



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 18 kwietnia 2013 r.\*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Transport — Rozwój kolei wspólnotowych — Dyrektywa 91/440/EWG — Artykuł 6 ust. 3 i załącznik II — Dyrektywa 2001/14/WE — Artykuł 14 ust. 2 — Brak niezależności prawnej zarządcy infrastruktury kolejowej — Artykuł 11 — Brak planu wykonania — Niepełna transpozycja

W sprawie C-625/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną w dniu 29 grudnia 2010 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez J.P. Keppennego i H. Støvlbæka, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Republice Francuskiej**, reprezentowanej przez G. de Bergues'a, M. Perrota oraz S. Meneza, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

**Królestwo Hiszpanii**, reprezentowane przez S. Centeno Huertę, działającą w charakterze pełnomocnika,

interwenient,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, A. Borg Barthet (sprawozdawca), E. Levits, J.J. Kasel i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 września 2012 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2012 r.,

\* Język postępowania: francuski.

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że:
  - nie podejmując środków koniecznych do zapewnienia, aby jednostka, której powierzono pełnienie funkcji podstawowych wymienionych w art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237, s. 25), zmienionej dyrektywą 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. (Dz.U. L 75, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 91/440”) i w załączniku II do dyrektywy 91/440, a także w art. 14 ust. 2 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 (Dz.U. L 75, s. 29), zmienionej dyrektywą 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (Dz.U. L 315, s. 44) (zwanej dalej „dyrektywą 2001/14”) była niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe;
  - nie przyjmując planu wykonania zgodnie z art. 11 dyrektywy 2001/14, oraz
  - nie wprowadzając systemu zachęt przewidzianego w art. 6 ust. 2–5 dyrektywy 2001/14,

Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy tych przepisów.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 2 W 2001 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej w celu ożywienia transportu kolejowego poprzez stopniowe otwarcie go na konkurencję na poziomie europejskim przyjęły trzy dyrektywy, to znaczy dyrektywę 2001/12, dyrektywę 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniającą dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L 75, s. 26) oraz dyrektywę 2001/14 (zwane dalej łącznie „pierwszym pakietem kolejowym”).

#### Dyrektywa 91/440

- 3 Artykuł 6 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 91/440 przewiduje:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby funkcje wyznaczania równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury wymienionej w załączniku II były powierzane organom lub firmom [przedsiębiorstwom], które same nie świadczą żadnych kolejowych usług transportowych. Niezależnie od struktur organizacyjnych istnieje obowiązek wykazania, że cel ten został osiągnięty”.
- 4 Załącznik II do tej dyrektywy wymienia podstawowe funkcje określone w jej art. 6 ust. 3:

„– przygotowanie i podejmowanie decyzji związanych z przyznawaniem licencji przedsiębiorstwom kolejowym, w tym przyznawanie licencji indywidualnych,

- podejmowanie decyzji związanych z przydzielaniem tras, w tym zarówno określanie, jak i ocena dostępności, a także przydzielanie poszczególnych tras pociągów,
- podejmowanie decyzji związanych z pobieraniem opłat za infrastrukturę,
- monitorowanie wypełniania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych wymaganych przy świadczeniu określonych usług”.

Dyrektywa 2001/14

5 Motywy 11 i 40 dyrektywy 2001/14 mają następujące brzmienie:

„(11) Systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na równy i niedyskryminujący dostęp dla wszystkich przedsiębiorstw i dążyć do możliwie jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb wszystkich użytkowników i rodzajów przewozów w sposób sprawiedliwy i niedyskryminujący.

[...]

(40) Określona infrastruktura transportowa stanowi naturalny monopol. Dlatego jest konieczne stwarzanie zarządom infrastruktury zachęt do zmniejszenia kosztów i efektywnego zarządzania infrastrukturą pozostającą w ich dyspozycji”.

6 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Zarządca infrastruktury będzie, po skonsultowaniu z zainteresowanymi stronami, opracowywać i publikować regulamin sieci, możliwy do uzyskania po uiszczeniu pewnej opłaty, która nie może przewyższyć kosztu opublikowania tego regulaminu”.

7 Zgodnie z art. 6 wskazanej dyrektywy:

„1. 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 zestawienie 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.

2. Zarządcy infrastruktury będą mieli, przy poświęceniu należytej uwagi bezpieczeństwu oraz utrzymaniu i poprawianiu jakości usług w zakresie infrastruktury, stwarzane zachęty do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp.

3. Państwa członkowskie zapewnią, żeby stwarzanie zachęt, określonych w ust. 2, było prowadzone albo w drodze umowy zawartej między kompetentnym organem władzy a zarządcą infrastruktury, obejmującej okres nie krótszy niż trzy lata, która przewiduje finansowanie ze strony państwa, albo w drodze ustalenia stosownych środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami.

4. W przypadku zawarcia umowy warunki takiej umowy i struktura wpłat w celu zapewnienia finansowania zarządcy infrastruktury będą uzgodnione z góry, obejmując cały okres umowy.

5. Metoda rozliczenia kosztów zostanie ustalona. Państwa członkowskie mogą wymagać uprzedniego zatwierdzenia w tej sprawie. Metoda ta powinna być od czasu do czasu uaktualniana stosownie do najlepszej praktyki międzynarodowej”.

8 Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 stanowi:

„Bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 lub 5 lub art. 8 opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń zostaną ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”.

9 Artykuł 8 ust. 1 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„W celu uzyskania pełnego odzysku kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury dane państwo członkowskie może, jeżeli rynek może to wytrzymać, dokonywać podwyżek na podstawie efektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad, gwarantując jednak optymalną konkurencyjność, zwłaszcza w międzynarodowych kolejowych przewozach towarowych. System pobierania opłat będzie respektować osiągnięte wzrosty produktywności przez przedsiębiorstwa kolejowe.

Poziom opłat nie może jednak wykluczać użytkowania infrastruktury przez segmenty rynku, które mogą zapłacić przynajmniej koszty ponoszone bezpośrednio w wyniku prowadzenia przewozów kolejowych, powiększone o pewną stopę zwrotu, którą rynek może wytrzymać”.

10 Zgodnie z art. 11 rzeczony dyrektywy:

„1. 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.

2. Podstawowe zasady planu wykonania będą stosowane na obszarze całej sieci”.

11 Artykuł 14 ust. 1 i 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. 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.

2. Jeżeli zarządca infrastruktury pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji nie jest niezależny od któregośkolwiek przedsiębiorstwa kolejowego, określonego w ust. 1 i opisane w tym rozdziale będą wykonywane przez organ alokujący, który jest niezależny w swojej formie prawnej, organizacji i podejmowaniu decyzji od któregośkolwiek przedsiębiorstwa kolejowego. [Jeżeli zarządca infrastruktury pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji nie jest niezależny od któregośkolwiek przedsiębiorstwa kolejowego, funkcje, o których mowa w ust. 1 i opisane w niniejszym rozdziale, będą wykonywane przez organ alokujący, który jest niezależny pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji od któregośkolwiek przedsiębiorstwa kolejowego]”.

*Prawo francuskie*

12 Loi n° 97-135, du 13 février 1997, portant création de l'établissement public „Réseau ferré de France” en vue du renouveau du transport ferroviaire (ustawa nr 97-135 z dnia 13 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia przedsiębiorstwa publicznego Réseau ferré de France (francuska sieć kolejowa) w celu reorganizacji transportu kolejowego) (JORF z dnia 15 lutego 1997 r., s. 2592) w brzmieniu znajdującym zastosowanie do okoliczności faktycznych, wynikającym ze zmian wprowadzonych w ostatniej kolejności przez loi n° 2009-1503, du 8 décembre 2009, relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives au transport (ustawę nr 2009-1503 z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie organizacji i prowadzenia przewozów kolejowych oraz wprowadzenia niektórych przepisów dotyczących przewozów) (JORF z dnia 9 grudnia 2009 r., s. 21226, zwana dalej „ustawą nr 97-135”), stanowi, że Réseau ferré de France (zwana dalej „RFF”) jest zarządcą francuskiej infrastruktury kolejowej.

13 Artykuł 1 akapit drugi tej ustawy stanowi:

„Ze względów bezpieczeństwa oraz ze względu na potrzebę zachowania ciągłości usługi publicznej prowadzenie ruchu kolejowego i obsługa przejazdów na krajowej sieci kolejowej, a także funkcjonowanie oraz utrzymanie infrastruktury technicznej i bezpieczeństwa sieci jest powierzone Société nationale des chemins de fer français (państwowej spółce kolejowej, zwanej dalej »SNCF«), która działa na rzecz [RFF] z uwzględnieniem celów i zasad określonych [przez RFF]. [RFF] przekazuje jej z tego tytułu wynagrodzenie [...]”.

14 Artykuł 17 akapit pierwszy décret n° 2003-194, du 7 mars 2003, relatif à l'utilisation du réseau ferré national (dekretu nr 2003-194 z dnia 7 marca 2003 r. w sprawie korzystania z krajowej sieci kolejowej) (JORF z dnia 8 marca 2003 r., s. 4063), przewiduje opracowanie regulaminu sieci kolejowej, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2001/14 (zwanego dalej „regulaminem sieci”) stanowiąc, co następuje:

„[RFF] opracowuje regulamin krajowej sieci kolejowej, który zawiera wszystkie informacje niezbędne do korzystania z praw dostępu do krajowej sieci kolejowej, określonych w tytule I [...]”.

15 Artykuł 18 tego dekretu stanowi:

„[RFF] zajmuje się alokacją zdolności przepustowej infrastruktury krajowej sieci kolejowej w zakresie obejmującym infrastrukturę, którą zarządza lub której zarządcą jest stroną umowy o współpracy zawartej na podstawie art. 1-1 i art. 1-2 ustawy [nr 97-135], zgodnie z zasadami określonymi w art. 18–27 niniejszego dekretu [...]”.

16 Artykuł 21 tego dekretu został zmieniony décret n° 2011/891 du 26 juillet 2011 (dekretem nr 2011/891 z dnia 26 lipca 2011 r.) (JORF z dnia 28 lipca 2011 r., s. 12885). Niemniej jednak z uwagi na datę odpowiadającą terminowi wyznaczonemu w uzasadnionej opinii, to brzmienie wskazanego artykułu sprzed tej zmiany ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Artykuł ów miał następujące brzmienie:

„Wnioski o przydzielenie trasy pociągu są kierowane do [RFF] zgodnie z warunkami i na zasadach określonych w regulaminie sieci lub, w przypadku zawarcia umowy ramowej, w postanowieniach tej umowy.

[...]

Sporządzenie dokumentacji techniczno-wykonawczej koniecznej do rozpatrzenia wniosków o przydzielenie trasy pociągu [RFF] powierza [SNCF], która odpowiada za realizowanie – na rzecz RFF – zadań w zakresie prowadzenia ruchu kolejowego i obsługi przejazdów na krajowej sieci kolejowej. Za wykonanie dokumentacji przysługuje wynagrodzenie, które pokrywa wnioskodawca, w kwocie stanowiącej równowartość kosztów bezpośrednio związanych z jej realizacją.

[SNCF], pod nadzorem [RFF], podejmuje środki konieczne do zapewnienia funkcjonalnej niezależności jednostki organizacyjnej, która sporządza sprawozdania techniczne, aby zagwarantować całkowity brak dyskryminacji przy wykonywaniu tych zadań. Jednostka ta ma obowiązek zachowania poufności informacji o charakterze handlowym, które zostały jej przekazane na potrzeby tych sprawozdań.

[...]”.

- 17 Regulamin krajowej sieci kolejowej na lata 2011 i 2012 przewiduje w szczególności w art. 6.4, zatytułowanym „Plan wykonania z przedsiębiorstwami kolejowymi”:

„W ramach art. 11 ww. dyrektywy [2001/14] plan wykonania wprowadzony przez [RFF] w celu optymalizacji wyników sieci kolejowej i zapewnienia wysokiej jakości usług przedsiębiorstwom kolejowym wyraża się poprzez szczególny system pobierania opłat znajdujący zastosowanie do opłaty za rezerwację tras przewozu, których całkowita długość przekracza 300 km i których prędkość jest nie mniejsza niż 70 km/h, z pominięciem przystanków przydzielonych w wyniku wniosku o rezerwację trasy pociągu.

[RFF] jest gotowa podjąć negocjacje z każdym przedsiębiorstwem kolejowym, które wyraża taki zamiar, w celu zawarcia umowy w zakresie »planu wykonania« z uwzględnieniem wspólnych przepisów określonych na szczeblu europejskich organizacji zawodowych, których podstawowe zasady stosują się do całej sieci”.

- 18 Umowa w sprawie wydajności obejmująca lata 2008–2012 (zwana dalej „umową w sprawie wydajności”) została zawarta między państwem francuskim a RFF w dniu 3 listopada 2008 r.
- 19 Do regulaminu sieci załączone są ogólne warunki umowy o korzystaniu z infrastruktury krajowej sieci kolejowej i umowy o alokacji tras pociągów w ramach krajowej sieci kolejowej (zwane dalej „ogólnymi warunkami RFF”). Te ogólne warunki obejmują art. 18, zatytułowany „Odpowiedzialność w razie wypadku lub szkód”, który określa zakres odpowiedzialności odpowiednio przedsiębiorstwa kolejowego i RFF w razie wypadku lub szkód, a także art. 20, zatytułowany „Odszkodowanie w razie odwołania tras przez RFF”, który dotyczy negatywnych następstw odwołania dziennych tras pociągów przydzielonych przez RFF przedsiębiorstwom kolejowym.
- 20 Artykuł 24, III, loi n° 82-1153, du 30 décembre 1982, d’orientation des transports intérieurs (ustawy nr 82-1153 z dnia 30 grudnia 1982 r. w sprawie polityki transportu krajowego) (JORF z dnia 31 grudnia 1982 r., s. 4004), zmienionej loi n° 2009-1503 (ustawą nr 2009-1503) stanowił:

„W ramach [SNCF] wyspecjalizowana jednostka organizacyjna od dnia 1 stycznia 2010 r. wykonuje na rzecz [RFF] z uwzględnieniem celów i zasad określonych [przez RFF] zadania w zakresie prowadzenia ruchu kolejowego i obsługi przejazdów na krajowej sieci kolejowej, o których mowa w art. 1 ustawy nr 97-135 [...], na warunkach zapewniających niezależność sprawowanych w tym zakresie podstawowych funkcji, gwarantując przy tym wolną i uczciwą konkurencję oraz brak jakiegokolwiek dyskryminacji.

[...]

Jednostka wykonująca zadania w zakresie prowadzenia ruchu kolejowego i obsługi przejazdów posiada własny budżet, którego finansowanie zapewnia [RFF] w ramach umowy zawartej z [SNCF], sygnowanej przez dyrektora jednostki. Umowa ta określa, zgodnie z art. 1 [ustawy nr 97-135], warunki wykonania i wynagradzania zadań powierzonych jednostce w szczególności w zakresie dokumentacji techniczno-wykonawczej koniecznej do rozpatrzenia wniosków o przydzielenie trasy pociągu oraz operacyjnego prowadzenia ruchu.

[...]”.

## Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

- 21 W dniu 27 czerwca 2008 r. Komisja wezwała Republikę Francuską do usunięcia uchybienia i dostosowania się do dyrektyw pierwszego pakietu kolejowego. W dniach 9 września 2008 r. i 14 lipca 2009 r. Republika Francuska udzieliła odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia.
- 22 Pismem z dnia 9 października 2009 r. Komisja wystosowała do Republiki Francuskiej uzasadnioną opinię, w której podniosła niewystarczający charakter środków przyjętych w celu zapewnienia transpozycji art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i załącznika II do niej, a także art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 w odniesieniu do niezależności funkcji podstawowych. W uzasadnionej opinii Komisja zarzuciła również temu państwu członkowskiemu, że nie przyjęło środków koniecznych do wykonania ciężących na nim zobowiązań w zakresie pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, o których mowa w art. 4 ust. 1, art. 11 i art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14, a także art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440. Republika Francuska uchybiła także zobowiązaniom ciężącym na państwach członkowskich na mocy art. 30 ust. 1 i 3–5 dyrektywy 2001/14 w zakresie organu inspekcji kolejowej. Komisja zwróciła się zatem do Republiki Francuskiej o podjęcie działań wymaganych do zastosowania się do tej uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.
- 23 Pismem z dnia 10 grudnia 2009 r. Republika Francuska odpowiedziała na uzasadnioną opinię Komisji, informując tę instytucję o uchwaleniu i opublikowaniu ustawy nr 2009-1503 i wskazując ponadto, że jej zdaniem zarzuty sformułowane przez Komisję w uzasadnionej opinii nie są jej zdaniem zasadne. W dniu 30 lipca 2010 r. Republika Francuska przekazała Komisji pewne uzupełniające informacje na temat wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego.
- 24 Ponieważ odpowiedź Republiki Francuskiej nie przekonała Komisji, postanowiła ona wnieść niniejszą skargę. Natomiast ze względu na zmiany w krajowych uregulowaniach prawnych, które nastąpiły od czasu wystosowania uzasadnionej opinii, Komisja ograniczyła zakres niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i załącznika II do niej, a także do art. 6 ust. 2–5, art. 11 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14.
- 25 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 30 czerwca 2011 r. Królestwo Hiszpanii zostało dopuszczone do sprawy jako interwenient popierający żądania Republiki Francuskiej.

## W przedmiocie skargi

*W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego niezależności funkcji obejmującej przydzielanie tras kolejowych*

### Argumentacja stron

- 26 Komisja twierdzi, że ponieważ zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 przydzielanie tras pociągów jest jedną z funkcji podstawowych w celu zagwarantowania sprawiedliwego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej, wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy i w odniesieniu do których istnieje wymóg niezależności, podmiotowi świadczącemu kolejowe usługi transportowe lub jednostce organizacyjnej utworzonej w ramach tego podmiotu nie mogą być powierzane podstawowe funkcje w zakresie przydzielania tras pociągów. Komisja utrzymuje również, iż zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej powinna należeć do kompetencji niezależnego organu alokującego.
- 27 Według Komisji, o ile RFF, której powierzono zarządzanie tą infrastrukturą, rzeczywiście jest jednostką niezależną od SNCF, która zapewnia świadczenie usług transportu kolejowego, o tyle SNCF zlecono niektóre podstawowe funkcje w zakresie przydzielania tras pociągów. Komisja uważa w tym względzie,

iż chociaż te funkcje podstawowe zostały powierzone wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej w ramach SNCF, a mianowicie Direction des circulations ferroviaires (dyrekcji ruchu kolejowego, zwanej dalej „DCF”), to jednak DCF nie jest niezależna od SNCF pod względem prawnym, organizacyjnym, ani w zakresie podejmowania decyzji.

- 28 Zdaniem Komisji zadania powierzone DCF wiążą się z wykonywaniem podstawowych funkcji, które zostały określone w załączniku II do dyrektywy 91/440. SNCF zlecono wykonywanie czynności istotnych dla procesu alokacji zdolności przepustowej w rozumieniu załącznika II do wskazanej dyrektywy, obejmujących realizację dokumentacji techniczno-wykonawczej lub doraźne przydzielanie tras pociągów w ostatniej chwili. Komisja uważa, że nawet jeśli RFF odpowiada za przydzielanie poszczególnych tras pociągów, to dokumentacja, której wykonanie zlecono SNCF, wchodzi w zakres podstawowych funkcji. Funkcje te zaliczają się zaś do funkcji, o których mowa w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, a zatem muszą być sprawowane przez niezależny podmiot.
- 29 Komisja utrzymuje, iż art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 powinny być interpretowane łącznie oraz że przepisy te wzajemnie się uzupełniają. W istocie bowiem zasada niezależności podstawowych funkcji, sformułowana ogólnie w art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440, została doprecyzowana i uszczegółowiona w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, w zakresie dotyczącym przydzielania tras pociągów.
- 30 Według Komisji dyrektywa 2001/14 nie przewiduje, że podstawowe funkcje mogą być sprawowane przez przedsiębiorstwo kolejowe pod „nadzorem” podmiotu niezależnego pod względem prawnym, organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji, lecz wymaga ona, aby funkcje te były „wykonywane” przez taki niezależny podmiot.
- 31 Celem art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 jest zapewnienie, żeby przedsiębiorstwa kolejowe nie wykonywały żadnych kompetencji w zakresie przydzielania tras pociągów, tak aby zagwarantować przedsiębiorstwom kolejowym sprawiedliwe i pozbawione dyskryminacji traktowanie.
- 32 Co się tyczy niezależności DCF pod względem prawnym, Komisja uważa, iż mamy tu do czynienia z wyspecjalizowaną jednostką organizacyjną SNCF, która w związku z tym nie jest niezależna z tego punktu widzenia w rozumieniu art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, ponieważ DCF jest jednostką włączoną w strukturę SNCF i nie posiada odrębnej od niej osobowości prawnej.
- 33 Komisja twierdzi również, że jeżeli zarządca infrastruktury kolejowej, jakim jest w niniejszym przypadku RFF, powierza podstawowe funkcje odrębnemu podmiotowi, jak w tym przypadku DCF, ten podmiot musi sam spełniać wymogi w zakresie niezależności nałożone na tego zarządcę infrastruktury. W związku z tym wymóg niezależności „podąża” za wykonywaniem funkcji podstawowych. W przeciwnym razie wymóg niezależności pozbawiony byłby wszelkiej skuteczności.
- 34 Jeśli chodzi o niezależność DCF pod względem organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji, Komisja zauważa, że nie jest ona zapewniona w wystarczającym stopniu. Przestrzeganie obowiązków związanych z niezależnością musi być przedmiotem kontroli ze strony niezależnego organu, które to zadanie w niniejszym przypadku mogłoby być wykonywane przez Autorité de régulation des activités ferroviaires (urząd regulacji działalności kolejowej). Ponadto przedsiębiorstwa kolejowe konkurencyjne względem SNCF nie mają możliwości wniesienia skargi w przypadku niezachowania wymogu niezależności, Autorité de régulation des activités ferroviaires wydaje opinię nie w przypadku nominacji dyrektora DCF, lecz wyłącznie w przypadku jego odwołania, przesunięcia personelu DCF do innych wydziałów SNCF nie są wystarczająco kontrolowane i, w końcu, nie stworzono jeszcze gwarancji, że DCF będzie posiadać własny personel, odrębne pomieszczenia i chroniony system informacji.



- 35 Na koniec Komisja dodaje w replice, że nawet jeśli projekt nowego dekretu Republiki Francuskiej, który w międzyczasie został przyjęty jako décret n° 2011-891, du 26 juillet 2011, relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations et portant diverses dispositions en matière ferroviaire (dekret nr 2011-891 z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie zarządzania ruchem i przejazdami oraz ustanawiający niektóre przepisy w dziedzinie kolejowej) (JORF z dnia 28 lipca 2011 r., s. 12885), przyniósł poprawę w stosunku do obecnej sytuacji, to ten nowy dekret nie zapewnia DCF dostatecznej niezależności pod względem organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji, a tym bardziej pod względem prawnym.
- 36 Rząd francuski twierdzi, że niezależność DCF jest zapewniona, ponieważ podstawowe funkcje, które powierzono DCF, podlegają RFF. DCF uczestniczy w wykonywaniu podstawowych funkcji, ale nimi nie kieruje, ponieważ wyłącznie RFF odpowiada za przydzielanie tras pociągów. RFF definiuje procedury a także sposoby rozpatrywania wniosków, które przekazuje DCF, a także ustala zasady pierwszeństwa. Jeśli chodzi o doraźne przydzielanie tras pociągów w ostatniej chwili, fakt, że dokonuje tego DCF, jest uzasadniony pilnym charakterem, a przydzielanie to jest w każdym razie wyznaczone kolejnością otrzymywania wniosków. Rząd francuski utrzymuje, iż wymóg niezależności DCF pod względem prawnym nie oznacza, że musi on posiadać osobowość prawną odrębną od SNCF.
- 37 Rząd ten uważa również, iż art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 nie ma zastosowania do sytuacji we Francji, ponieważ przepis ten stosuje się tylko, jeżeli zarządca infrastruktury nie jest niezależny. Tymczasem zarządca tej infrastruktury, a mianowicie RFF, jest niezależny, tak że wskazany artykuł nie ma zastosowania do działalności DCF.
- 38 Rząd francuski utrzymuje, że mimo iż DCF jest połączony z osobą prawną będącą przewoźnikiem kolejowym, to jednak pozostaje organem niezależnym pod względem funkcjonalnym. Zatem nie można uważać, że DCF, mimo iż jest włączona w struktury SNCF, stanowi organ, który świadczy kolejowe usługi transportowe w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440.
- 39 Rząd francuski odrzuca również argumenty Komisji związane z brakiem niezależności DCF pod względem organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji w szczególności, co się tyczy nominacji jej dyrektora, przenoszenia dyrektora i innych pracowników do innych wydziałów SNCF oraz zagwarantowania DCF odrębnych lokali, własnej osobowości prawnej i chronionego systemu informacji.
- 40 W duplice rząd francuski twierdzi, iż transpozycja art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz załącznika II do niej jest w pełni ukończona od czasu przyjęcia dekretu nr 2011-891 przyjętego na podstawie ustawy nr 2009-1503.

#### Ocena Trybunału

- 41 W zarzucie pierwszym Komisja podnosi, że Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 w związku z załącznikiem II do niej, a także na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 w zakresie, w jakim we Francji, mimo iż zarządca infrastruktury kolejowej – RFF jest podmiotem niezależnym od SNCF, która zapewnia świadczenie usług transportu kolejowego, to SNCF powierzone są jednak niektóre funkcje podstawowe w zakresie przydzielania tras pociągów, gdyż realizacja dokumentacji techniczno-wykonawczej niezbędnej do rozpatrywania wniosków o przydzielenie trasy pociągu oraz doraźnego przydzielania tras pociągów w ostatniej chwili została powierzona szczególnej jednostce organizacyjnej w ramach SNCF, jaką jest DCF, która nie jest od niej niezależna pod względem prawnym, organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji.
- 42 Na wstępie należy zauważyć, że Republika Francuska twierdzi, iż transpozycja art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz załącznika II do niej jest w pełni ukończona od czasu przyjęcia dekretu nr 2011-891.

- 43 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wystąpienie uchybienia powinno być oceniane z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego istniejącej w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a Trybunał nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym (zob. w szczególności wyroki: z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-9/07 Komisja przeciwko Francji, pkt 8; z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie C-48/10 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 30).
- 44 W związku z tym, ponieważ dekret nr 2011-891 został przyjęty po upływie terminu wyznaczonego przez Komisję w jej uzasadnionej opinii z dnia 9 października 2009 r., nie może on zostać uwzględniony w ramach badania przez Trybunał zasadności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 45 Co do istoty należy przypomnieć, że dyrektywa 91/440 zapoczątkowała liberalizację transportu kolejowego, dążąc do zapewnienia równoważnego i niedyskryminującego dostępu przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury. W celu zagwarantowania takiego dostępu art. 6 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 91/440 ustanowił, że państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby funkcje podstawowe wymienione w załączniku II do tej dyrektywy były powierzane organom lub przedsiębiorstwom, które same nie świadczą żadnych kolejowych usług transportowych. Niezależnie od przewidzianych struktur organizacyjnych istnieje obowiązek wykazania, że cel ten został osiągnięty.
- 46 Zgodnie z załącznikiem II do dyrektywy 91/440 za funkcje podstawowe w rozumieniu art. 6 ust. 3 tej dyrektywy uznaje się przygotowanie i podejmowanie decyzji związanych z przyznawaniem licencji przedsiębiorstwom kolejowym, podejmowanie decyzji związanych z przydzielaniem tras, w tym zarówno określanie, jak i ocena dostępności, a także przydzielanie poszczególnych tras pociągów, podejmowanie decyzji związanych z pobieraniem opłat za infrastrukturę oraz monitorowanie wypełniania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych wymaganych przy świadczeniu określonych usług.
- 47 Z tego wyliczenia wynika, że nie można powierzyć przedsiębiorstwu kolejowemu realizacji dokumentacji techniczno-wykonawczej niezbędnej do rozpatrywania wniosków o przydzielenie trasy pociągu poprzedzającej podjęcie decyzji oraz do doraźnego przydzielania tras pociągów w ostatniej chwili, zważywszy, po pierwsze, że taka realizacja dokumentacji wiąże się ze zdefiniowaniem i oceną dostępności tras pociągów, a po drugie, doraźne przydzielanie tras pociągów w ostatniej chwili stanowi przydzielanie poszczególnych tras pociągów, o którym mowa w załączniku II do dyrektywy 91/440, co oznacza, iż funkcje te powinny być zatem powierzone niezależnemu podmiotowi.
- 48 Należy bowiem przypomnieć, że art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 przewiduje, że podmioty, którym powierzone są funkcje w zakresie alokacji, są niezależne pod względem prawnym, organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji.
- 49 W tym względzie nie można uznać argumentu Republiki Francuskiej, zgodnie z którym art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 nie znajduje zastosowania, gdyż istnieje niezależny zarządca infrastruktury – RFF, któremu powierzone zostały funkcje podstawowe w zakresie alokacji i przydzielania poszczególnych tras pociągów. Wbrew bowiem temu, co twierdzi wskazane państwo członkowskie, niezależność, jaką musi się wykazać zarządca infrastruktury kolejowej, przewidziana w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, powinna podlegać weryfikacji, nawet jeśli zarządca ten jest niezależny od przedsiębiorstw transportu kolejowego, jeżeli funkcje podstawowe są powierzone przedsiębiorstwu kolejowemu. Jak zatem twierdzi rzecznik generalny w pkt 41 opinii, DCF podlega wymogom art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, których nie można rozdzielać. W przeciwnym przypadku państwa członkowskie mogłyby obejść przepisy wskazanych dyrektyw, ustanawiając zarządcę infrastruktury, który mimo iż jest niezależny, powierzałby podstawowe funkcje przedsiębiorstwu kolejowemu, co byłoby sprzeczne z celem przypomnianym w motywie 11 dyrektywy 2001/14, jakim jest zapewnienie każdemu przedsiębiorstwu kolejowemu warunków równego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej.

- 50 W niniejszym przypadku DCF – mimo iż jest nadzorowana przez RFF, niezależnego zarządcę infrastruktury – zgodnie z art. 24 ustawy nr 82-1153, zmienionej ustawą nr 2009-1503 i art. 21 dekretu nr 2003-194 zostały powierzone podstawowe funkcje w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i została ona włączona w strukturę przedsiębiorstwa kolejowego, jakim jest SNCF. W rezultacie, aby móc spełniać funkcje w zakresie alokacji, DCF musi być również niezależna od SNCF pod względem prawnym, organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji.
- 51 Pod względem prawnym DCF powinna zatem posiadać osobowość prawną odrębną od osobowości prawnej SNCF, jak też własne organy i środki, które również są odrębne od organów i środków SNCF.
- 52 Należy jednak stwierdzić, że we Francji DCF nie posiada osobowości prawnej odrębnej od osobowości prawnej SNCF, czego Republika Francuska nie podważa. Niezależność pod względem prawnym przewidziana w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 nie występuje zatem pomiędzy DCF a SNCF.
- 53 Jeżeli kryterium niezależności pod względem prawnym nie jest spełnione, nie jest konieczne badanie kryteriów niezależności pod względem organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji, gdyż spełnione muszą być wszystkie trzy kryteria w sposób kumulatywny, a brak w odniesieniu do DCF jednego z tych kryteriów jest wystarczający do stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i załącznika II do niej, a także art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14.
- 54 Z powyższych uwag wynika, że zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję na poparcie skargi powinien być uwzględniony.

*W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego pobierania opłat za dostęp do infrastruktury*

Argumentacja stron

- 55 Komisja twierdzi w pierwszej części zarzutu drugiego, że Republika Francuska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 11 dyrektywy 2001/14, ponieważ francuskie uregulowania prawne nie zawierają aktualnie planu wykonania zgodnego z wymogami tego artykułu. Środki wymieniane przez państwo członkowskie nie tworzą takiego planu.
- 56 Artykuł 6.4 regulaminu sieci, który przewiduje szczególne zasady pobierania opłat rezerwacyjnych za trasy pociągów towarowych, których łączna długość przekracza 300 km, a prędkość przekracza 70 km/h, nie może stanowić planu wykonania w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2001/14, gdyż nie zawiera on w stosunku do przewoźników ani wobec zarządcy obowiązków lub zachęt w celu poprawy osiągniętych wyników.
- 57 Ponadto dwa inne dokumenty wymienione przez francuskie władze, to jest ogólne warunki umów dotyczących korzystania z infrastruktury i umowa w sprawie wydajności nie spełniają wymogów przewidzianych w art. 11 dyrektywy 2001/14.
- 58 Komisja twierdzi również w drugiej części zarzutu drugiego, że poprzez zaniechanie wprowadzenia systemu zachęt, jaki przewidziano w art. 6 ust. 2–5 dyrektywy 2001/14, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tych przepisów.
- 59 Jeśli chodzi o środki mające stanowić zachęty dla zarządcy infrastruktury do obniżania kosztów zapewnienia infrastruktury, Komisja utrzymuje, że środkiem wprowadzonym przez władze francuskie nie towarzyszy system, który za pomocą zachęt skutecznie skłaniałby zarządcę infrastruktury kolejowej do osiągnięcia wyznaczonych mu celów.
- 60 Jeśli chodzi o obniżanie opłat za dostęp do infrastruktury, Komisja zaznacza, iż umowa w sprawie wydajności nie wyznacza żadnego celu.

- 61 Rząd francuski twierdzi, iż umowa w sprawie wydajności określa cele w zakresie modernizacji infrastruktury oraz zasady opracowywania nowej oferty handlowej sieci kolejowej, aby zapewnić poprawę stanu sieci, jakości usług oraz bezpieczeństwa. Umowa ta zawiera więc postanowienia, które mają skłaniać zarządcę infrastruktury do ograniczenia zakłóceń eksploatacyjnych oraz do poprawienia wydajności sieci kolejowej.
- 62 Rząd ten utrzymuje także, iż ogólne warunki umów dotyczących korzystania z infrastruktury z uwagi na to, że przewidują odszkodowania za niedotrzymanie zobowiązań, zawierają tym samym postanowienia służące zachęcaniu zarówno przedsiębiorstw kolejowych, jak i zarządcy infrastruktury do ograniczenia zakłóceń eksploatacyjnych oraz poprawiania wydajności sieci kolejowej.
- 63 Co się tyczy środków mających stanowić zachęty dla zarządcy infrastruktury do obniżania kosztów zapewnienia infrastruktury, władze francuskie utrzymują, iż wprowadziły mechanizm premiowania personelu, który to mechanizm jest bezpośrednio związany z obniżaniem tych kosztów, a zatem zdaniem tych władz wprowadziły one zachęty w tym zakresie.
- 64 Jeśli chodzi o cel w postaci zmniejszania wielkości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, rząd francuski uważa, iż obniżanie opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej w żadnym razie nie może stanowić bezwzględnego celu ustalonego przez dyrektywę 2001/14.
- 65 Rząd hiszpański twierdzi, iż dyrektywa nie określa ani nie narzuca kryteriów opracowania planu wykonania, a jedynie wskazuje na cel tego planu.
- 66 Komisja nie wykazała zatem, że francuski system pobierania opłat za infrastrukturę nie zachęca do ograniczenia zakłóceń eksploatacyjnych oraz do poprawienia wydajności sieci kolejowej. Odwołanie się do obowiązujących przepisów i wybiórcza analiza niektórych umów lub niektórych przepisów nie stanowi takiego wystarczającego dowodu, gdyż przepisy te powinny być rozważane w całości.
- 67 Jeśli chodzi o środki mające służyć obniżeniu wysokości opłat za dostęp, rząd hiszpański podkreśla, że pobieranie tych opłat związane jest z perspektywą ustanowienia nowoczesnej i konkurencyjnej europejskiej sieci kolejowej zgodnie z celem wskazanym w dyrektywie 2001/14, który zdaniem tego rządu nie został obecnie osiągnięty. Nierozsądne byłoby zatem bez uprzedniego przeprowadzenia modernizacji sieci kolejowej obniżenie jednocześnie wysokości opłat za dostęp i kosztów konserwacji. Ta okoliczność z góry wyklucza jakiegokolwiek naruszenie wskazanych przepisów.

#### Ocena Trybunału

- 68 W pierwszej części zarzutu drugiego Komisja zarzuca w istocie Republice Francuskiej, że nie wprowadziła w przepisach krajowych planu wykonania, który jest przewidziany w art. 11 dyrektywy 2001/14.
- 69 Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2001/14 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. Zgodnie z tym przepisem może to obejmować kary, rekompensaty oraz premie.
- 70 Wynika stąd, po pierwsze, że państwa członkowskie powinny włączyć w system pobierania opłat za infrastrukturę plan wykonania mający zachęcać zarówno przedsiębiorstwa kolejowe, jak i zarządcę infrastruktur do poprawy osiąganych wyników sieci. Po drugie, co się tyczy rodzaju zachęt, jakie mogą być wprowadzone przez państwa członkowskie, państwa te zachowują swobodę wyboru konkretnych środków należących do rzeczonoego planu, o ile środki te tworzą spójną i przejrzystą całość i mogą być zakwalifikowane jako „plan poprawy wydajności” (zob. wyrok z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C-483/10 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 64).

- 71 W celu zbadania zasadności pierwszej części zarzutu drugiego należy rozważyć, czy środki zawarte we francuskich przepisach w tym zakresie są zgodne z wymogami art. 11 dyrektywy 2001/14.
- 72 Co się tyczy art. 6.4 regulaminu sieci, należy stwierdzić, że przepis ten przewiduje wyłącznie szczególne zasady pobierania opłat rezerwacyjnych za trasy pociągów towarowych, pod warunkiem że łączna długość przekracza 300 km, a prędkość jest większa niż 70 km/h, przy czym system ten nie stanowi spójnej i przejrzystej całości, którą można uznać za plan poprawy wydajności w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2001/14. Tymczasem, jak przypomniano w pkt 70 niniejszego wyroku, artykuł ten wymaga, aby państwa członkowskie efektywnie wprowadziły w życie plan wykonania w ramach systemu pobierania opłat.
- 73 Jeśli chodzi o ogólne warunki RFF, obejmują one przepisy dotyczące odszkodowania dla zarządcy infrastruktury w przypadku niewykorzystania trasy pociągu w wyniku zawinienia przedsiębiorstwa kolejowego oraz odszkodowania dla przedsiębiorstwa kolejowego w wyniku odwołania trasy pociągu spowodowanego przez zarządcę. Należy zauważyć, że te przepisy nie stanowią planu wykonania, gdyż art. 18 ogólnych warunków zawiera wyłącznie ogólne klauzule odpowiedzialności w przypadku szkody, a art. 20 wskazanych ogólnych warunków przewiduje jedynie konsekwencje odszkodowawcze w przypadku odwołania tras pociągów przez RFF.
- 74 W odniesieniu wreszcie do wprowadzenia w życie w charakterze eksperymentu szczególnego mechanizmu poprawy osiąganych wyników przewidzianego w umowie w sprawie wydajności należy stwierdzić, że stosowanie tego mechanizmu obciąża wyłącznie RFF. Umowa w sprawie poprawy wydajności nie stanowi zatem planu wykonania, który wprowadzałby zachęty nie tylko dla zarządcy infrastruktury, ale również dla przedsiębiorstw kolejowych. Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2001/14 podstawowe zasady planu wykonania mają być stosowane na obszarze całej sieci. Tymczasem przepisy umowy w sprawie wydajności są ograniczone do sieci przewozów towarowych.
- 75 Z powyższych rozważań wynika, że należy uwzględnić część pierwszą zarzutu drugiego, powołanego przez Komisję na poparcie wniesionej skargi.
- 76 W części drugiej zarzutu drugiego Komisja podnosi w istocie, że Republika Francuska nie wprowadziła mechanizmu zachęcającego zarządcę infrastruktury do obniżania kosztów zapewnienia infrastruktury lub zredukowania wielkości opłat za dostęp.
- 77 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie ustalają odpowiednie warunki do zapewnienia tego, że w normalnych warunkach działalności gospodarczej i w stosownym czasie zestawienie 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. Na podstawie art. 6 ust. 2 tej dyrektywy zarządca infrastruktury kolejowej będzie miał stwarzane zachęty do zmniejszania kosztów zapewniania tej infrastruktury oraz wielkości opłat za dostęp.
- 78 W tym względzie art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14 przewiduje, że wynikający z art. 6 ust. 2 obowiązek ma być zrealizowany albo w drodze wieloletniej umowy zawartej między zarządcą infrastruktury a kompetentnym organem władzy, która przewiduje finansowanie ze strony państwa, albo w drodze ustalenia stosownych środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami. Pozostaje zatem w swobodnej gestii państw członkowskich wprowadzenie w życie zachęt w ramach wieloletniej umowy lub w drodze przepisów administracyjnych.
- 79 W niniejszej sprawie w dniu 6 czerwca 2009 r. została podpisana pomiędzy prezesem RFF a przedstawicielami personelu RFF umowa dotycząca wynagrodzeń w ramach wprowadzenia w życie umowy w sprawie wydajności. Taka umowa stanowi mechanizm zachęt równoważny z wieloletnią umową przewidzianą w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

- 80 Umowa dotycząca wynagrodzeń wprowadza bowiem premię dla personelu, która ma zachęcać zarządcę infrastruktury kolejowej do obniżenia kosztów w zakresie, w jakim umowa ta przewiduje w szczególności jako kryterium wypłacenia dodatkowego wynagrodzenia na rzecz całego personelu RFF – obniżenie kosztu jednostkowego odpowiadającego pełnej wymianie kilometra torów kolejowych. Kontrola tego kosztu pozwala bowiem na określenie reprezentatywnego wskaźnika zmiany kosztów jednostkowych wymiany infrastruktury kolejowej, który to wskaźnik, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 66 opinii, wprowadza mechanizm premiowania personelu bezpośrednio związany z obniżaniem kosztów zapewnienia infrastruktury. Ponadto premia wynikająca z umowy dotyczącej wynagrodzeń jest wypłacana wyłącznie wtedy, gdy poniesione koszty są zgodne z celami umowy w sprawie wydajności.
- 81 Środki te zachęcają zatem zarządcę infrastruktury do obniżenia kosztów zapewnienia infrastruktury kolejowej oraz pośrednio – do zredukowania wielkości opłat za dostęp do niej.
- 82 Odnośnie do argumentu Komisji, zgodnie z którym art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 nakłada na państwa członkowskie obowiązek stwarzania zachęt do obniżania opłat za dostęp, innych niż zachęty podjęte w celu obniżenia kosztów, należy stwierdzić, że motyw 40 tej dyrektywy stanowi, że infrastruktura transportowa stanowi naturalny monopol. Dlatego konieczne jest stwarzanie zarządcom infrastruktury zachęt do zmniejszenia kosztów i efektywnego zarządzania infrastrukturą pozostającą w ich dyspozycji. Motyw ten tymczasem wymienia nie opłaty, lecz jedynie koszty (zob. wyrok z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C-556/10 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 106).
- 83 Wprawdzie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 przewiduje, że zachęty należy podejmować w taki sposób, aby zredukować koszty i opłaty za dostęp, niemniej jednak przepis ten nie przewiduje w jakikolwiek sposób, że środki te muszą zostać przyjęte w sposób niezależny od siebie (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 107).
- 84 Przyjęcie stanowiska Komisji oznaczałoby bowiem uznanie obowiązku państwa członkowskiego do stwarzania zachęt dla zarządcy infrastruktury do przekazania użytkownikom sieci, poprzez obniżenie opłat za dostęp, części nadwyżki uzyskanej w drodze zwiększenia efektywności tego zarządcy, pomimo że nie byłby on w stanie odzyskać wszystkich kosztów udostępnienia infrastruktury. Ta wykładnia zobowiązywałaby państwo członkowskie, w zamian za takie przekazanie nadwyżki do finansowania infrastruktury. Należy stwierdzić, że taka interpretacja byłaby sprzeczna z art. 6 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2001/14, który przewiduje, że w ogólnych ramach pobierania opłat zgodnie z art. 7 i 8 tej dyrektywy państwo członkowskie może wymagać od zarządcy infrastruktury zbilansowania zestawienia rachunkowego bez finansowania ze strony państwa. (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 108).
- 85 Należy zatem uznać, że obowiązek stwarzania zachęt dla zarządcy infrastruktury do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury kolejowej i wielkości opłat za dostęp jest w niniejszej sprawie spełniony poprzez przyjęcie środków mających na celu obniżenie kosztów udostępnienia tej infrastruktury, ponieważ środki te mają również wpływ na obniżenie opłat za dostęp, jak zaznaczono w pkt 79–81 niniejszego wyroku.
- 86 Ponadto należy stwierdzić, że środki mające na celu zmniejszenie kosztów zapewnienia infrastruktury mogą spowodować jedynie obniżenie wielkości opłat za dostęp, niezależnie od tego, czy zostały one przyjęte na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, czy na podstawie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy.
- 87 W świetle powyższych rozważań należy oddalić drugą część zarzutu drugiego Komisji dotyczącego zachęt do obniżania kosztów.
- 88 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że nie przyjmując środków koniecznych do zapewnienia, aby jednostka, której powierzono pełnienie funkcji podstawowych wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440, była niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe zgodnie z art. 6 ust. 3 tej dyrektywy oraz załącznikiem II do niej, a także art. 14 ust. 2 dyrektywy

2001/14, oraz nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do art. 11 dyrektywy 2001/14, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tych przepisów.

89 W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

### **W przedmiocie kosztów**

90 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Ponieważ żądania Komisji i Republiki Francuskiej zostały uwzględnione tylko częściowo, należy orzec, że pokrywają one własne koszty.

91 Na podstawie art. 140 § 1 regulaminu postępowania Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Nie przyjmując środków koniecznych do zapewnienia, aby jednostka, której powierzono pełnienie funkcji podstawowych wymienionych w załączniku II do 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. była niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe zgodnie z art. 6 ust. 3 tej dyrektywy oraz załącznikiem II do niej, a także art. 14 ust. 2 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. oraz nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do art. 11 wskazanej dyrektywy 2001/14, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tych przepisów.**
- 2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 3) Komisja Europejska i Republika Francuska pokrywają własne koszty.
- 4) Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.

Podpisy