



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 13 grudnia 2012 r.¹

Sprawa C-412/11

**Komisja Europejska
przeciwko**

Wielkiemu Księstwu Luksemburga

Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 91/440/EWG — Rozwój kolei wspólnotowych — Dyrektywa 2001/14/WE — Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej — Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz załącznik II do niej — Artykuł 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 — Zarządca infrastruktury — Niezależność w zakresie organizacji i podejmowania decyzji — Niezależność w pełnieniu funkcji podstawowych

I – Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440/EWG², zmienionej dyrektywą 2001/12/WE³ (zwanej dalej „dyrektywą 91/440”) i załącznika II do niej, a także na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE⁴. Wielkie Księstwo Luksemburga wnosi o oddalenie skargi Komisji.

2. Niniejsza sprawa należy do szeregu skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵, wniesionych przez Komisję w latach 2010–2011 i dotyczących stosowania przez państwa członkowskie dyrektyw 91/440 i 2001/14, których podstawowym celem jest sprawiedliwy i niedyskryminujący dostęp przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury, czyli do sieci kolejowej. Skargi te są bezprecedensowe, ponieważ Trybunał po raz pierwszy może zbadać kwestię liberalizacji kolei w Unii Europejskiej, a w szczególności dokonać wykładni aktów prawnych z tzw. „pierwszego pakietu kolejowego”.

3. W dniu 6 września 2012 r. przedstawiłem już opinię w ww. sprawie Komisja przeciwko Portugalii zakończonej wyrokiem, a także opinie w ww. sprawach: Komisja przeciwko Węgrom; Komisja przeciwko Hiszpanii; Komisja przeciwko Austrii i Komisja przeciwko Niemcom. Oprócz niniejszej opinii przedstawiam w dniu dzisiejszym opinie w ww. sprawach: Komisja przeciwko Polsce; Komisja

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 i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. L 75, s. 29).

5 — Chodzi o wyroki: z dnia 25 października 2012 r. w sprawie C-557/10 Komisja przeciwko Portugalii; z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie C-528/10 Komisja przeciwko Grecji, a także sprawy zawisłe przed Trybunałem: C-473/10 Komisja przeciwko Węgrom; C-483/10 Komisja przeciwko Hiszpanii; C-512/10 Komisja przeciwko Polsce; 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 i C-369/11 Komisja przeciwko Włochom.

przeciwko Republice Czeskiej; Komisja przeciwko Francji i Komisja przeciwko Słowenii. W zakresie, w jakim niniejsza sprawa dotyczy zarzutów podobnych do zarzutów, które miałem okazję zbadać w wyżej wymienionych opiniach, ograniczę się do przywołania istotnych punktów tych opinii, bez powtarzania w całości zawartych w nim argumentów.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Dyrektywa 91/440

4. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 stanowi:

„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.

Państwa członkowskie mogą jednakże nadać przedsiębiorstwom kolejowym lub każdemu innemu organowi prawo do pobierania opłat oraz odpowiedzialność za zarządzanie infrastrukturą kolejową, tj. inwestycje, utrzymanie oraz fundusze”.

5. Załącznik II do dyrektywy 91/440 wymienia „podstawowe funkcje” określone w jej art. 6 ust. 3:

„[...]

— podejmowanie decyzji związanych z przydzielaniem tras, w tym zarówno określanie, jak i ocena dostępności, a także przydzielanie poszczególnych tras pociągów,

[...]”.

2. Dyrektywa 2001/14

6. Artykuł 14 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/14 stanowi, co następuje:

„1. Państwa członkowskie mogą ustalić pewne ogólne ramy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, respektując jednak niezależność zarządzania przewidzianą w art. 4 dyrektywy 91/440/EWG. 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].

B – Uregulowania luksemburskie

7. Loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire⁶ (ustawa z dnia 22 lipca 2009 r. o bezpieczeństwie kolejowym) przewiduje, że nowo utworzony Administration des Chemins de Fer (organ administracji kolejowej, zwany dalej „ACF”), sprawuje podstawowe funkcje w zakresie przyznawania zdolności przepustowej (przydzielania tras pociągów) i ustalania opłat.

8. Loi du 11 juin 1999 relative à l’infrastructure ferroviaire (ustawa z dnia 11 czerwca 1999 r. w sprawie infrastruktury kolejowej), zmieniona ustawą z dnia 3 sierpnia 2010 r.⁷, stanowi:

„Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej należy do zadań organu właściwego do spraw alokacji, jakim jest [ACF]”.

III – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

9. W dniu 26 czerwca 2008 r. Komisja skierowała do Wielkiego Księstwa Luksemburga wezwanie do usunięcia uchybienia i zastosowania się do dyrektyw pierwszego pakietu kolejowego. Państwo to udzieliło odpowiedzi na rzucone wezwanie pismem z dnia 27 sierpnia 2008 r.

10. W dniu 9 października 2009 r. Komisja wystosowała do Wielkiego Księstwa Luksemburga uzasadnioną opinię, w której podniosła niewystarczający charakter środków przyjętych w celu zapewnienia transpozycji dyrektyw 91/440 i 2001/14. W wyniku nowej wymiany pism Komisja skierowała do Wielkiego Księstwa Luksemburga uzupełniającą uzasadnioną opinię z dnia 25 listopada 2010 r., w której ograniczyła postępowanie do jednego zarzutu dotyczącego niezależności w pełnieniu podstawowych funkcji w świetle zmian wprowadzonych w przepisach krajowych.

11. W dniu 3 lutego 2011 r. Wielkie Księstwo Luksemburga udzieliło odpowiedzi na uzupełniającą uzasadnioną opinię.

12. Ponieważ Komisja nie była usatysfakcjonowana odpowiedzią i informacjami przedstawionymi przez Wielkie Księstwo Luksemburga, w dniu 8 sierpnia 2011 r. postanowiła wnieść niniejszą skargę.

IV – Argumenty stron

13. Komisja podnosi, że dyrektywa 91/440 nakazuje, aby funkcje między innymi w zakresie alokacji kolejowej zdolności przepustowej zostały powierzone niezależnemu organizmowi. Załącznik II do dyrektywy 91/440 uznaje bowiem za „podstawowe funkcje” „podejmowanie decyzji związanych z przydzielaniem tras, w tym zarówno określanie, jak i ocen[ę] dostępności, a także przydzielanie poszczególnych tras pociągów”.

6 — *Mémorial* 2009, A-nr 169, s. 2465.

7 — *Mémorial* 2010, A-nr 135, s. 2194.

14. Zdaniem Komisji, jeżeli ACF, któremu zostało powierzone przydzielanie tras pociągów, jest wprowadzicie organem niezależnym od Chemins de fer luxembourgeois (kolei luksemburskich, zwanych dalej „CFL”), to niemniej jednak CFL zostały przyznane niektóre podstawowe funkcje w zakresie przydzielania tras pociągów.

15. Komisja uważa, w świetle informacji przekazanych przez rząd luksemburski, że w przypadku zakłóceń w ruchu przydział tras pociągów należy wciąż do CFL, a ściślej do ich działu zarządzania siecią kolejową, przy czym ta część CFL nie jest niezależna od innych działów, które zarządzają usługami przewozu kolejowego.

16. Komisja uważa, że w przypadku zakłócenia w ruchu normalny rozkład jazdy nie może być dłużej respektowany, gdyż określone godziny w rozkładzie zostały już przekroczone i konieczna staje się zmiana rozkładu względem przewoźników oczekujących na przejazd. Komisja uważa, że taka zmiana rozkładu obejmuje w nieunikniony sposób przydział tras pociągów. Tymczasem zgodnie z przepisami luksemburskimi można dokonać tego wyłącznie w ramach zarządzania ruchem kolejowym, które należy do CFL, co oznacza, że CFL odgrywa rolę w przydzielaniu kolejowej zdolności przepustowej wbrew wymogom dyrektywy 2001/14.

17. Komisja uważa, że wykonywanie podstawowej funkcji w zakresie przydzielania tras pociągów wymaga, aby CFL spełniały wymogi w zakresie niezależności wynikające z pierwszego pakietu kolejowego. Tymczasem żaden środek mający zapewnić taką niezależność nie został wdrożony w ramach CFL w celu oddzielenia z punktu widzenia prawnego, organizacyjnego i w zakresie podejmowania decyzji części przedsiębiorstwa wykonujących podstawowe funkcje od części zarządzających usługami w zakresie przewozu kolejowego.

18. W replice Komisja podnosi, że zmiany wprowadzone w regulaminie sieci kolejowej (zwanym dalej „regulaminem”) przyjętym przez władze luksemburskie po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii nie wystarczają do usunięcia uchybienia.

19. W odpowiedzi na skargę rząd luksemburski zauważa, że mimo iż obowiązujące krajowe przepisy były zgodne z treścią i duchem dyrektywy 2001/14, to zostały one jednak dostosowane w wyniku wniesienia tej skargi, tak aby nie pozostawić najmniejszej wątpliwości co do ewentualnego braku zgodności z prawem Unii. W związku z tym regulamin został zmieniony w taki sposób, aby zadanie obejmujące zmianę przydziału tras pociągów w przypadku zakłócenia w ruchu zostało przekazane ACF⁸. W swej duplice rząd luksemburski podnosi, że regulamin został ponownie zmieniony (ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2012 r.) i spełnia obecnie wymogi Komisji, przewidziano w nim bowiem, że w razie nieprzewidzianych zakłóceń nowe trasy pociągów są przydzielane przez ACF⁹.

V – Analiza skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

20. Wielkie Księstwo Luksemburga kwestionuje zarzut Komisji, powołując się na przepisy przyjęte po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, to znaczy na zmiany w regulaminie, które zostały wprowadzone po upływie rzeczoności terminu.

8 — Odniesienie do wersji 3.0 wydania z 2011 r. regulaminu sieci kolejowej opublikowanego w *Mémorial* 2011, B-nr 84, s. 1657.

9 — Odniesienie do wersji 2.0 wydania z 2012 r. regulaminu sieci kolejowej, opublikowanego w *Mémorial* 2011, B-nr 103, s. 1985.

21. W tym względzie wystarczy przypomnieć, że Trybunał wielokrotnie orzekł, że istnienie uchybienia należy oceniać według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał¹⁰. W ramach badania niniejszej skargi to zatem przepisy obowiązujące w dniu upływu dwumiesięcznego terminu, wyznaczonego w uzupełniającej uzasadnionej opinii z dnia 25 listopada 2010 r. mają rozstrzygające znaczenie.

22. Skarga Komisji oparta jest na dwóch przesłankach, które miałem już okazję zbadać w opiniach w ww. sprawach C-473/10 Komisja przeciwko Węgrom, C-625/10 Komisja przeciwko Francji oraz C-627/10 Komisja przeciwko Słowenii.

23. Co się tyczy powodów, dla których zasiedziałemu przedsiębiorstwu takiemu jak CFL, będącemu przedsiębiorstwem kolejowym, działowi, który nie jest od niego niezależny, lub zarządcy infrastruktury, który nie jest niezależny od takich przedsiębiorstw, nie można powierzyć wykonywania podstawowych funkcji, takich jak przydział tras pociągów, wystarczające jest zatem odesłanie do opinii w ww. sprawach C-625/10 Komisja przeciwko Francji (pkt 31–47) i C-627/10 Komisja przeciwko Słowenii (pkt 30–46).

24. Ponadto z powodów, które przedstawiłem w opiniach w ww. sprawach: C-473/10 Komisja przeciwko Węgrom (pkt 49–70) i C-627/10 Komisja przeciwko Słowenii (pkt 38–46), wydaje się wykluczone, aby zasiedziałemu przedsiębiorstwu takiemu jak CFL, będącemu przedsiębiorstwem kolejowym, można było powierzyć uprawnienia obejmujące podejmowanie decyzji w zakresie zmiany przydziału tras pociągów w przypadku zakłóceń w ruchu bez ograniczenia się przy tym do odwołania tych tras.

25. Z tych względów należy uwzględnić skargę Komisji.

VI – W przedmiocie kosztów

26. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

27. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Wielkiego Księstwa Luksemburga kosztami postępowania, a państwo to przegrało sprawę, należy uwzględnić to żądanie.

VII – Wnioski

28. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom, które ciąży na nim na mocy art. 6 ust. 3 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., oraz załącznika II do niej, a także na mocy 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 w zakresie, w jakim dział przedsiębiorstwa kolejowego uczestniczy w sprawowaniu podstawowych funkcji takich jak przydział tras pociągów.

10 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-319/06 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-4323, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-241/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-1697, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie C-50/09 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-873, pkt 102.

- 2) Wielkie Księstwo Luksemburga zostaje obciążone kosztami postępowania.