



Zbiór Orzeczeń

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

Sprawa C-557/10

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Portugalskiej

Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 91/440/EWG — Rozwój kolei wspólnotowych — Artykuł 5 ust. 3 — Niezależne zarządzanie — Decyzje w sprawie pracowników, majątku i własnych zamówień — Artykuł 7 ust. 3 — Przyznanie finansowania zarządcy infrastruktury — Dyrektywa 2001/14/WE — Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej — Pobieranie opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej — Artykuł 6 ust. 1 — Zbilansowanie zestawienia rachunkowego zarządcy infrastruktury

I – Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 91/440/EWG², zmienionej dyrektywą 2001/12/WE³ (zwanej dalej „dyrektywą 91/440”), oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE⁴, zmienionej dyrektywą 2007/58/WE⁵ (zwanej dalej „dyrektywą 2001/14”) w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikacji w zakresie bezpieczeństwa. Republika Portugalska wnosi o oddalenie skargi Komisji.

1 — Język oryginału: francuski.

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

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

4 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 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”.

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

2. Niniejsza sprawa należy do szeregu skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁶ wniesionych przez Komisję w latach 2010 i 2011 i dotyczących stosowania przez państwa członkowskie dyrektyw 91/440 i 2001/14, zwłaszcza w zakresie sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego 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 5 ust. 3 dyrektywy 91/440 stanowi:

„W kontekście ogólnych wytycznych określonych przez państwo i z uwzględnieniem planów i kontraktów krajowych (które mogą mieć charakter wieloletni) oraz inwestycji i sposobów ich finansowania przedsiębiorstwa kolejowe mają w szczególności swobodę:

[...]

— podejmowania decyzji w sprawie pracowników, majątku i własnych zamówień;

[...]”.

4. Artykuł 7 ust. 3 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie mogą także przyznać zarządzającemu infrastrukturą, w poszanowaniu przepisów art. 73, 87 i 88 traktatu, finansowanie zgodnie z zadaniami, wielkością i wymogami finansowymi, w szczególności na pokrycie kosztów nowych inwestycji”.

5. Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14:

„Państwa członkowskie ustalą warunki, w tym wpłat zaliczkowych, jeśli taki krok jest właściwy, do zapewnienia tego, że w normalnych warunkach działalności gospodarczej i w stosownym czasie zestawienia rachunkowe zarządcy infrastruktury będą przynajmniej bilansować: z jednej strony dochody z opłat za infrastrukturę, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej oraz finansowanie przez państwo, a z drugiej strony wydatki na infrastrukturę.

Bez uszczerbku dla realizacji ewentualnego długofalowego celu, jakim jest pokrycie przez użytkownika kosztów infrastruktury we wszystkich gałęziach transportu na podstawie uczciwej, niedyskryminującej konkurencji między różnymi gałęziami, jeżeli transport kolejowy jest w stanie konkurować z pozostałymi gałęziami transportu w ogólnych ramach pobierania opłat zgodnie z art. 7 i 8, państwo członkowskie może wymagać od zarządcy infrastruktury zbilansowania zestawienia rachunkowego bez finansowania ze strony państwa”.

6 — Chodzi o sprawy zawisłe przed Trybunałem: C-473/10 Komisja przeciwko Węgrom; C-483/10 Komisja przeciwko Hiszpanii; 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-625/10 Komisja przeciwko Francji; C-627/10 Komisja przeciwko Słowenii; C-369/11 Komisja przeciwko Włochom i C-412/11 Komisja przeciwko Luksemburgowi.

B – *Prawo portugalskie*

6. Dekret z mocą ustawy 137-A/2009 z dnia 12 czerwca 2009 r.⁷ ustanowił reżim prawny dla przedsiębiorstwa publicznego CP Comboios de Portugal EPE (zwanego dalej „CP”) oraz jego statut. Dekret ten określa charakter prawny i przedmiot działalności CP oraz, w swoim załączniku I, statut rzeczzonego przedsiębiorstwa.

7. Artykuł 2 tego dekretu z mocą ustawy ma następujące brzmienie:

„Charakter prawny

[CP] jest przedsiębiorstwem konkurencyjnego sektora publicznego posiadającym osobowość prawną, autonomię administracyjną i finansową oraz majątek własny podlegający nadzorowi i kontroli członków rządu odpowiedzialnych za finanse i transport”.

8. Artykuł 1 statutu CP zatytułowany „Nazwa i siedziba” stanowi:

„1. [CP] jest przedsiębiorstwem konkurencyjnego sektora publicznego, posiadającym osobowość prawną, autonomię administracyjną i finansową oraz majątek własny, który dysponuje zdolnością prawną i zdolnością do czynności prawnych w zakresie całości praw i obowiązków niezbędnych lub właściwych dla realizacji przedmiotu jego działalności”.

9. Przedmiot działalności CP jest określony w art. 2 statutu. Zgodnie z tym postanowieniem:

„1. Głównym przedmiotem działalności [CP] jest świadczenie kolejowych usług transportowych osób i towarów na drogach kolejowych, odcinkach dróg kolejowych i bocznych liniach, które wchodzą lub wejdą w skład krajowej sieci kolejowej.

[...]

3. Tytułem działalności ubocznej [CP] może także prowadzić następujące czynności

[...]

4. W ramach wykonywania działalności określonej w poprzednim punkcie [CP] może:

a) zakładać spółki i nabywać udziały zgodnie z prawem;

[...]”.

10. Zgodnie z art. 9 rzeczzonego statutu CP posiada następujące kompetencje:

„1. Zarząd posiada szerokie kompetencje do prowadzenia spraw spółki zgodnie z prawem i statutem.

2. Do zarządu należy w szczególności:

[...]

l) podejmowanie decyzji o założeniu spółki oraz nabyciu lub zbyciu udziałów w kapitale zgodnie z przepisami prawa;

7 — *Diário da República* I, dodatek, nr 112 z dnia 12 czerwca 2009 r.

[...]”.

11. Artykuł 21 zawarty jest w rozdziale IV zatytułowanym „Nadzór”. Artykuł ten, zatytułowany „Kierunki zarządzania”, stanowi, co następuje:

„1. Rząd, zgodnie prawem, ustanawia ogólne cele, jakie ma osiągnąć [CP], zapewniając ich zgodność z obszarami polityki ogólnej i sektorowej określonymi przez ustawodawstwo.

2. Rząd monitoruje postępy przedsiębiorstwa, aby zapewnić odpowiedni poziom zaspokojenia potrzeb zbiorowych, utrzymać jego równowagę ekonomiczną i finansową oraz zagwarantować realizację odpowiedniej polityki modernizacji transportu kolejowego”.

12. Dekret z mocą ustawy nr 300/2007 z dnia 23 sierpnia 2007 r.⁸ zmienił regulacje dotyczące państwowego sektora konkurencyjnego oraz przedsiębiorstw publicznych w Portugalii. Przewiduje on w szczególności:

„Artykuł 10

1. Prawa państwa jako udziałowca są wykonywane przez dyrekcję generalną skarbu państwa i finansów pod kierownictwem ministra finansów, który może przekazać swoje uprawnienia zgodnie z wytycznymi przewidzianymi w następnym artykule i za wcześniejszym wspólnym uzgodnieniem w drodze wspólnego zarządzenia wydanego z ministrami odpowiedzialnymi za dany sektor.

[...]

3. Prawa określone we wcześniejszych ustępach mogą być wykonywane pośrednio, przez spółki o kapitale wyłącznie publicznym”.

13. Artykuł 37 rzezonego dekretu z mocą ustawy dotyczy zakładania spółek i nabywania lub zbywania udziałów. Przepis ten stanowi:

„1. [...] realizacja inwestycji kapitałowych państwa lub innych organów państwowych i przedsiębiorstw publicznych w związku z utworzeniem spółek i nabywaniem lub zbywaniem udziałów powinna podlegać zgodzie ministra finansów i właściwego ministra [...].

[...]”.

14. Dekret z mocą ustawy nr 270/2003 z dnia 28 października 2003 r.⁹ określa warunki świadczenia kolejowych usług transportowych na drogach kolejowych oraz warunki zarządzania infrastrukturą kolejową. Ten dekret z mocą ustawy reguluje w szczególności zbilansowanie zestawienia rachunkowego zarządcy infrastruktury zgodnie z jego art. 63. Artykuł ten stanowi:

„1. Zestawienia rachunkowe zarządcy infrastruktury muszą zapewnić zbilansowanie pomiędzy:

- a) dochodami z opłat za infrastrukturę, nadwyżkami z innych rodzajów działalności handlowej oraz finansowaniem przez państwo, w stosownych przypadkach w formie wpłat zaliczkowych a
- b) kosztami usług publicznych związanymi z zarządzaniem i utrzymaniem infrastruktury.

8 — *Diário da República* I nr 162 z dnia 23 kwietnia 2007 r.

9 — *Diário da República* I, seria A, nr 250 z dnia 28 października 2003 r.

2. Bez uszczerbku dla realizacji ewentualnego długofalowego celu, jakim jest pokrycie przez użytkownika kosztów infrastruktury we wszystkich gałęziach transportu na podstawie uczciwej, niedyskryminującej konkurencji między różnymi gałęziami, zarządca infrastruktury jest zobowiązany dokonać zbilansowania zestawienia rachunkowego, o którym mowa w ust. 1, bez finansowania ze strony państwa, zgodnie z systemem pobierania opłat przewidzianym w niniejszym rozdziale, jeżeli transport kolejowy jest w stanie konkurować z pozostałymi gałęziami transportu, w szczególności w przypadku równorzędnego poziomu internalizacji kosztów środowiskowych w innych gałęziach transportu.

3. W celu zapewnienia zbilansowania zestawienia rachunkowego, o którym mowa w ust. 1, oraz określenia ewentualnej potrzeby rekompensaty ze strony państwa z tytułu świadczenia usług publicznych w postaci zarządzania infrastrukturą, należy zastosować metodę zaliczenia, z której wynika w przejrzysty sposób, że brane są jedynie pod uwagę koszty związane z zarządzaniem, utrzymaniem, konserwacją i udostępnieniem infrastruktury kolejowej.

[...]

7. Dla celów ust. 1 lit. b) niniejszego artykułu koszty finansowe i nadzwyczajne nie są uważane za koszty usług publicznych związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową.

8. Koszty nadzwyczajne spowodowane klęskami żywiołowymi powinny być pokrywane przez państwo”.

15. Wreszcie dekret z mocą ustawy nr 104/97 z dnia 29 kwietnia 1997 r.¹⁰ tworzy Rede Ferroviária Nacional, REFER EP (sieć kolei państwowych „zwaną dalej REFER”). Statut REFER jest opublikowany w załączniku I do rzeczonoego dekretu z mocą ustawy. Artykuł 12 określa, zgodnie z jego tytułem, przedmiot i zakres zastosowania tego statutu, w następujący sposób:

„[...]

2. Rząd monitoruje przyszły rozwój przedsiębiorstwa, tak by zapewnić utrzymanie jego równowagi ekonomicznej i finansowej oraz dotrzymanie zaciągniętych przez niego zobowiązań w celu budowy i renowacji infrastruktury kolejowej, w sposób nieprzynoszący szkody realizacji właściwej polityki modernizacji kolejowej”.

III – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi oraz postępowanie przed Trybunałem

16. W swoim wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 26 stycznia 2008 r. Komisja zwróciła uwagę władz portugalskich na fakt, że w zakresie transpozycji pierwszego pakietu kolejowego ma ona wątpliwości w przedmiocie zgodności ustawodawstwa krajowego z prawem wspólnotowym. Władze portugalskie udzieliły odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia poprzez przedstawienie informacji i podanie argumentów dotyczących przestrzegania dyrektyw 91/440 i 2001/14 przez ustawodawstwo portugalskie.

17. Pismem z dnia 9 października 2009 r. Komisja skierowała do władz portugalskich uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, w odniesieniu do transpozycji pierwszego pakietu kolejowego, że Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na podstawie art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14.

10 — *Diário da República* I, seria A, nr 99 z dnia 29 kwietnia 1997 r. Zmieniony i ponownie opublikowany dekretem z mocą ustawy nr 141/2008 z dnia 22 czerwca 2008 r. (*Diário da República* I nr 140 z dnia 22 lipca 2008 r.).

18. Pismem z dnia 14 grudnia 2009 r. władze portugalskie udzieliły odpowiedzi na uzasadnioną opinię i przedstawiły wyjaśnienia. Pismem z dnia 24 czerwca 2010 r. władze portugalskie poinformowały Komisję o przyjęciu ustawodawstwa krajowego, które uwzględniało zastrzeżenia zawarte w uzasadnionej opinii Komisji co do zgodności portugalskiego planu wykonania z prawem Unii, a zwłaszcza z art. 11 dyrektywy 2001/14.

19. Uznawszy otrzymaną odpowiedź władz portugalskich za niesatysfakcjonującą, Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie, która wpłynęła do Trybunału w dniu 29 listopada 2010 r.

IV – Analiza skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

A – W przedmiocie wniosku o zawieszenie postępowania

20. Rząd portugalski wysunął, tytułem zasadniczym, argumenty zmierzające do zakwestionowania wystąpienia zarzucanego uchybienia, a tytułem żądania ewentualnego, wniósł do Trybunału o zawieszenie postępowania do dnia 31 grudnia 2011 r., tj. daty wejścia w życie środków ustawodawczych i umownych, które, zgodnie z twierdzeniami rządu portugalskiego, wzmocniłyby niezależność przedsiębiorstwa kolejowego względem państwa w zakresie zarządzania i zmieniłyby system pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.

21. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uchybienie powinno być oceniane według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii¹¹. Argumenty wysunięte przez rząd portugalski powinny być zatem oceniane w odniesieniu do sytuacji w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a argumenty związane z późniejszymi zmianami w ustawodawstwie krajowym powinny zostać odrzucone.

B – W przedmiocie zarzutu pierwszego opartego na naruszeniu art. 5 ust. 3 dyrektywy 91/440

1. Argumenty stron

22. Komisja twierdzi, że ustawodawstwo portugalskie, które obejmuje CP nadzorem i kontrolą członków rządu, jest sprzeczne z art. 5 ust. 3 dyrektywy 91/440.

23. Komisja opiera się w szczególności na fakcie, że z ustawodawstwa krajowego wynika, iż państwo portugalskie uzależnia wydanie każdej indywidualnej decyzji o zbyciu lub nabyciu przez CP udziałów w kapitale spółek od zgody rządu.

24. Wymóg wcześniejszej zgody rządu w celu dokonania pewnych rodzajów czynności nie pozwala uznać, że przedsiębiorstwo kolejowe jest niezależne lub posiada autonomiczny w stosunku do państwa status. W rezultacie nie może ono swobodnie zarządzać swoimi sprawami wewnętrznymi zgodnie z wymogami prawa Unii.

25. Z rzeczonego artykułu wynika jasno, iż państwo nie może wywierać wpływu na indywidualne decyzje o zbyciu lub nabyciu majątku. Pomimo że artykuł ten stanowi, iż decyzje takie powinny być podejmowane w ramach ogólnych wytycznych określonych przez państwo, wspomniane wytyczne mają wyłącznie określać kryteria, którymi należy się kierować przy podejmowaniu decyzji.

11 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 4 lipca 2002 r. sprawie C-173/01 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-6129, pkt 7; z dnia 13 marca 2003 r. w sprawie C-333/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-2623, pkt 8.

26. Komisja uważa także, że interwencja rządu w zarządzanie CP wykracza poza zakres zwykłego wykonywania praw akcjonariusza ze względu na fakt, że państwo-akcjonariusz interweniuje poprzez kontrolę wykonywaną przez ministra finansów i transportu na podstawie odrębnego zestawu reguł mających zastosowanie do całego sektora publicznego.

27. Rząd portugalski kwestionuje wnioski Komisji i utrzymuje, że wymóg uzyskania zgody ministerialnej w celu nabycia lub zbycia udziałów stosuje się do wszystkich rodzajów przedsiębiorstw publicznych. Taki wymóg wiąże się z rolą państwa jako posiadacza kapitału. Rząd portugalski dodaje, że decyzja w sprawie nabycia lub sprzedaży udziałów zapada w ramach organów spółki, co ma taki skutek, że zagwarantowana zostaje autonomia przedsiębiorstwa kolejowego w zakresie zarządzania zgodnie z wymogami zawartymi w art. 5 ust. 3 dyrektywy 91/440.

2. Analiza zarzutu pierwszego

28. Już na początku należy zauważyć, że dyrektywy 91/440 i 2001/14, które stanowią część pierwszego pakietu kolejowego, nie nakładają obowiązku prywatyzacji dróg kolejowych. Przeciwnie, art. 3. dyrektywy 91/440 definiuje „przedsiębiorstwo kolejowe” jako „każde przedsiębiorstwo publiczne albo prywatne”. W konsekwencji zasiedziałe przedsiębiorstwo sektora kolejowego może zachować swój publiczny charakter. Jednakże sekcja II dyrektywy 91/440 zatytułowana „Niezależność zarządzania” stanowi w art. 4 ust. 1, że „przedsiębiorstwa kolejowe [mają] status niezależności, zgodnie z którym [posiadają] szczególnie aktywa, budżety oraz zestawienia rachunkowe oddzielne od tych, które należą do państwa i dotyczą państwa”.

29. Należy również zauważyć, że Republika Portugalska usunęła, na podstawie propozycji ustawy, która nie została jeszcze przyjęta przed upływem wyznaczonego w uzasadnionej opinii terminu, warunek wcześniejszej zgody. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę datę, jaką należy przyjąć do celów oceny zarzucanego uchybienia, wspomniana zmiana legislacyjna nie ma wpływu na ocenę, jakiej należy dokonać.

30. Komisja zarzuca w istocie Republice Portugalskiej, że w tym kraju istnieje system uzależniający od wcześniejszej zgody ministra transportu wszelkie nabycie lub zbycie akcji przez zasiedziałe przedsiębiorstwo, które zachowało w pełni publiczny status, jak wynika z art. 37 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 300/2007. Otóż, ze względu na rzezonny ciążący na przedsiębiorstwach kolejowych wymóg uzyskania zgody poprzedzającej dokonanie pewnych czynności, nie mogą być one uważane za niezależne ani za samodzielne w stosunku do państwa, co oznacza, że nie dysponują one swobodą zarządzania swoimi sprawami wewnętrznymi.

31. W tym względzie stosownym przepisem jest art. 5 ust. 3 dyrektywy 91/440, zgodnie z którym przedsiębiorstwa kolejowe mają w szczególności swobodę w podejmowaniu decyzji w sprawie pracowników, majątku i własnych zamówień. Komisja uważa, że z powyższego przepisu wynika jasno, iż państwo nie może wywierać wpływu na indywidualne decyzje o zbyciu lub nabyciu majątku. Zgadzam się z tym.

32. Interpretację tę wzmacnia ponadto treść motywu trzeciego dyrektywy 91/440, a także motywu 8 dyrektywy 2001/12 zmieniającej dyrektywę 91/440. Motywy te potwierdzają w szczególności konieczność zagwarantowania przedsiębiorstwom kolejowym niezależnego od państwa statusu i swobody zarządzania swoimi sprawami wewnętrznymi.

33. O ile jest prawdą, że art. 5 ust. 3 dyrektywy 91/440 pozwala na określenie przez państwa członkowskie wytycznych dotyczących ogólnej polityki ustalonej przez państwo, to jednak, ze względu na cel w postaci niezależności zarządzania, państwo nie może wywierać wpływu na indywidualne decyzje o zbyciu lub nabyciu majątku.

34. Dodam, że uzależniając każdą indywidualną decyzję o nabyciu lub zbyciu udziałów w kapitale spółek od zgody rządu, ustawodawstwo portugalskie poddało publiczne przedsiębiorstwo kolejowe kontroli zewnętrznej o charakterze politycznym, co w żaden sposób nie odpowiada sposobom działania i kontroli, jakimi dysponują akcjonariusze zwykłej spółki akcyjnej. W konsekwencji państwo portugalskie zachowało zasadniczą rolę w wewnętrznych procedurach decyzyjnych przedsiębiorstw kolejowych, co nie jest zgodne z przyznaną przedsiębiorstwu kolejowemu swobodą w podejmowaniu decyzji w sprawie majątku¹².

35. W związku z powyższym stwierdzam, że należy uwzględnić zarzut pierwszy Komisji.

C – W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na naruszeniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14

1. Argumenty stron

36. Komisja przypomina, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14 wymagają od państw członkowskich ustalenia odpowiednich warunków, w taki sposób aby zapewnić zbilansowanie zestawienia rachunkowego zarządcy infrastruktury. Tymczasem Komisja uważa, że w Portugalii dochody z opłat za infrastrukturę, finansowanie przez państwo oraz nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej nie są wystarczające, aby zestawienia rachunkowe zarządcy infrastruktury przedsiębiorstwa publicznego REFER uległy zbilansowaniu.

37. Komisja twierdzi, że pomimo istnienia przepisów prawa portugalskiego, które nakładają na państwo portugalskie obowiązek monitorowania postępów przedsiębiorstwa zarządzającego infrastrukturą w taki sposób, aby zagwarantować jego równowagę ekonomiczną i finansową, a także obowiązek monitorowania zmiany sytuacji finansowej zarządcy infrastruktury, sytuacja braku równowagi finansowej tego zarządcy nie uległa zmianie na korzyść.

38. Rząd portugalski potwierdza, że zobowiązał się ustalić, za pomocą wieloletnich uzgodnień kontraktowych z zarządcą infrastruktury – REFER, standardy usług publicznych w zakresie zarządzania infrastrukturą oraz określić odpowiednią rekompensatę finansową. W ten sposób możliwe będzie osiągnięcie zbilansowania zestawień rachunkowych przedsiębiorstwa, co będzie wyznaczało pewne standardy w zakresie jakości funkcjonowania i jakości technicznej, podczas gdy władze publiczne zobowiążą się przyznać kwoty zgodne z wielkością koniecznych inwestycji oraz charakterem usługi publicznej.

39. Rząd portugalski podnosi, że zawieranie umów o świadczenie usług publicznych z CP i REFER jest przewidziane, przy uwzględnieniu, po pierwsze, jasnego określenia zobowiązań z tytułu wykonywania usługi publicznej, po drugie, konieczności racjonalizacji/redukcji kosztów eksploatacji i, po trzecie, niezbędnej, stopniowej i wzrastającej spójności pomiędzy daną usługą publiczną a związaną z nią publiczną rekompensatą finansową.

40. Wreszcie rząd portugalski utrzymuje, że zainicjował procedurę, która doprowadzi do przyjęcia środków ustawodawczych mających zmierzać, po pierwsze, do wzmocnienia niezależności przedsiębiorstwa kolejowego względem państwa w zakresie zarządzania i, po drugie, do ułatwienia zbilansowania zestawień rachunkowych zarządcy infrastruktury za pomocą przyjęcia odpowiednich środków, w szczególności poprzez wprowadzenie zmian w systemie pobierania opłat za infrastrukturę kolejową i ustalenie w umowie z przedsiębiorstwem REFER praw i obowiązków związanych z budową, utrzymaniem i finansowaniem infrastruktury.

¹² — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-171/08 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. s. I-6817, w szczególności pkt 60 i nast.

2. Analiza zarzutu drugiego

41. Z wyjaśnień rządu portugalskiego w przedmiocie zarzutu drugiego jasno wynika, i nie zostało przez ten rząd zakwestionowane, że Republika Portugalska nie podjęła przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii niezbędnych środków w celu wykonania zobowiązań wynikających z art. 7 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14, które nakładają na państwa członkowskie obowiązek określenia odpowiednich warunków, aby zagwarantować zbilansowanie zestawień rachunkowych zarządcy infrastruktury. Z tego względu uważam, że Trybunał może stwierdzić uchybienie, nie dokonując pogłębionej analizy.

42. W związku z powyższym stwierdzam, iż należy uwzględnić zarzut drugi Komisji.

V – W przedmiocie kosztów

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

44. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania, należy uwzględnić to żądanie, jeżeli skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostanie uwzględniona w całości.

VI – Wnioski

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

- 1) Republika Portugalska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z
 - dyrektywy Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, zmienionej dyrektywą 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r., w odniesieniu do art. 5 ust. 3 wskazanej dyrektywy, uzależniając każdą indywidualną decyzję o nabyciu lub zbyciu udziałów w kapitale spółki przez publiczne przedsiębiorstwo kolejowe CP Comboios de Portugal EPE od zgody rządu oraz
 - dyrektywy 91/440 w odniesieniu do art. 7 ust. 3, jak też 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 dyrektywą 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., w odniesieniu do art. 6 ust. 1, nie podejmując środków niezbędnych dla wykonania obowiązku określenia odpowiednich warunków w celu zagwarantowania zbilansowania zestawień rachunkowych zarządcy infrastruktury.
- 2) Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.