



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 28 lutego 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 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 — Zarządca infrastruktury — Niezależność organizacyjna i decyzyjna — Struktura holdingu — Dyrektywa 2001/14/WE — Artykuł 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 — Ustalanie opłat na bazie kosztów bezpośrednich — Pobieranie opłat — Koszty bezpośrednie — Koszty całkowite — Dyrektywa 2001/14/WE — Artykuł 6 ust. 2 — Brak mechanizmu zachęcającego do obniżania kosztów — Dyrektywa 91/440 — Artykuł 10 ust. 7 — Dyrektywa 2001/14 — Artykuł 30 ust. 4 — Organ kontrolny — Kompetencje

W sprawie C-556/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 26 listopada 2010 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez G. Brauna oraz H. Støvlbæka, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republike Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez T. Henzego, J. Möllera oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez R. Van der Houta, advocaat,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka, J. Očkovą oraz T. Müllera, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Włoską, reprezentowaną przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentino, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

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

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 maja 2012 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 września 2012 r.,

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 załączniku II do 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”) była niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe;
 - nie przyjmując środków zachęcających do obniżania kosztów;
 - nie zapewniając właściwej transpozycji przepisów dotyczących pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej znajdujących się w dyrektywie 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 przyznawanie 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”), oraz
 - nie przyznając organowi kontrolnemu, o którym mowa w art. 30 dyrektywy 2001/14 pewnych kompetencji w dziedzinie uzyskiwania informacji oraz sankcji,

Republika Federalna Niemiec uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na tym państwie na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i załącznika II do niej, art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 tej ostatniej dyrektywy oraz art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 w związku z art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 91/440

- 2 Motyw czwarty dyrektywy 91/440 stanowi:

„[...] funkcjonowanie i efektywne działanie systemu kolei może stać się łatwiejsze, jeżeli dokona się rozróżnienia między świadczeniem usług transportowych oraz administrowaniem infrastrukturą; w tej sytuacji niezbędne jest odrębne zarządzanie tymi dwiema działalnościami i odrębna rachunkowość”.

3 Artykuł 6 ust. 1–3 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby oddzielny rachunek zysków i strat oraz bilans były prowadzone i publikowane, z jednej strony dla działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług transportowych przez przedsiębiorstwa kolejowe, a z drugiej strony dla działalności gospodarczej związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową. Fundusze publiczne wypłacane na jeden z tych dwóch zakresów działalności nie mogą być przenoszone na drugi z nich.

Rachunkowość dla tych dwóch zakresów działalności jest prowadzona w sposób, który odzwierciedla ten zakaz.

2. Państwa członkowskie mogą zastrzec, że ten rozdział wymaga organizacji odrębnych działów w ramach jednego przedsiębiorstwa lub że infrastruktura zarządzana jest przez osobny podmiot.

3. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby funkcje wyznaczania równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury wymienion[e] 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”.

4 Artykuł 10 ust. 7 tej dyrektywy stanowi:

„Bez uszczerbku dla przepisów wspólnotowych i krajowych dotyczących polityki konkurencji i instytucji odpowiedzialnych w tym zakresie organ regulujący powołany na podstawie art. 30 dyrektywy 2000/14/WE lub jakiegokolwiek inny organ korzystający z takiego samego stopnia niezależności, monitoruje konkurencję na rynku przewozów kolejowych, w tym rynku towarowego transportu kolejowego.

Organ ten zostanie powołany zgodnie z przepisami art. 30 ust. 1 wspomnianej dyrektywy. Każdy ubiegający się lub zainteresowana strona może złożyć zażalenie na ten organ, jeżeli uważa, że został potraktowany niesprawiedliwie, dyskryminująco lub został pokrzywdzony w jakiegokolwiek inny sposób. Na podstawie skargi i, gdzie to właściwe, z własnej inicjatywy organ regulacyjny przy pierwszej okazji podejmie decyzję w sprawie podjęcia właściwych środków do celów skorygowania niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach. Dla zapewnienia koniecznej możliwości kontroli sądowej i niezbędnej współpracy między krajowymi organami regulującymi art. 30 ust. 6 i art. 31 wspomnianej dyrektywy stosuje się w tym kontekście”.

5 Załącznik II do dyrektywy 91/440 wskazuje wykaz podstawowych funkcji określonych w art. 6 ust. 3 następująco:

- „– 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

- 6 Motywy 12, 16, 20, 40 i 46 dyrektywy 2001/14 wymieniają cele tej dyrektywy w sposób następujący:

„(12) W ogólnych ramach podanych przez państwa członkowskie systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny zachęcać zarządców infrastruktury kolejowej do optymalizacji wykorzystania należącej do nich infrastruktury.

[...]

(16) Systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na uczciwą konkurencję przy wykonywaniu przewozów kolejowych.

[...]

(20) Jest pożądaną przyznanie zarządcom infrastruktury pewnego stopnia elastyczności, aby umożliwić im osiągnięcie bardziej efektywnego wykorzystania sieci infrastruktury.

[...]

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

[...]

(46) Efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminujące wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu kontrolnego (regulatora), który ocenia stosowanie tych zasad Wspólnoty i który działa jako organ odwoławczy, jednak z możliwością kontroli sądowej jego orzeczenia”.

- 7 Zgodnie z art.1 akapit pierwszy tej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa dotyczy zasad i procedur, które mają być stosowane w odniesieniu do ustalania i pobierania opłat za infrastrukturę kolejową i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej”.

- 8 Artykuł 4 ust. 1 i 2 tej samej dyrektywy stanowi:

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

W przedmiocie wspomnianego warunku niezależności zarządzania państwa członkowskie ustalą także specjalne zasady pobierania opłat lub przełożą 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 [Jeżeli zarządca infrastruktury pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji] nie jest niezależny od któregośkolwiek przedsiębiorstwa kolejowego, funkcje [...] opisane w niniejszym rozdziale inne niż zbieranie opłat, będą wykonywane przez organ pobierający opłaty, który jest prawnie, organizacyjnie i decyzyjnie niezależny od przedsiębiorstw kolejowych [który jest niezależny pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji od któregośkolwiek przedsiębiorstwa kolejowego]”.

9 Artykuł 6 dyrektywy 2001/14 przewiduje:

„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, obejmującego okres nie krótszy niż trzy lata, która przewiduje finansowanie ze strony państwa, albo w drodze ustalenia stosownych środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami.

[...]

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”.

10 Artykuł 7 ust. 3–5 tej dyrektywy stanowi:

„3. 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.

4. Opłata za infrastrukturę może zawierać pewną opłatę, która odzwierciedla niedobór zdolności przepustowej możliwego do wskazania segmentu infrastruktury w czasie okresów przepełnienia.

5. Opłata za infrastrukturę może być zmieniona, aby uwzględnić koszty skutków dla środowiska spowodowane przez prowadzenie ruchu pociągów. Taka zmiana zostanie zróżnicowana w powiązaniu z wielkością spowodowanego skutku”.

11 Artykuł 8 ust. 1 i 2 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. 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.

2. Dla specjalnych projektów inwestycyjnych w przyszłości lub tych, które zostały zakończone nie więcej niż 15 lat przed wejściem w życie niniejszej dyrektywy, zarządca infrastruktury może ustalić lub nadal ustalać wyższe opłaty – na podstawie długookresowych kosztów takich projektów – jeżeli podnoszą one efektywność [...] lub efektywność kosztową, a w inny sposób nie mogłyby być lub nie zostałyby uwzględnione. Taka umowa o pobieraniu opłat może także zawierać porozumienia w sprawie ponoszenia różnych rodzajów ryzyka związanego z nowymi inwestycjami”.

12 Artykuł 9 ust. 1 tej samej dyrektywy stanowi:

„Bez uszczerbku dla przepisów art. 81, 82, 86 i 87 traktatu i nie naruszając art. 7 ust. 3 niniejszej dyrektywy, wszelkie ulgi w stosunku do opłat pobieranych od przedsiębiorstwa kolejowego przez zarządcę infrastruktury za każdą usługę będą stosować się do kryteriów podanych w niniejszym artykule”.

13 Na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/14:

„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].

14 Artykuł 30 tej dyrektywy zatytułowany „Organ kontrolny” stanowi:

„1. [...] państwa członkowskie powołają organ kontrolny [...]. Organ ten będzie funkcjonować zgodnie z zasadami przedstawionymi w tym artykule, na mocy którego funkcje odwoławcze i kontrolne mogą być przypisywane odrębnym organom.

2. Wnioskodawca będzie miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, a w szczególności przeciwko decyzjom podjętym przez zarządcę infrastruktury albo, jeśli to stosowne, przedsiębiorstwo kolejowe w zakresie dotyczącym:

[...]

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

4. Organ kontrolny będzie upoważniony do żądania odpowiednich informacji od zarządcy infrastruktury, wnioskodawców i wszelkich włączonych do sprawy stron trzecich w ramach zainteresowanego państwa członkowskiego, które muszą być dostarczone bez nadmiernej zwłoki.

5. [Organ kontrolny będzie zobowiązany do orzeczenia w przedmiocie zażalenia oraz do podjęcia środków niezbędnych w celu zaradzenia sytuacji w maksymalnym terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania wszelkiej informacji].

Z zastrzeżeniem ust. 6 decyzja organu kontrolnego będzie wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją.

[...]”.

Prawo niemieckie

- 15 Paragraf 5a ust. 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (ustawy ogólnej o kolejach) z dnia 27 grudnia 1993 r. (BGBl. I, s. 2378, 2396), zmienionej ustawą z dnia 29 lipca 2009 r. (BGBl. I, s. 2542) (zwanej „ogólną ustawą o kolejach”), przewiduje:

„Organ nadzorujący w kolejach przy wykonywaniu swoich funkcji może podjąć względem podmiotów związanych postanowieniami, o których mowa w art. 5 ust. 1 środki niezbędne w celu zaradzenia naruszeniom i uniknięcia przyszłych naruszeń przepisów, o których mowa w art. 5 ust. 1”.

- 16 Paragraf 9a ust. 1 ogólnej ustawy o kolejach stanowi:

„1. Publiczni zarządcy torów kolejowych muszą być niezależni od przedsiębiorstw transportu kolejowego co do formy prawnej, organizacji i w zakresie podejmowania decyzji, o ile dane decyzje dotyczą przydzielania tras pociągów i pobierania opłat. Aby osiągnąć cele, o których mowa w zdaniu pierwszym, należy:

- 1) wydzielić w spółkach kolejowych, które są jednocześnie przedsiębiorstwami transportu kolejowego i zarządcami torów kolejowych, te dwa obszary działalności, tak aby powierzyć każdy z nich jednej lub kilku oddzielnym spółkom;
- 2) nadać umowom zawartym między zarządcą torów kolejowych a osobami trzecimi formę gwarantującą zarządcy autonomię organizacyjną;
- 3) zezwolić wyłącznie pracownikom zarządcy torów kolejowych, którzy nie pełnią funkcji w przedsiębiorstwach transportu kolejowego, na podejmowanie decyzji dotyczących rozkładu jazdy, przydzielania tras i pobierania opłat;
- 4) uznawać za niedozwolone instrukcje wydawane przez osoby trzecie zarządcy torów kolejowych lub jego pracownikom w sprawach decyzji dotyczących rozkładu jazdy, przydzielania tras i pobierania opłat;
- 5) opracować, utrzymać i opublikować w przedsiębiorstwach w rozumieniu § 9 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2 i 3 regulaminy zabraniające osobom trzecim względem zarządcy torów kolejowych wywieranie wpływu na decyzje dotyczące rozkładu jazdy, przydzielania tras i pobierania opłat; w regulaminach należy zwłaszcza określić szczegółowe obowiązki pracowników, aby zapobiec wywieraniu takiego wpływu; zarządcy torów kolejowych mają ponadto obowiązek, na wniosek właściwego organu nadzorczego, przekazać temu organowi nazwisko przedstawiciela

odpowiadającego za przestrzeganie regulaminów; każdego roku przedstawiciel ma obowiązek przedstawić organowi nadzorczemu sprawozdanie na temat napotkanych problemów i środków podjętych w celu ich rozwiązania;

- 6) wyznaczyć poszczególne osoby na stanowiska w radach nadzorczych przedsiębiorstw w rozumieniu § 9 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2 i 3; w ten sposób w radzie nadzorczej zarządcy torów kolejowych nie będą mogli zasiadać członkowie rad nadzorczych przedsiębiorstw w rozumieniu § 9 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2 i 3 ani członkowie personelu tych przedsiębiorstw; przepis ten ma również zastosowanie do pozostałych udziałów spółki dominującej”.

17 Paragraf 14 ust. 4 tej ustawy przewiduje:

„Zarządcy torów kolejowych muszą wyznaczyć opłaty zgodnie z postanowieniem przyjętym na podstawie § 26 ust. 1 pkt 6 i 7, w sposób rekompensujący koszty poniesione przez nich w związku ze świadczeniem usług regulaminowych w rozumieniu ust. 1 zdanie pierwsze, powiększone o wskaźnik rentowności, jeżeli rynek na to pozwala. W ten sposób zarządcy mogą doliczać dodatkowe kwoty do kosztów związanych ze świadczeniem usług kolejowych, przy czym można wprowadzić rozróżnienie zarówno na usługi dalekobieżnego kolejowego transportu pasażerskiego, usługi transportu pasażerskiego na krótkich trasach lub towarowe usługi transportowe, jak i na segmenty rynku w ramach usług transportowych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu konkurencyjności, zwłaszcza w obszarze międzynarodowego kolejowego transportu towarów. W danym segmencie rynku poziom opłat nie może jednak przekraczać, w odniesieniu do drugiego zdania, kosztów wynikających bezpośrednio ze świadczenia usług kolejowych powiększonych o wskaźnik rentowności, jeżeli rynek na to pozwala. W postanowieniu przyjętym na podstawie § 26 ust. 1 pkt 6 i 7:

- 1) można dopuścić odstępstwa od ustalania kwoty opłaty zgodnie ze zdaniem pierwszym, jeżeli koszty zostaną pokryte w inny sposób, lub
- 2) właściwy organ nadzorczy może zostać uprawniony do zwolnienia wszystkich zarządców torów kolejowych z przestrzegania wymogów wyznaczonych w zdaniu pierwszym w drodze ogólnej decyzji i po konsultacji z federalną agencją energii elektrycznej, gazu, telekomunikacji, poczty i kolei (organ kontrolny)”.

18 Paragraf 14c tej ustawy stanowi:

„1. W ramach pełnienia swoich funkcji organ kontrolny może podjąć wobec publicznych przedsiębiorstw infrastruktury kolejowej środki niezbędne do zaradzenia stwierdzonym naruszeniom i zapobiegania przyszłym naruszeniom przepisów kolejowych dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej.

2. Podmioty posiadające prawo dostępu do infrastruktury, publiczne przedsiębiorstwa infrastruktury kolejowej i ich pracownicy muszą zapewnić organowi kontrolnemu i jego przedstawicielom, w ramach wykonywanych zadań:

- 1) dostęp do pomieszczeń handlowych i instalacji w godzinach, w których są zazwyczaj otwarte oraz
- 2) możliwość przeglądu ksiąg, dokumentów handlowych, plików i innych dokumentów oraz zapisywania ich na odpowiednich nośnikach informatycznych.

3. Podmioty posiadające prawo dostępu do infrastruktury, publiczne przedsiębiorstwa infrastruktury kolejowej i ich pracownicy muszą dostarczyć organowi kontroli i jego przedstawicielom:

- 1) wszelkie informacje,

- 2) wszelkie dowody,
- 3) wszelkie środki i wszelkie usługi pomocnicze niezbędne do wypełniania ich zadań.

Przepis ten ma również zastosowanie do negocjacji, zakończonych lub w toku, dotyczących kwoty opłat za użytkowanie infrastruktury i innych opłat. Przekazywane informacje muszą być dokładne i sporządzone w dobrej wierze. Każda osoba, która ma obowiązek dostarczyć informacje, może odmówić udzielenia odpowiedzi na pytania, jeżeli odpowiedź naraziłaby ją lub jednego z członków wymienionych w § 383 ust. 1 pkt 1–3 kodeksu postępowania cywilnego na ryzyko postępowania karnego lub postępowania w sprawie naruszenia o charakterze administracyjnym.

4. Na mocy niniejszej ustawy organ kontrolny może wydawać nakazy zgodnie z przepisami regulującymi wykonywanie środków administracyjnych. Kara może wynosić do 500 000 EUR”.

- 19 Paragraf 1 umowy dotyczącej kontroli i przenoszenia zysków zawartej w dniu 1 czerwca 1999 r. między Deutsche Bahn AG (zwaną dalej „DB AG”) a Deutsche Bahn Netz AG (zwaną dalej „DB Netz”) zatytułowany „Zarządzanie [DB Netz]” w brzmieniu wynikającym z umowy zmieniającej z dnia 2 maja 2005 r. stanowi:

„Nie wprowadza się odstępstwa od zasady niezależności prawnej i organizacyjnej [DB Netz] w kwestii decyzji dotyczących rozkładu jazdy, przydziału tras i pobierania opłat. [DB AG] nie wyda żadnych instrukcji podważających tę zasadę”.

- 20 Zgodnie z § 4 zatytułowanym „Podejmowanie decyzji” regulaminu zarządu DB Netz, zmienionego ze skutkiem od dnia 9 maja 2005 r.:

„[...]

3. Członkowie zarządu pełniący funkcje w przedsiębiorstwach transportu kolejowego powiązanych z DB Netz [...] lub w przedsiębiorstwach powiązanych z tymi przedsiębiorstwami nie biorą udziału w głosowaniu podczas wydawania decyzji dotyczących rozkładu jazdy, przydzielania tras i pobierania opłat. Osoby takie nie mogą również uczestniczyć w przygotowywaniu takich decyzji”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi oraz postępowanie przed Trybunałem

- 21 W maju 2007 r. Komisja przesłała władzom niemieckim kwestionariusz w celu sprawdzenia, w jaki sposób Republika Federalna Niemiec transponowała dyrektywę 2011/12, 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), a także w jaki sposób transponowała dyrektywę 2001/14. Państwo to odpowiedziało na to pismem z dnia 25 września 2007 r. i – tytułem uzupełnienia – pismem z dnia 14 grudnia 2007 r.
- 22 W piśmie z dnia 26 czerwca 2008 r. Komisja wskazała na rozbieżności między niemieckimi przepisami kolejowymi a dyrektywą 91/440, dyrektywą 95/18/WE Rady z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L 143, s. 70), a także dyrektywą 2001/14 oraz wezwała Republikę Federalną Niemiec do usunięcia uchybienia i dostosowania się do rzeczonych dyrektyw.
- 23 W piśmie z dnia 22 października 2008 r. to państwo członkowskie przesłało odpowiedź na to wezwanie.

- 24 Pismem z dnia 24 lutego 2009 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła temu państwu nowe naruszenia dyrektywy 2001/14 w związku z dyrektywą 91/440, dotyczące pobierania opłat za infrastrukturę oraz kompetencji niemieckiego organu kontrolnego.
- 25 Pismem z dnia 17 kwietnia 2009 r. Republika Federalna Niemiec odpowiedziała na dodatkowe wezwanie.
- 26 Pismem z dnia 9 października 2009 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, w której zwróciła się do tego państwa członkowskiego o podjęcie środków niezbędnych dla zastosowania się do rzeczonyj uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia.
- 27 Pismem z dnia 3 grudnia 2009 r. Republika Federalna Niemiec odpowiedziała na uzasadnioną opinię, kwestionując uchybienia zarzucane przez Komisję.
- 28 Uznawszy odpowiedź Republiki Federalnej Niemiec za niesatysfakcjonującą, Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.
- 29 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 19 maja 2011 r. Republika Czeska i Republika Włoska zostały dopuszczone do postępowania jako interwenienci popierający żądania Republiki Federalnej Niemiec.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu dotyczącego niezależności podmiotu, któremu powierzono pełnienie funkcji podstawowych wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440

Argumenty stron

- 30 Komisja podnosi, że podmiot, któremu powierzono pełnienie podstawowych funkcji określonych w załączniku II do dyrektywy 91/440, musi być niezależny nie tylko pod względem prawnym, lecz również na płaszczyźnie ekonomicznej od przedsiębiorstwa, które świadczy kolejowe usługi transportowe.
- 31 W tym względzie Komisja twierdzi, że chociaż art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 nie zawiera wyraźnego wymogu, aby podmiot pełniący funkcje podstawowe był „niezależny” od spółek, które świadczą kolejowe usługi transportowe, zgodnie z orzecznictwem Trybunału termin „przedsiębiorstwo” użyty w tym przepisie należy jednak interpretować w taki sposób, że obejmuje on wszystkie podmioty działające jako „jednostka gospodarcza”, nawet jeżeli są prawnie rozdzielone.
- 32 Według Komisji art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 należy interpretować w taki sposób, że podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury należy powierzyć podmiotowi niepowiązanemu z przedsiębiorstwami kolejowymi pod względem prawnym, lecz również niezależnemu od nich na płaszczyźnie organizacyjnej i decyzyjnej.
- 33 Komisja twierdzi następnie, że kiedy podstawowe funkcje pełni spółka zależna od holdingu kolejowego, jak w przypadku DB Netz, należy ocenić, w jakim stopniu i na jakich warunkach spółka zależna, która jest jednocześnie zarządcą infrastruktury odpowiedzialnym za pełnienie podstawowych funkcji, może zostać uznana za „niezależną” od przedsiębiorstwa, które świadczy kolejowe usługi transportowe (to jest od holdingu i spółek zależnych od niego, które świadczą transportowe usługi pasażerskie i towarowe), pomimo przynależności do tej samej grupy.

- 34 Tymczasem Republika Federalna Niemiec nie przewidziała skutecznych mechanizmów gwarantujących niezależność organizacyjną i decyzyjną zarządcy infrastruktury DB Netz i niezależne pełnienie przez niego funkcji podstawowych określonych w załączniku II do dyrektywy 91/440. Komisja wywnioskowała zatem, że rzeczone państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i załącznika II do niej, a także z art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14.
- 35 W celu zbadania, czy państwa członkowskie są w stanie wykazać, że ich krajowe kolejowe spółki holdingowe lub ich inne organy kontroli gwarantują konieczną niezależność tych podstawowych funkcji oraz że nie istnieje konflikt interesów, Komisja rozpowszechniła od 2006 r. kryteria, na podstawie których bada niezależność wymaganą przez dyrektywę 2001/14 oraz środki przewidziane w celu zagwarantowania tej niezależności. Chodzi o kryteria określone w załączniku 5 do dokumentu roboczego służb Komisji załączonego do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 3 maja 2006 r. w sprawie realizacji pierwszego pakietu kolejowego [COM(2006) 189] (zwanego dalej „załącznikiem 5”).
- 36 W tym względzie Komisja podnosi w pierwszej kolejności, że przestrzeganie obowiązków związanych z niezależnością musi być przedmiotem kontroli ze strony niezależnego organu, na przykład organu regulacyjnego w sektorze kolejowym, lub osoby trzeciej. Konkurenci powinni mieć możliwość złożenia skargi w razie nieprzestrzegania wymogu niezależności. Komisja uważa, że Niemcy nie przestrzegają żadnego z tych dwóch przepisów.
- 37 Zdaniem Komisji z § 5a ogólnej ustawy o kolejach wynika, że Eisenbahn Bundesamt (federalny urząd kolejowy, zwany dalej „EBA”) posiada uprawnienie tylko do wdrażania przepisów dotyczących niezależności, które już istnieją w prawie niemieckim, jak to ma miejsce w odniesieniu do przepisów zawartych w § 9a ogólnej ustawy o kolejach. EBA nie posiada żadnych kompetencji w obszarze przyjmowania środków strukturalnych, takich jak na przykład zmiana struktury organizacyjnej holdingu lub decyzji dotyczących struktury organizacyjnej zarządcy infrastruktury w stosunku do holdingu czy też kompetencji w zakresie wymiany członków kadry kierowniczej, którzy nie spełniają kryterium niezależności, lub zmiany procesów organizacyjnych dotyczących zarządzania funkcjami podstawowymi określonymi w załączniku II do dyrektywy 91/440.
- 38 W drugiej kolejności Komisja twierdzi, że powinny istnieć przepisy prawne lub przynajmniej postanowienia umowne gwarantujące niezależność w stosunkach między holdingiem a podmiotem odpowiedzialnym za funkcje podstawowe, podobnie jak między tym podmiotem a innymi przedsiębiorstwami grupy świadczącymi usługi kolejowe lub innymi organami kontrolowanymi przez holding, w szczególności zgromadzenie ogólne akcjonariuszy podmiotu odpowiedzialnego za te funkcje podstawowe.
- 39 Komisja podnosi, że § 9a ogólnej ustawy o kolejach, która zawiera przepisy dotyczące niezależności, a także postanowienia regulaminu kolejowej spółki holdingowej widniejące w § 1 ust. 3 umowy dotyczącej kontroli i przenoszenia zysków, które zakazują DB AG wydawania instrukcji podważających niezależność prawną i organizacyjną DB Netz w zakresie podejmowania decyzji w sprawie rozkładu jazdy, przydzielania tras i pobierania opłat, są środkami ochronnymi, które same w sobie nie wystarczą do zagwarantowania niezależności funkcji podstawowych wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440, uniknięcia konfliktów interesów i uwolnienia organu pełniącego podstawowe funkcje spod kontroli holdingu.
- 40 W trzeciej kolejności Komisja uważa, że członkowie zarządu holdingu i innych przedsiębiorstw holdingu nie mogą wchodzić w skład zarządu podmiotu odpowiedzialnego za funkcje podstawowe, o których mowa w załączniku II do dyrektywy 91/440.

- 41 Komisja twierdzi w istocie, że byłoby trudno uznać, iż zarząd podmiotu odpowiedzialnego za funkcje podstawowe jest niezależny od zarządu holdingu w zakresie podejmowania decyzji, skoro w skład obydwu zarządów wchodzi te same osoby. Komisja zauważa, że żaden przepis prawny nie sprzeciwia się temu, by taka sytuacja zaistniała.
- 42 W czwartej kolejności żaden przepis nie zabrania administratorom podmiotu odpowiedzialnego za funkcje podstawowe i kadrze kierowniczej zajmującej się funkcjami podstawowymi zajmowania stanowisk kierowniczych w holdingu lub w innych organach kontrolowanych przez holding przez rozsądny okres po opuszczeniu rzeczonyj jednostki.
- 43 Tego rodzaju przepisy bowiem nie istnieją w Niemczech, a w praktyce wiele osób z kierownictwa DB Netz przechodzi do holdingu lub do innych spółek zależnych.
- 44 W piątej kolejności Komisja podnosi, że zarząd podmiotu odpowiedzialnego za funkcje podstawowe wymienione w załączniku II do dyrektywy 91/440 powinien być powoływany zgodnie z wyraźnie określonymi warunkami, wraz z zobowiązaniami prawnymi gwarantującymi całkowitą niezależność zarządu w podejmowaniu decyzji. Powoływanie i odwoływanie zarządu powinno podlegać kontroli niezależnego organu.
- 45 W szóstej kolejności Komisja podnosi, że podmiot odpowiedzialny za funkcje podstawowe musi posiadać własnych pracowników i znajdować się w oddzielnych pomieszczeniach lub w pomieszczeniach z zabezpieczonym dostępem. Regulamin wewnętrzny tego podmiotu lub umowy o pracę zawarte przez ten podmiot powinny zawierać wyraźne postanowienia, że kontakty z holdingiem i pozostałymi spółkami kontrolowanymi przez holding ograniczają się do oficjalnych informacji powiązanych z pełnieniem funkcji podstawowych. Dostęp do systemów informacyjnych powinien być chroniony w sposób zapewniający niezależność funkcji podstawowych.
- 46 Republika Federalna Niemiec podnosi, że art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 nie wymagają pełnej niezależności ekonomicznej, lecz po prostu niezależności zarządcy infrastruktury pod względem prawnym, organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji, i to w ramach wydawania niektórych wyraźnie określonych decyzji, takich jak przydział tras i pobieranie opłat za infrastrukturę kolejową zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 w związku z załącznikiem II do tej dyrektywy.
- 47 Państwo to utrzymuje, że jeśli chodzi o przewidziane w załączniku 5 kryteria oceny dowodu dotyczącego niezależności, to nie są one zbieżne z wiążącymi przepisami istotnymi w tej sprawie, które zostały określone w art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440, w załączniku II do dyrektywy 91/440, a także w art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14. Ponadto dokument ten zawierający załącznik 5 nie został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i nie stanowi wiążącego aktu prawnego. Rzeczony załącznik 5 nie może być zatem wykorzystany w ramach niniejszego postępowania.
- 48 Republika Włoska przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta jedynie w celu poparcia argumentów przedstawionych przez Republikę Federalną Niemiec w ramach jej odpowiedzi na niniejszy zarzut Komisji.
- 49 Republika Włoska przypomina, że przewidziany przez prawodawcę Unii obowiązek rozdziału funkcji transportu kolejowego od funkcji zarządzania infrastrukturą ma charakter księgowy.
- 50 To państwo członkowskie podkreśla, że w kwestii modelu holdingu stanowisko Komisji jest sprzeczne, gdyż prowadzi do domniemania niezgodności w zakresie, w jakim model jest prawnie uznany, lecz jest zgodny z dyrektywą tylko przy założeniu, że holding nie posiadałby ani nie wykonywałby żadnych uprawnień właściwych dla holdingu.

- 51 Zamiarem prawodawcy unijnego nie było wprowadzenie obowiązku rozdzielania struktur własności lub systemów organizacyjnych mających podobne skutki, jeśli chodzi o autonomię zarządzania, lecz przestrzeganie i zagwarantowanie państwom członkowskim i zainteresowanym przedsiębiorstwom swobody uznania przy przyjmowaniu różnych modeli organizacyjnych.
- 52 Zarówno w świetle tekstu, jak i celu uregulowań Republika Włoska nie zgadza się z argumentem Komisji, zgodnie z którym funkcje podstawowe, o których mowa w załączniku II do dyrektywy 91/440, powinny być powierzane podmiotom zewnętrznym w stosunku do grupy, do której należy dane przedsiębiorstwo kolejowe.

Ocena Trybunału

- 53 Komisja poprzez swój zarzut pierwszy zarzuca Republice Federalnej Niemiec nieprzyjęcie środków szczególnych pozwalających na zagwarantowanie niezależności zarządcy infrastruktury kolejowej – DB Netz – któremu powierzono pełnienie pewnych funkcji podstawowych wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440, podczas gdy DB Netz należy do holdingu DB AG, zawierającego przedsiębiorstwa transportu kolejowego.
- 54 Komisja uważa bowiem, że w celu zagwarantowania niezależności tego podmiotu pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 2 i 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, konieczne jest, aby dane państwo członkowskie uchwaliło normy szczególne i precyzyjne, takie jak wynikają z załącznika 5.
- 55 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 91/440 nie wymaga, aby rozdział o charakterze księgowym między działalnością transportową prowadzoną przez przedsiębiorstwa kolejowe i działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, rozdział między działalnością dotyczącą świadczenia usług transportu kolejowego przez przedsiębiorstwa kolejowe i tą dotyczącą zarządzania infrastrukturą kolejową mógł być dokonany poprzez odrębne działy w ramach tego samego przedsiębiorstwa, jak to ma miejsce w ramach holdingu.
- 56 Niemniej jednak art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 przewiduje, że w celu zapewnienia równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby funkcje podstawowe wymienione w załączniku II do tej dyrektywy były powierzane organom lub firmom, które same nie świadczą żadnych kolejowych usług transportowych. Niezależnie od przewidzianych struktur organizacyjnych istnieje obowiązek wykazania, że cel ten został osiągnięty.
- 57 W każdym razie art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 wskazują, że podmioty odpowiedzialne za funkcje pobierania opłat i rozdziału są niezależne pod względem prawnym, organizacyjnym i decyzyjnym.
- 58 W niniejszej sprawie DB Netz jest włączona jako zarządca infrastruktury kolejowej w strukturę przedsiębiorstwa DB AG, które jako holding nadzoruje również przedsiębiorstwa. Stąd w celu pełnienia funkcji pobierania opłat i rozdziału, DB Netz musi być niezależna od DB AG pod względem prawnym, organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji.
- 59 W tym względzie nie podważa się, że DB Netz dysponuje, po pierwsze, osobowością prawną odrębną od osobowości DB AG oraz, po drugie, własnymi organami i środkami odrębnymi od tych DB AG.
- 60 W pozostałym zakresie Komisja podnosi w swojej skardze, że w celu dokonania oceny niezależności pod względem podejmowania decyzji zarządcy infrastruktury, który tak jak DB Netz jest zintegrowany w ramach struktury przedsiębiorstwa, którego niektóre działy są przedsiębiorstwami kolejowymi, należy zastosować załącznik 5.

- 61 Załącznik ten stanowi zatem, że przestrzeganie obowiązków niezależności powinno podlegać kontroli ze strony niezależnego organu lub podmiotu trzeciego, że powinny istnieć przepisy prawne albo przynajmniej postanowienia umowne w dziedzinie niezależności, że należy przewidzieć zakaz podwójnych funkcji między organami zarządzającymi różnych spółek holdingu, że należy ustanowić okres karencji w przypadku przejścia członków kierownictwa między jednostką odpowiedzialną za podstawowe funkcje wymienione w załączniku II do dyrektywy 91/440 a każdą inną jednostką holdingu, że odwoływanie i powoływanie członków kadry kierowniczej zarządcy infrastruktury kolejowej powinno odbywać się pod kontrolą niezależnego organu i że jednostka odpowiedzialna za te podstawowe funkcje powinna być wyposażona we własny personel i mieścić się w odrębnych lokalach.
- 62 Po pierwsze, należy stwierdzić, że załącznik 5 nie posiada mocy prawnie wiążącej. Nie został on bowiem opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i został podany do publicznej wiadomości pięć lat po wejściu w życie dyrektywy 2001/14, czyli trzy lata po upływie terminu do dokonania jej transpozycji. Tym samym w chwili transpozycji dyrektyw 91/440 i 2001/14 kryteria wymienione w tym załączniku nie istniały. Ponadto i to niezależnie od tej czasowej rozbieżności załącznik ten oraz znajdujące się tam kryteria nie zostały włączone ani w tekst dyrektywy 91/440, ani w tekst dyrektywy 2001/14, ani też w żaden inny akt prawny. Z tego względu nie można zarzucać państwu członkowskiemu braku uwzględnienia tych kryteriów w przepisach prawnych lub administracyjnych transponujących dyrektywy 91/440 i 2001/14.
- 63 Po drugie, nie można przyjąć porównania dokonanego przez Komisję z przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego energii elektrycznej i rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. L 211, s. 55) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. L 211, s. 94) przyznają organowi regulacyjnemu szerokie uprawnienia w dziedzinie nadzoru w zakresie niezależności zarządcy sieci. Zgodnie z art. 19 ust. 2 każdej z tych dyrektyw organ regulacyjny może zgłosić sprzeciw wobec nominacji lub przedłużenia okresu urzędowania osób odpowiedzialnych za zarządzanie lub członków organów administracyjnych operatora systemu przesyłowego. Artykuł 19 ust. 3 przewiduje, że nie jest dozwolone zajmowanie jakiegokolwiek stanowiska ani wykonywanie jakichkolwiek obowiązków zawodowych, posiadanie jakichkolwiek interesów lub powiązań gospodarczych, bezpośrednio lub pośrednio, w przedsiębiorstwie zintegrowanym pionowo lub jakiegokolwiek jego części lub z kontrolującymi go wspólnikami lub akcjonariuszami innymi niż operator systemu przesyłowego przez okres trzech lat przed powołaniem osób odpowiedzialnych za zarządzanie lub członków organów administracyjnych operatora systemu przesyłowego. Zgodnie z art. 19 ust. 4 pracownicy operatora systemu przesyłowego nie mogą wykonywać jakichkolwiek innych obowiązków zawodowych w jakiegokolwiek innej spółce holdingu w sektorze energetycznym. Artykuł 19 ust. 7 przewiduje okres, w którym niedopuszczalne jest łączenie funkcji w strukturach operatora systemu przesyłowego z wykonywaniem jakichkolwiek obowiązków zawodowych w innej części przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo.
- 64 Te dwie dyrektywy tym samym wyraźnie zawierają przepisy dotyczące warunków wykonywania działalności w strukturze spółki operatora systemu przesyłowego oraz okresów niedopuszczalności łączenia funkcji, co nie występuje w przypadku dyrektywy 2001/14, która nie precyzuje kryteriów niezależności wymaganych w stosunkach między zarządcą infrastruktury odpowiedzialnym za podstawowe funkcje wymienione w załączniku II do dyrektywy 91/440 a przedsiębiorstwami kolejowymi, ponieważ tych kryteriów nie da się wywieść z dyrektyw 91/440 i 2001/14, a ich przestrzegania nie można narzucić Republice Federalnej Niemiec.
- 65 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że brak transpozycji do prawa niemieckiego takich kryteriów, jak te wynikające z załącznika 5 nie może prowadzić samo w sobie do wniosku co do braku niezależności decyzyjnej DB Netz jako zarządcy infrastruktury w stosunku do DB AG.

- 66 Z utrwalonego orzecznictwa wynika tymczasem, że w ramach postępowania w sprawie uchybienia obowiązkom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE ciężar dowiedzenia zarzucanego uchybienia spoczywa na Komisji. Powinna ona przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do ustalenia istnienia tego uchybienia, przy czym nie może ona opierać się na jakimkolwiek domniemaniu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-3331, pkt 41; z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-335/07 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-9459, pkt 46; z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-390/07 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 43).
- 67 Niemniej jednak Komisja nie przedstawiła żadnego konkretnego dowodu świadczącego o tym, że DB Netz nie jest niezależna od DB AG z punktu widzenia sposobów podejmowania decyzji.
- 68 W tym względzie w szczególności z art. 1 umowy z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie sprawowania kontroli i przekazywania zysków zawartej między DB AG i DB Netz oraz z art. 4 regulaminu wewnętrznego zarządu DB Netz, że pewne postanowienia wpisane w te akty prawa prywatnego mają szczególnie na celu zagwarantowanie w praktyce niezależności decyzyjnej DB Netz względem DB AG.
- 69 Zatem w świetle nie tylko celów dyrektyw 91/440 i 2001/14, lecz także ogółu czynników, w tym tych o charakterze prywatnoprawnym, które nadają ramy stosunków między DB Netz i DB AG, to do Komisji należy wykazanie, że w praktyce DB Netz nie posiadała niezależności pod względem podejmowania decyzji w stosunku do DB AG.
- 70 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut Komisji dotyczący niezależności jednostki, której powierzono wykonywanie podstawowych funkcji wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego pobierania opłat

Argumentacja stron

- 71 Komisja twierdzi, że Republika Federalna Niemiec nie spełniła zobowiązań ciążących na niej na mocy art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14.
- 72 Podnosi ona, że § 14 ust. 4 ogólnej ustawy o kolejach, poprzez którą Republika Federalna Niemiec przetransponowała te przepisy, zawiera luki. Przepis ten nie zawsze pozwala bowiem stwierdzić z pewnością, z jednej strony, czy przewidziana w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 zasada kosztów bezpośrednich, czy też zasada kosztów całkowitych, o której mowa w art. 8 ust. 1 tej dyrektywy, jest stosowana oraz, z drugiej strony, nie zawsze pozwala określić warunki, w jakich należy zastosować jedną albo drugą z tych zasad.
- 73 Ponadto to państwo członkowskie rzekomo optowało za zasadą kosztów całkowitych. Tymczasem nie przestrzegało ono w pełni warunków koniecznych do stosowania art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14, a w szczególności warunku polegającego na sprecyzowaniu okoliczności, w których należy przeprowadzić test zdolności rynku do poniesienia tych kosztów, który był konieczny w celu sprawdzenia, czy wszystkie segmenty rynku mogą wytrzymać rzeczony koszt.
- 74 Republika Federalna Niemiec twierdzi, że jeśli chodzi o uwzględnienie konkurencyjności, przepisy niemieckie w pełni odpowiadają wymogom określonym w art. 8 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2001/14. Dyrektywa 2001/14 nie wymaga bowiem odnośnie do testu zdolności rynku w zakresie wytrzymania kosztów, żeby oceny konkurencyjności dokonywano względem każdego segmentu rynku. Paragraf 14 ust. 4 ogólnej ustawy o kolejach, który transponuje rzeczony artykuł tej dyrektywy, zobowiązywał adresatów – i to zgodnie z brzmieniem i celem rzeczony dyrektywy – jedynie do zagwarantowania konkurencyjności, w szczególności w międzynarodowym towarowym transporcie kolejowym. Prawo krajowe w ten sposób spełniało wymogi i cele określone w dyrektywie 2001/14.

- 75 Koszty mogłyby być w całości przypisane przy określaniu kwoty opłaty. DB Netz ma zatem uprawnienie ustalania swoich opłat za trasy w taki sposób, że koszty infrastruktury niepokryte przez subwencje państwa byłyby wyrównane.
- 76 Republika Federalna Niemiec odrzuca argumentację Komisji, zgodnie z którą przepisy niemieckie nie przewidują definicji segmentów rynku, o którym mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14. To państwo członkowskie utrzymuje, że w pełni zapewnia skuteczność tego celu w drodze § 14 ust. 4 zdanie trzecie ogólnej ustawy o kolejach. Ponadto z przepisów dotyczących niezależności w ramach ustalania cen prawo Unii pozostawia przedsiębiorstwom czynnym na rynku zadanie oceny zdolności płatniczej popytu. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14 nie przewiduje wyraźnie żadnego większego wymogu zwłaszcza odnośnie do informowania przedsiębiorstw transportowych w zakresie postępowania i kontroli.
- 77 Republika Czeska podziela argumenty Republiki Federalnej Niemiec, w myśl których przepisy cytowane przez Komisję zostały prawidłowo przetransponowane przez to ostatnie państwo członkowskie w zakresie zarówno zarzutu opartego na rzekomo niewłaściwej transpozycji przedmiotowych przepisów prawa Unii, jak i zarzutu opartego na utrzymywanym naruszeniu przepisów art. 7 ust. 3 w związku z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14.
- 78 Ścisłej rzecz ujmując, jeśli chodzi o naruszenie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, Republika Czeska uważa, że należy wyjaśnić pojęcie „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami” w celu sprawdzenia, czy naruszono ww. przepisy.

Ocena Trybunału

- 79 W drodze niniejszego zarzutu Komisja zasadniczo zarzuca Republice Federalnej Niemiec, że nie uchwaliła przepisów określających w sposób pewny, czy należy stosować zasadę kosztu bezpośredniego przewidzianą w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 albo zasadę kosztu całkowitego, o której mowa w art. 8 ust. 1 tej dyrektywy, oraz warunki, w których należy zastosować jedną z tych zasad.
- 80 Na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 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, bez uszczerbku dla przepisów art. 7 ust. 4 lub 5 lub art. 8 tej dyrektywy.
- 81 Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14 przewiduje, że państwo członkowskie może, jeżeli rynek jest na to przygotowany, dokonywać podwyżek w celu pokrycia całości kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury.
- 82 Należy przypomnieć, że jeden z celów realizowanych przez system opłat ustanowiony mocą dyrektywy 2001/14 polega na zapewnieniu niezależności zarządzania zarządcy infrastruktury. Innymi słowy – jak to podnosi rzecznik generalny w pkt 80 swojej opinii – zarządca powinien skorzystać z systemu opłat jako instrumentu zarządzania. W ten sposób z motywu 12 tej dyrektywy wynika, że w ogólnych ramach podanych przez państwa członkowskie systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny zachęcać zarządców infrastruktury kolejowej do optymalizacji wykorzystania należącej do nich infrastruktury. Tymczasem, w celu umożliwienia takiej optymalizacji zarządcy ci powinni dysponować pewną swobodą, jak to wskazuje motyw 20 rzeczony dyrektywy.
- 83 Podobnie inne przepisy dyrektywy 2001/14 wymagają w ramach ich stosowania pozostawienia zarządcom infrastruktury pewnego zakresu swobody w celu stworzenia zachęty dla nich do optymalizacji wykorzystania należącej do nich infrastruktury. Artykuł 8 ust. 2 tej dyrektywy stanowi

bowiem, że zarządca infrastruktury może ustalić lub nadal ustalać wyższe opłaty – na podstawie długookresowych kosztów takich projektów. Artykuł 9 rzeczony dyrektywy zezwala zarządcom infrastruktury na ustanowienie systemu ulg opłat pobieranych przez podmioty gospodarcze.

- 84 Należy także podnieść, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14 ustanawia podział kompetencji między państwami członkowskimi a zarządcą infrastruktury w kwestii systemu opłat. Do państw członkowskich należy bowiem ustalenie zasad pobierania opłat, podczas gdy określanie wysokości i pobieranie tej opłaty będzie wykonywane przez zarządcę infrastruktury. Niemniej jednak, jak podnosi rzecznik generalny w pkt 78 swojej opinii, państwo może dokonać całkowitego odzyskania kosztów generowanych przez infrastrukturę w drodze podwyżek, jeżeli rynek na to pozwala i jeżeli działanie to nie wyklucza użytkowania infrastruktury przez segmenty rynku, które mogą przynajmniej pokryć koszty bezpośrednio wynikające z wykonywania przejazdów pociągami, powiększone o stopę rentowności.
- 85 Należy stwierdzić, że dla poszanowania celów realizowanych przez dyrektywę 2001/14 opłata za korzystanie z infrastruktury stanowi – jak to zauważył rzecznik generalny w pkt 77 swojej opinii – poziom minimalny odpowiadający kosztom, które wynikają bezpośrednio z eksploatacji infrastruktury, przewidzianym w art. 7 ust. 3 tej dyrektywy i poziom maksymalny wynikający z całkowitych kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury, jak to przewiduje art. 8 ust. 1 tejże dyrektywy.
- 86 Między tymi dwoma skrajnymi poziomami opłata może się wahać, jak przewiduje dyrektywa 2001/14, wskutek uwzględnienia niedoboru zdolności przepustowej, jak stanowi jej art. 7 ust. 4, lub kosztów skutków dla środowiska, o których mowa w art. 7 ust. 5 lub także projektów inwestycyjnych, o których mowa w art. 8 ust. 2 tej dyrektywy, jak również ulg przewidzianych w art. 9 tego aktu.
- 87 Jeśli chodzi zatem o argument Komisji, w myśl którego § 14 ust. 4 ogólnej ustawy o kolejach nie pozwala określić, czy podlega zastosowaniu przewidziana w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 zasada kosztów bezpośrednich lub zasada kosztów całkowitych, o której mowa w art. 8 ust. 1 tej dyrektywy, należy podnieść, że – jak stwierdzono w pkt 84 i 85 niniejszego wyroku – te dwie zasady nie mają charakteru substytucyjnego względem siebie. System przewidziany w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14 może być bowiem wykorzystany jedynie w przypadku, gdy rynek jest na to przygotowany, przy czym konieczna jest analiza rynku w celu sprawdzenia, czy tak jest.
- 88 W niniejszej sprawie ten przepis krajowy pozwala na odzyskanie całości kosztów powstałych i pozostawia zarządcy infrastruktury możliwość dokonania rozróżnienia w zależności od tego, czy chodzi o usługi dalekobieżnego przewozu pasażerskiego, przewozu pasażerskiego na krótkich trasach czy transportu towarowego oraz w zależności od rodzaju segmentu rynku w ramach tych usług transportowych. Niemniej jednak, jak zauważa rzecznik generalny w pkt 85 swojej opinii, dyrektywa 2001/14 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku uchwalenia bardziej szczegółowych zasad pobierania opłat.
- 89 Jeśli chodzi o argument Komisji, zgodnie z którym należy przeprowadzić test zdolności rynku do udźwignięcia kosztów w celu sprawdzenia, czy wszystkie segmenty rynku mogą wytrzymać te koszty, należy stwierdzić, że test ten musi być przeprowadzony przez zarządcę infrastruktury jedynie wówczas, gdy chce on pobierać swoiście związany z segmentem rynku dodatek z uwagi na koszty. Jak przedstawiono w pkt 84 niniejszego wyroku, jedynie państwo członkowskie ma obowiązek ustalenia zasad pobierania opłat, podczas gdy samo pobieranie opłat spoczywa na zarządcy infrastruktury. Wynika stąd, że na podstawie dyrektywy 2001/14 Republika Federalna Niemiec nie ma obowiązku nałożenia w swoich przepisach krajowych warunków, zgodnie z którymi zarządca infrastruktury musi określić zdolność segmentów rynku do poniesienia ewentualnego podwyższenia kosztów oraz okoliczności, w których ma on obowiązek uczynienia tego.
- 90 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut Komisji dotyczący pobierania opłat.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego środków zachęcających do obniżania kosztów

Argumenty stron

- 91 Komisja podnosi, że art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 nie został transponowany do prawa niemieckiego. Uważa ona, że żaden z mechanizmów wymienionych przez rząd niemiecki nie zachęca zarządcy infrastruktury do ograniczania kosztów związanych z obsługą infrastruktury lub poziomem opłat za dostęp. Ponadto zawarte umowy o świadczenie i finansowanie nie zawierają żadnych postanowień przewidujących zmniejszenie kosztów infrastruktury i pobieranych opłat.
- 92 Republika Federalna Niemiec podnosi, że art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14 opiera się na zasadzie, iż należy osiągnąć równowagę między dochodami z opłat za użytkowanie infrastruktury i finansowaniem państwa a wydatkami na infrastrukturę. Uważa on, że wielkość kosztów związanych z obsługą infrastruktury, kwota opłat za dostęp i kwota finansowania państwa są elementem stosunku ekonomicznego, który wyklucza jednostronne wymogi prawne. Przepisy dyrektywy w ten sposób nie dopuszczają przyjmowania jednostronnego zobowiązania do redukcji kosztów lub pobieranych opłat. Cel zmniejszania kosztów i opłat za dostęp przewidzianych w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 podlega warunkowi przestrzegania wymogów w dziedzinie bezpieczeństwa i poprawy jakości obsługi infrastruktury.
- 93 To państwo członkowskie podnosi również, że dyrektywa 2001/14 nie nakłada wymogu skutecznego obniżania kosztów lub opłat za dostęp. Przeciwnie, obowiązek ten powinien być zrównoważony z pozostałymi wymogami w zakresie struktury pobierania opłat. Ogólna równowaga powinna zostać zatem uregulowana w taki sposób, aby zapewnić osiągnięcie długofalowego celu, jakim jest osiągnięcie równowagi między dochodami a wydatkami na infrastrukturę.
- 94 Republika Federalna Niemiec twierdzi również, że zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14 ustawodawca krajowy może zdecydować o instrumencie działania, który wykorzysta przy transpozycji, czyli albo umowa zawarta między odpowiednim organem władzy a zarządcą infrastruktury, albo odpowiednie środki administracyjne.
- 95 To państwo członkowskie utrzymuje, że dokonało pełnej transpozycji mechanizmu zachęt wymaganego na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14. Umowa o świadczenie usług i finansowanie (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, zwana dalej „LuFV”) spełnia wymogi umowy w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14 i z tego względu stanowi skuteczny system zachęt do zmniejszania kosztów i opłat za dostęp zgodnie z art. 6 ust. 2 rzeczonyj dyrektywy.
- 96 LuFV nakłada bowiem w szczególności na zarządców infrastruktury liczne obowiązki w dziedzinie gwarantowania jakości i informowania. Wymogi jakościowe są w niej ujęte w sposób zapewniający poprawę jakości infrastruktury kolejowej z biegiem lat. Umowa ta ograniczyła dotacje państwa federalnego do inwestycji związanych z wymianą do kwoty 2,5 mld EUR rocznie, a na zarządców infrastruktury nałożyła wymóg posiadania własnych środków finansowych na konserwację torów kolejowych.
- 97 Ponadto w sektorze kolejowym istnieją liczne elementy systemowe zachęcające do obniżania kosztów, ponieważ spółki zarządzające infrastrukturą muszą być zarządzane jak przedsiębiorstwa handlowe mające obowiązek respektować zasady ekonomii stosowane przez podmioty prywatne, w szczególności zarządzając przedsiębiorstwem w sposób ukierunkowany na konkurencję w celu zapewnienia maksymalnego poziomu zysków, co stanowi dla DB Netz autonomiczną i skuteczną motywację do obniżania kosztów.

Ocena Trybunału

- 98 W drodze niniejszego zarzutu Komisja zasadniczo zarzuca Republice Federalnej Niemiec nieprzyjęcie mechanizmu zachęającego zarządcę infrastruktury do obniżania kosztów związanych z usługą infrastruktury lub do zredukowania poziomu opłat za dostęp.
- 99 Komisja i Republika Federalna Niemiec nie są zgodne w kwestii, czy względem zarządcy infrastruktury należy przewidzieć zarówno środki zachęające w celu obniżenia kosztów zapewniania infrastruktury, jak również – i to niezależnie od tych pierwszych – środki zachęające w celu obniżenia opłat za dostęp.
- 100 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie ustala odpowiednie warunki do zapewnienia, że w normalnych warunkach działalności gospodarczej i w stosownym czasie zestawienie rachunkowe zarządcy infrastruktury będzie 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 zarządcy infrastruktury będą mieli stwarzane zachęty do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp.
- 101 W tym względzie art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14 przewiduje, że wynikający z art. 6 ust. 2 obowiązek był zrealizowany albo w drodze wieloletniej umowy zawartej między kompetentnym organem władzy a zarządcą infrastruktury, która przewiduje finansowanie ze strony państwa, albo w drodze ustalenia stosownych środków administracyjnych z odpowiednimi upoważnieniami. Pozostaje zatem w swobodnej gestii państw członkowskich realizacja środków zachęty w ramach wieloletniej umowy lub w drodze przepisów administracyjnych.
- 102 W niniejszej sprawie LuFV została zawarta między państwem niemieckim, DB AG i przedsiębiorstwami infrastruktury kolejowej tej spółki oraz stanowi mechanizm zachęt w rozumieniu wieloletniej umowy przewidzianej w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14.
- 103 Warunki, którym poddano finansowanie państwa, takie jak przewidziane w LuFV mają bowiem charakter zachęający zarządcę infrastruktury do zmniejszania kosztów, ponieważ ograniczają subwencje państwa federalnego na inwestycje na konserwację do kwoty 2,5 mld EUR rocznie i to niezależnie od inflacji, co zobowiązuje zarządcę, na którym spoczywa obowiązek przestrzegania stałego standardu jakości obniżania kosztów. Tym bardziej wynika stąd, że zarządca infrastruktury ma obowiązek wkładu ze środków własnych w realizacji inwestycji w zakresie konserwacji.
- 104 Podobnie LuFV nakłada obowiązki w dziedzinie zapewnienia jakości i informacji, do których zarządcy infrastruktury muszą się zastosować pod groźbą sankcji.
- 105 Środki te tym samym zachęają zarządców infrastruktury do obniżania kosztów i – w sposób pośredni – do zmniejszenia poziomu opłat.
- 106 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 jest konieczne stwarzanie zarządom infrastruktury zachęt do zmniejszenia kosztów i efektywnego zarządzania infrastrukturą pozostającą w ich dyspozycji. Motyw ten tymczasem wymienia nie opłaty, lecz jedynie koszty.
- 107 Wprawdzie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 przewiduje, że środki zachęty należy podejmować w taki sposób, aby zredukować koszty i opłaty dostępu, niemniej jednak przepis ten nie przewiduje w jakikolwiek sposób, że środki te muszą zostać stworzone w sposób niezależny od siebie.

- 108 Przyjęcie stanowiska Komisji oznaczałoby 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, pomimo że nie byłoby w stanie odzyskać wszystkich kosztów udostępnienia infrastruktury. Ta wykładnia zobowiązywałaby państwo członkowskie do sfinansowania infrastruktury w związku z tym przekazaniem. 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.
- 109 Należy zatem uznać, że obowiązek stwarzania zachęt dla zarządców infrastruktury do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp jest w niniejszej sprawie spełniony poprzez środki mające na celu obniżenie kosztów udostępnienia infrastruktury, ponieważ środki te mają również wpływ na obniżenie opłat za dostęp, jak wspomniano w pkt 102–105 niniejszego wyroku.
- 110 Ponadto należy również stwierdzić, że środki mające na celu zmniejszenie kosztów udostępniania infrastruktury mogą spowodować jedynie obniżenie poziomu opłat za dostęp, niezależnie od tego czy zostały one oparte na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, czy na podstawie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy.
- 111 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut Komisji dotyczący środków zachęcających do obniżania kosztów.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego kompetencji organu kontrolnego

Argumenty stron

- 112 Komisja utrzymuje przede wszystkim, że Republika Federalna Niemiec uchybiła ciążącym na niej zobowiązaniom wynikającym z przepisów art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 w związku z art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440.
- 113 Według Komisji organ kontrolny może wypełnić obowiązek spoczywający na nim na podstawie art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 i dotyczący regularnego nadzorowania konkurencji na rynku usług kolejowych i korygowania negatywnych tendencji na tych rynkach tylko wtedy, gdy – niezależnie od konkretnych skarg lub konkretnego podejrzenia naruszenia dyrektyw – może wzywać przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców infrastruktury do składania wyjaśnień oraz gdy ma prawo skłonić je do udzielenia odpowiedzi na jego wniosek o udzielenie informacji, powołując się na odpowiednie zagrożenie karą. Jeżeli organ kontrolny nie dysponuje informacjami uzyskanymi poprzez takie żądanie udzielenia informacji, organ ten nie może wszczynać postępowań z własnej inicjatywy i zawsze musi opierać się na informacjach przekazanych przez podmioty składające skargę.
- 114 Następnie Komisja uważa, że transpozycja art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 została przeprowadzona w sposób niepełny, ponieważ artykuł ten nie dokonuje rozróżnienia między zarządcą infrastruktury a przedsiębiorstwami transportowymi.
- 115 Wreszcie, jeżeli organ kontrolny nie ma możliwości egzekwowania wniosku o udzielenie informacji, może liczyć jedynie na informacje, które przedsiębiorstwa kolejowe chcą mu przekazać, co nie jest zgodne z celami dyrektywy 2001/14.
- 116 Republika Federalna Niemiec podnosi, że art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 nie zawiera wymogu, aby organ kontrolny posiadał kompetencje do uzyskiwania informacji przy braku jakiegokolwiek powodu lub podejrzenia. Przepis ten należy natomiast interpretować w kontekście zakresu zastosowania i celu

regulacyjnego dyrektywy, tj. alokacji zdolności przepustowych infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za jej użytkowanie. W tym kontekście organ kontrolny raczej spełnia funkcję organu odwoławczego, który nadzoruje infrastrukturę kolejową i zapewnia niedyskryminujący do niej dostęp w ramach alokacji zdolności przepustowych i pobierania opłat. Przepis ten przewiduje jedynie materialne prawo do uzyskania informacji i wiążący się z nim obowiązek ich udzielenia, przy czym w dyrektywie tej nie ma mowy o sankcjonowaniu takich praw.

- 117 Podobnie art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 nie nadaje organowi kontrolnemu praw do uzyskiwania informacji lub nakładania kar w obszarze nadzorowania konkurencji.

Ocena Trybunału

- 118 Poprzez niniejszy zarzut Komisja zasadniczo zarzuca Republice Federalnej Niemiec, że nie przewidując dla organu kontrolnego, o którym mowa w art. 30, uprawnień – niezależnie od zażaleń lub konkretnego podejrzenia naruszenia określonych dyrektyw – do przesłuchania przedsiębiorstw kolejowych i nakładania na nie sankcji, uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 i z art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14.
- 119 Zgodnie z art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 organ kontrolny będzie upoważniony do żądania odpowiednich informacji od zarządcy infrastruktury, wnioskodawców i wszelkich włączonych do sprawy stron trzecich w ramach zainteresowanego państwa członkowskiego, które muszą być dostarczone bez nadmiernej zwłoki.
- 120 Należy stwierdzić, że art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 nie wymaga, aby organ kontrolny posiadał kompetencje w zakresie uzyskiwania informacji w braku szczególnych powodów lub jakiegokolwiek podejrzenia wystąpienia naruszenia.
- 121 W tym względzie należy zaznaczyć, że wykładni art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 należy dokonywać przy uwzględnieniu jego zakresu zastosowania i celu realizowanego przez tę dyrektywę.
- 122 Z motywu 16 dyrektywy 2001/14 wynika, że systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na uczciwą konkurencję przy wykonywaniu przewozów kolejowych. Ponadto zgodnie z motywem 46 tej dyrektywy efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminujące wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu regulującego, który ocenia stosowanie tych zasad Unii i który działa jako organ odwoławczy, jednak z możliwością kontroli sądowej jego orzeczenia.
- 123 Ta interpretacja jest również wsparta przez cel dyrektywy 2001/14 określony w art. 1 tego aktu. Zgodnie bowiem z tym przepisem rzeczona dyrektywa dotyczy zasad i procedur, które mają być stosowane w odniesieniu do ustalania i pobierania opłat za infrastrukturę kolejową i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej.
- 124 Z tych argumentów oraz z kontekstu prawnego, w jaki wpisuje się art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14, wynika, że przewidziany w tym przepisie organ kontrolny ma za zadanie nadzorowanie i zapewnienie niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej w ramach alokacji zdolności przepustowej i pobierania opłat. Z tego względu możliwość uzyskania informacji przez ten organ wynika z art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14, który stanowi, że wnioskodawca będzie miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany.
- 125 Odnośnie do kwestii, czy art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 w związku z art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 zezwala organowi kontrolnemu na przeprowadzenie z urzędu dochodzenia bez konieczności złożenia skargi i w braku szczególnych powodów lub jakiegokolwiek podejrzenia wystąpienia naruszenia, należy

przypomnieć, że art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 przewiduje, że organ regulujący powołany na podstawie art. 30 dyrektywy 2001/14 lub jakiegokolwiek inny organ korzystający z takiego samego stopnia niezależności, monitoruje konkurencję na rynku przewozów kolejowych, w tym rynku towarowego transportu kolejowego.

- ¹²⁶ Należy stwierdzić, że art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 nie zawiera wzmianki o możliwości lub nawet obowiązku państwa członkowskiego nakazania organowi kontrolnemu – w ramach swojej misji nadzoru konkurencji – żeby uzyskał informację w braku szczególnych powodów lub jakiegokolwiek podejrzenia wystąpienia naruszenia albo nakładał sankcje.
- ¹²⁷ Wprawdzie art. 10 ust. 7 akapit drugi zdanie trzecie dyrektywy 91/440 przewiduje, że organ kontrolny niezwłocznie na podstawie skargi i, w danym przypadku, z własnej inicjatywy podejmuje decyzję w sprawie podjęcia właściwych środków w celu skorygowania niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, niemniej jednak z systematyki tego przepisu, który odsyła do art. 30 dyrektywy 2001/14, którego zakres obowiązywania był przedmiotem analizy w pkt 121–125 niniejszego wyroku, wynika, że miejsce zdania w ramach art. 10 ust. 7 akapit drugi dyrektywy 91/440 oraz kompetencje organu kontrolnego w zakresie podejmowania decyzji z urzędu w sprawie podjęcia właściwych środków w celu skorygowania niepożądanego rozwoju sytuacji na rynkach usług kolejowych należy interpretować w tym sensie, że organ ten może podejmować działania niezależnie od jakichkolwiek skarg na podstawie uzyskanych informacji, w szczególności w ramach podejrzenia popełnienia konkretnego naruszenia, a nie w tym znaczeniu, że jest uprawniony do wszczęcia własnego dochodzenia i zmuszenia danych przedsiębiorstw do udzielenia odpowiedzi w jego ramach.
- ¹²⁸ W rezultacie art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 i art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 nie stanowią wyrażnie, że państwo członkowskie wprowadza środki pozwalające organowi kontrolnemu uzyskać informacje w razie niezłożenia skargi lub podejrzenia popełnienia naruszenia rzeczonych dyrektyw i zastosować sankcje w związku z tymi ewentualnymi naruszeniami. Nie można zatem zarzucać Republice Federalnej Niemiec nieprzyjęcia takich środków w prawie krajowym.
- ¹²⁹ Wynika z tego, że zarzut Komisji dotyczący kompetencji organu kontrolnego należy oddalić. Z ogółu powyższych rozważań wynika, że należy oddalić skargę Komisji.

W przedmiocie kosztów

- ¹³⁰ Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Federalna Niemiec wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- ¹³¹ Na podstawie art. 140 § 1 regulaminu postępowania Republika Czeska i Republika Włoska pokrywają własne koszty.

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

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Republika Czeska i Republika Włoska pokrywają własne koszty.**

Podpisy