Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 28 lutego 2013 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Rozwój kolei wspólnotowych — Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej — Pobieranie opłat za infrastrukturę kolejową — Dyrektywy 91/440/EWG i 2001/14/WE — Niepełna transpozycja

W sprawie C-473/10

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

Komisja Europejska, reprezentowana przez H. Støvlbæka, B. Simona oraz A. Siposa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Węgrom, reprezentowanym przez M. Fehéra oraz G. Koósa oraz przez K. Szíjjártó, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

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

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez M. Szpunara, B. Majczynę oraz przez M. Laszuk, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

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: C. Strömholm, administrator,

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

* Język postępowania: węgierski.

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

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie ustanawiając przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych w celu zastosowania się do:

— artykułu 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 Rady 2006/103/WE z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. L 363, s. 344) (zwanej dalej „dyrektywą 91/440") i załącznika II do dyrektywy 91/440, oraz

— artykułu 4 ust. 2, art. 14 ust. 2, art. 6 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 1 i art. 11 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"),

Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy tych przepisów.

Ramy prawne

Prawo Unii

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

„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".

3 Wykaz funkcji podstawowych, o których mowa w art. 6 ust. 3, zawarty w załączniku II do dyrektywy 91/440, ma następujące brzmienie:

— „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".

4 Motywy 11, 15 i 20 dyrektywy 2001/14 przewidują:

„(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.

[…]

(15) Dla przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury pożądane jest, żeby stwarzano im zachęty do minimalizowania zakłóceń i poprawy wyników funkcjonowania sieci.

[…]

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

5 Artykuł 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/14 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 przekażą takie uprawnienia zarządcy infrastruktury. Wyznaczenie opłaty za użytkowanie infrastruktury i zbieranie tej opłaty będzie wykonywane przez zarządcę infrastruktury.

2. Jeżeli zarządca infrastruktury w swej formie prawnej, organizacji lub funkcjach podejmowania decyzji [Jeżeli zarządca infrastruktury pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji] nie jest niezależny od któregokolwiek 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 któregokolwiek przedsiębiorstwa kolejowego]".

6 Zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy i art. 6 ust. 2 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.

[…]

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".

7 Artykuł 7 ust. 3 tej dyrektywy 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".

8 Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14 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".

9 Artykuł 14 ust. 2 wskazanej dyrektywy przewiduje:

„Jeżeli zarządca infrastruktury pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji nie jest niezależny od któregokolwiek 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 któregokolwiek przedsiębiorstwa kolejowego" [Jeżeli zarządca infrastruktury pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji nie jest niezależny od któregokolwiek 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 któregokolwiek przedsiębiorstwa kolejowego].

Prawo węgierskie

10 Ustawa XCV z 1993 r. o kolejach ustanowiła w 2004 r. niezależny organ przedsiębiorstw kolejowych Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet Kft. (zwany dalej „VPE").

11 Zgodnie z art. 62 2005 évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről (ustawy CLXXXIII z 2005 r. o transporcie kolejowym, *Magyar Közlöny* 2005/172, zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym") VPE przydziela trasy pociągów i wyznacza opłaty.

12 Artykuł 28 ust. 1 rzeczonej ustawy o transporcie kolejowym ma następujące brzmienie:

„W imieniu państwa minister zobowiązuje się w umowie – w porozumieniu z ministrem odpowiedzialnym za budżet – do finansowania uzasadnionych wydatków poniesionych w ramach zarządzania siecią przez przedsiębiorstwo kolejowe zarządzające krajową siecią kolejową i związanymi z nią urządzeniami oraz regionalną siecią kolejową i związanymi z nią urządzeniami, które nie są objęte opłatą za dostęp do infrastruktury ani innymi działaniami tego przedsiębiorstwa. Postanowienia tej umowy powinny być przyjęte w sposób zachęcający zarządcę infrastruktury do zmniejszania kosztów zarządzania oraz opłat za dostęp do infrastruktury, bez uszczerbku dla bezpieczeństwa transportu i jakości usług".

13 Artykuł 31 ust. 2 lit. b) tej samej ustawy przewiduje, że „w trosce o bezpieczeństwo ruchu kolejowego […] zarządca infrastruktury – aż do ustąpienia sytuacji zagrożenia – ma prawo zamknąć tory kolejowe lub odcinki torów, na których istnieje to zagrożenie, oraz odwołać przydzielone trasy pociągów na tych odcinkach, informując – jeśli zamknięcie dotyczy przejazdu kolejowego, zarządcę drogi, której to dotyczy […]".

14 Artykuł 55 ust. 8 wskazanej ustawy przewiduje:

„Jeżeli według wszelkich przewidywań opłaty za dostęp do infrastruktury nie pokrywają wszystkich uzasadnionych kosztów i wydatków zarządcy swobodnie dostępnej infrastruktury, opłata z tytułu usług określonych w art. 54 ust. 1 i 3–5 może być przedmiotem ogólnej podwyżki bez przekroczenia jednakże poziomu koniecznego do pokrycia wszystkich uzasadnionych kosztów i wydatków, przy czym podwyżka ta uwzględnia wzrost wydajności przedsiębiorstw kolejowych, wymóg skutecznego wykorzystania infrastruktury, konkurencyjność międzynarodowego tranzytu kolejowego, zasadę przejrzystości i równego traktowania".

15 Rozporządzenie nr 83/2007 (X.6) GKM-PM dotyczy ram systemu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i podstawowych zasad wyznaczania opłat za dostęp do infrastruktury (*Magyar Közlöny* 2007/134).

16 Artykuł 23 ust. 1 rozporządzenia nr 101/2007 (XII.22) GKM w sprawie warunków otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej (*Magyar Közlöny* 2007/181) stanowi:

„Jeżeli zarządca infrastruktury odwołał przydzieloną trasę pociągu na mocy art. 31 ust. 2 lit. b) [ustawy o transporcie kolejowym], organ odpowiedzialny za alokacje zdolności przepustowej proponuje, na wniosek zainteresowanego, inną trasę pociągu, wybraną z dostępnej zdolności przepustowej".

17 Corocznie VPE publikuje Hálózati Üzletszabályzat (regulamin użytkowania sieci kolejowej). Punkt 4.3 ust. 9 regulaminu użytkowania sieci kolejowej w latach 2009 i 2010 stanowi:

„[VPE] informuje o swoich decyzjach w sprawie alokacji zdolności przepustowej zainteresowanych korzystających z dostępu do infrastruktury, zarządców infrastruktury i organ zarządzający kolejami".

18 Zgodnie z pkt 4.8.1 tego regulaminu użytkowania sieci, zatytułowanym „Zasady przywrócenia normalnego ruchu":

„a) W przypadku odstępstwa od programu i obowiązującego rozkładu jazdy dyrekcja usług operacyjnych i eksploatacji zarządcy infrastruktury zobowiązana jest podjąć działania w celu usunięcia zakłóceń i przywrócenia ruchu zgodnie z programem i obowiązującym rozkładem jazdy […].

b) Korzystający z dostępu do infrastruktury mają zapewniony stały kontakt z osobą kontaktową upoważnioną do podejmowania decyzji lub z ich własnym organem kierowniczym, który jest informowany przez organ kierowniczy zarządcy infrastruktury w przypadku wystąpienia zakłóceń lub zagrożenia, a ich potrzeby są uwzględniane przy przywracaniu normalnych warunków użytkowania infrastruktury.

c) Siła wyższa i inne nadzwyczajne i nieprzewidywalne okoliczności:

— W przypadku wystąpienia zakłóceń w ruchu kolejowym spowodowanych przez awarię techniczną lub wypadek, zarządca infrastruktury zobowiązany jest podjąć wszystkie konieczne kroki, aby przywrócić normalne warunki korzystania z infrastruktury. W tym celu opracuje on plan postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych wymieniający różne organy publiczne, które należy poinformować w przypadku wystąpienia poważnych zdarzeń lub poważnych zakłóceń w ruchu kolejowym.

— Na żądanie zarządcy infrastruktury korzystający z dostępu do sieci jest zobowiązany udostępnić za wynagrodzeniem zasoby uważane za najbardziej odpowiednie do przywrócenia możliwie jak najszybciej normalnej sytuacji.

— W przypadku zagrożenia powodującego czasową niemożność korzystania z infrastruktury zarządca infrastruktury może, po poinformowaniu o tym fakcie zainteresowanych, odwołać przydzielone trasy na tak długo, jak jest to konieczne do przywrócenia normalnej sytuacji. Na wniosek zainteresowanego [VPE] proponuje mu na ten okres inną trasę pociągu, wybraną z dostępnej zdolności przepustowej".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

19 Pismem z dnia 26 stycznia 2008 r. Komisja wezwała Węgry do przedłożenia uwag w sprawie uchybienia zobowiązaniom, które ciążą na nich zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i załącznikiem II do niej oraz art. 4 ust. 2, art. 14 ust. 2, art. 3, art. 6 ust. 1, 2–5, art. 7 ust. 3, art. 8, 11 i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

20 Pismem z dnia 22 sierpnia 2008 r. Węgry przesłały odpowiedź na to wezwanie. Pismo to było następnie uzupełnione innymi pismami, a w szczególności pismem z dnia 10 czerwca 2009 r.

21 Pismem z dnia 8 października 2009 r. Komisja skierowała do Węgier uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że państwo to nie wypełniło zobowiązań ciążących na nim na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i załącznika II do niej oraz art. 4 ust. 2, art. 14 ust. 2, art. 6 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 1 i art. 11 dyrektywy 2001/14. Komisja zwróciła się do tego państwa członkowskiego o podjęcie środków niezbędnych dla zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia.

22 Pismem z dnia 16 grudnia 2009 r. Węgry odpowiedziały na uzasadnioną opinię, kwestionując uchybienia zarzucane przez Komisję.

23 Uznawszy odpowiedź Węgier za niesatysfakcjonującą, Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie, opartą na pięciu zarzutach.

24 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 15 lutego 2011 r. Republika Czeska, Republika Łotewska i Rzeczpospolita Polska zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Węgier. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 4 kwietnia 2011 r. Republika Włoska została dopuszczona do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Węgier na mocy art. 93 § 7 regulaminu postępowania przed Trybunałem w brzmieniu znajdującym zastosowanie w dniu wydania tego postanowienia. Republika Włoska i Republika Łotewska nie przedstawiły uwag na piśmie i nie wzięły również udziału w procedurze ustnej.

25 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 6 czerwca 2012 r. Komisja poinformowała, że odstępuje od piątego zarzutu skargi, opartego na art. 11 ust. 1 dyrektywy 2001/14, który dotyczy ustanowienia planu wykonania w odniesieniu do sieci kolejowej.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego niezależności funkcji obejmującej przydzielanie tras pociągów

Argumentacja stron

26 Komisja podnosi, że na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 przedsiębiorstwo kolejowe nie może podejmować decyzji w sprawie przydzielania tras pociągów, w zakresie, w jakim przydzielanie tras pociągów jest podstawową funkcją mającą zagwarantować równoważny i niedyskryminujący dostęp do infrastruktury, o której mowa w załączniku II do tej dyrektywy i do której ma zastosowanie wymóg niezależności. W konsekwencji alokacja zdolności przepustowej infrastruktury powinna wchodzić w zakres działań niezależnego organu zajmującego się alokacją.

27 Tymczasem zarządzanie ruchem kolejowym związane jest z przydzielaniem tras pociągów i na Węgrzech powinno być wykonywane przez VPE, które jest organem niezależnym od przedsiębiorstw kolejowych, a nie przez MÁV Zrt. (zwaną dalej „MÁV") i GySEV Zrt. (zwaną dalej „GySEV"), które są przedsiębiorstwami kolejowymi i jednocześnie zarządcami infrastruktury.

28 Komisja zauważa, po pierwsze, że zarządca ruchu kolejowego, aby móc zarządzać ruchem, musi znać decyzje o alokacji zdolności przepustowej. Jeżeli na Węgrzech zarządcy infrastruktury MÁV i GySEV są – zgodnie z regulaminem użytkowania sieci – informowani o każdej decyzji o przyznaniu zdolności przepustowej dotyczącej ich konkurentów, stają się w ten sposób zasadniczo stroną w tym procesie alokacji zdolności przepustowej.

29 Ponadto Komisja stoi na stanowisku, że przedsiębiorstwo kolejowe, które zajmuje się zarządzaniem ruchem kolejowym, zyskuje przewagę konkurencyjną w zakresie, w jakim, aby móc wykonać zadania związane z tym zarządzaniem, musi ono koniecznie znać szczegółowo usługi świadczone przez przedsiębiorstwa kolejowe, wielkość świadczonych przez nie usług oraz rozkłady. Tymczasem jest sprzeczna z przepisami art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 sytuacja, w której jakiekolwiek przedsiębiorstwo kolejowe, dzięki prowadzonej przez siebie działalności zarządcy ruchu, poznaje użytkowanie infrastruktury przez jego konkurentów lub może w konsekwencji, w pewnych warunkach, podejmować decyzje dotyczące przydzielania tras pociągów lub alokacji zdolności przepustowej infrastruktury.

30 Po drugie, zdaniem Komisji, zarządzanie ruchem wymaga, aby w przypadku wystąpienia zakłóceń w ruchu lub zagrożenia zarządca ruchu podjął wszystkie konieczne kroki, aby przywrócić normalny ruch. W takim przypadku zarządca ruchu kolejowego nie ma innego wyboru jak odstąpić od wcześniej przyjętego rozkładu jazdy i dokonać ponownego przydzielenia tras pociągów i alokacji dostępnej zdolności przepustowej sieci. Na Węgrzech to dwóch zarządców infrastruktury podejmuje kroki w celu naprawy zakłóceń, uwzględniając przy tym potrzeby przedsiębiorstw kolejowych.

31 Komisja nie podważa faktu, że w normalnej sytuacji zarządca ruchu kolejowego ogranicza się do wykonania decyzji podjętych przez VPE, kieruje ruchem pociągów zgodnie z obowiązującym rozkładem i nie ma wpływu na decyzje o alokacji zdolności przepustowej lub przydzielaniu tras. Natomiast fakt, że ten zarządca działa lokalnie w celu przywrócenia ruchu w przypadku zagrożenia lub zakłóceń, wiąże się – zdaniem Komisji – z podejmowaniem przez niego decyzji o przydzielaniu tras pociągów i dysponowaniem w tym zakresie uprawnieniami dyskrecjonalnymi. Odwołanie trasy pociągu stanowi również działanie, które jest podstawową funkcją związaną z przydzielaniem tras pociągów w rozumieniu załącznika II do dyrektywy 91/440.

32 Co się tyczy związku pomiędzy zarządzaniem ruchem kolejowym a zarządzaniem infrastrukturą, Komisja przypomina, że wymóg niezależności, któremu podlega przydzielanie tras pociągów, ma również zastosowanie w sytuacji, kiedy to przydzielanie odbywa się w ramach zarządzania ruchem kolejowym. Zarządzanie ruchem kolejowym obejmuje wiele innych zadań, wyraźnie pozostających bez związku z przydzielaniem tras pociągów, takich jak utrzymanie, budowa torów kolejowych i inne inwestycje, które mogą wykonywać przedsiębiorstwa kolejowe.

33 Węgry podnoszą, że w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 są uznane za funkcje podstawowe działania wyraźnie wymienione w załączniku II do tej dyrektywy. Akapit drugi tego ustępu wymienia w sposób niewyczerpujący funkcje, które, chociaż mogą stanowić działania w rozumieniu rzeczonego załącznika II lub być z nimi związane, mogą być również wykonywane przez przedsiębiorstwa kolejowe.

34 Przepisy węgierskie nie pozwalają zarządcy ruchu kolejowego na dokonywanie redystrybucji tras pociągów nawet w przypadku zagrożenia lub zakłóceń. Wyłącznie VPE, jako organ niezależny, jest uprawniony do przydzielania tras pociągów i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej.

35 Po pierwsze bowiem, podstawowym zadaniem zarządcy ruchu kolejowego jest wykonywanie decyzji o alokacji zdolności przepustowej i przydzieleniu tras pociągów podjętych przez VPE. Zarządca ruchu kolejowego nie posiada uprawnień decyzyjnych w tej dziedzinie i nie może kontrolować ani przyznanych tras pociągów, ani alokowanych zdolności przepustowych. W ramach usługi świadczonej 24 godziny na dobę VPE jest w stanie w każdej chwili przyjąć i zapewnić realizację zamówień na przyznanie trasy pociągu.

36 Po drugie, w przypadku zagrożenia lub zakłóceń w ruchu zarządca ruchu kolejowego również nie posiada uprawnień do alokacji zdolności przepustowej. W takim przypadku, w celu przywrócenia normalnego ruchu, zarządca ten jest w stanie reagować natychmiast i podjąć kroki umożliwiające możliwie najszybsze wykorzystanie maksymalnej liczby tras pociągów i zdolności przepustowej pośród tych, które przyznane są przez VPE. Jednakże w przypadku tras pociągów, które nie mogą być ponownie uruchomione pomimo podjętych środków, zarządca infrastruktury może odwołać trasę pociągu. Węgry uściślają, że zarządca ruchu kolejowego ma możliwość odwołania trasy pociągów wyłącznie wówczas, kiedy czasowo nie ma możności korzystania z odcinka sieci i kiedy ruch jest w każdym razie – z uwagi na występujące niebezpieczeństwo – niemożliwy. Chodzi więc nie o decyzję dyskrecjonalną o zakazie korzystania z torów, ale o decyzję o czasowym zamknięciu odcinka ze względów bezpieczeństwa, w czasie trwania którego VPE starać się będzie udostępnić określonemu przedsiębiorstwu kolejowemu inną trasę.

37 Zdaniem tego państwa członkowskiego przywrócenie normalnego ruchu pociągów, które obejmuje, z jednej strony działania techniczne i z zakresu bezpieczeństwa transportu kolejowego, oraz, z drugiej strony, ponowne przyznanie tras pociągów, które wykonuje VPE, są dwoma odrębnymi działaniami.

38 Zdaniem Węgier z powyższego wynika, że zarządca ruchu kolejowego nie ma żadnego wpływu na przyznanie tras pociągów, ponieważ odbywa się ono przed wprowadzeniem pociągu do ruchu. Zarządca infrastruktury ma obowiązek zawrzeć umowę odpowiadającą przyznanej trasie pociągu z korzystającym z prawa dostępu i zapewnić ruch jego pociągu po przyznanej trasie pod rygorem narażenia się na skutki prawne przewidziane w umowie. W konsekwencji fakt znajomości decyzji o przyznaniu zdolności przepustowej po ich przyjęciu nie jest jednoznaczny z podejmowaniem decyzji o przydzielaniu tras pociągów i nie umożliwia również zarządcy infrastruktury uzyskania przewagi konkurencyjnej.

39 Rzeczone państwo członkowskie stoi na stanowisku, że zarządzanie ruchem kolejowym jest w większym stopniu związane z zarządzaniem infrastrukturą, tak że rozróżnianie tych dwóch działalności jest nierealistyczne i stoi w sprzeczności z prawidłowym zastosowaniem w praktyce zarządzania ruchem. Ścisły związek istniejący pomiędzy zarządzaniem ruchem kolejowym

a zarządzaniem infrastrukturą jest ponadto wskazany w dyrektywie 91/440, której art. 3 tiret drugie stanowi, że w zakres zadań zarządcy infrastruktury może wchodzić zarządzanie systemami regulacji i bezpieczeństwa.

40 Rzeczpospolita Polska popiera argumentację Węgier, zgodnie z którą ewentualne działanie zarządcy ruchu kolejowego w przypadku wystąpienia zakłóceń w ruchu lub zagrożenia nie wiąże się z żadnym nowym przyznaniem tras pociągów. Chodzi o reakcję ad hoc, do której przygotowana jest wyłącznie jednostka zajmująca się bieżącym zarządzaniem ruchem kolejowym.

41 Rzeczpospolita Polska przypomina również, że art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 wymaga wyłącznie zrealizowania celu, jakim jest zapewnienie równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury. Do tego celu odwołuje się motyw 11 dyrektywy 2001/14. Zdaniem tego państwa członkowskiego Komisja nie dostarczyła de iure ani de facto żadnego argumentu wykazującego, że Węgry nie zrealizowały tego celu.

Ocena Trybunału

42 W pierwszym zarzucie Komisja podnosi w istocie, że węgierskie przepisy powierzają zarządzanie ruchem dwóm spółkom zarządzającym infrastrukturą, czyli MÁV i GySEV, które są również przedsiębiorstwami kolejowymi, a nie VPE, który jest niezależnym organem, w zakresie, w jakim jej zdaniem zarządzanie ruchem obejmuje częściowo przydzielanie tras pociągów.

43 Komisja i Węgry nie zgadzają się w tym względzie co do kwestii, czy zarządzanie ruchem, w szczególności w przypadku zakłóceń w ruchu i zagrożenia oznacza podejmowanie decyzji o przydzielaniu tras pociągów i w takim przypadku, czy takie zarządzanie ruchem powinno być zastrzeżone dla niezależnego organu.

44 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 ustanawia zasadę niezależności organu sprawującego podstawowe funkcje, które są wymienione w załączniku II do tej dyrektywy.

45 Zgodnie z tym załącznikiem II za funkcje podstawowe w rozumieniu wskazanego art. 6 ust. 3 uznaje się przygotowanie i podejmowanie decyzji związanych z przyznawaniem licencji przedsiębiorstwom kolejowym, podejmowanie decyzji związanych z przydzielaniem tras, w tym zarówno określanie, jak i ocenę dostępności, a także przydzielanie poszczególnych tras pociągów, podejmowanie decyzji związanych z pobieraniem opłat za infrastrukturę i monitorowanie wypełniania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych wymaganych przy świadczeniu określonych usług.

46 Należy stwierdzić, że o ile rzeczony załącznik II wymienia jako funkcję podstawową, którą należy powierzyć niezależnemu podmiotowi, podejmowanie decyzji związanych z przydzielaniem tras, to nie zawiera on jednak żadnej wzmianki dotyczącej zarządzania ruchem. Jeżeli prawodawca Unii miałby zamiar uznać te działania za funkcję podstawową, wskazałby to, wyraźnie umieszczając tę funkcję w tym załączniku.

47 Należy również zauważyć, że cel w postaci zagwarantowania wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym warunków równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury jest przypomniany w motywie 11 dyrektywy 2001/14. Zgodnie z tym motywem 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.

48 Realizacja tego celu znajduje wyraz w zasadzie niezależności funkcji obejmującej alokację zdolności przepustowej, wyrażonej w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14. Przepis ten przewiduje, że jeżeli zarządca infrastruktury nie jest niezależny od przedsiębiorstw kolejowych, funkcje, o których mowa w art. 14 ust. 1 i opisane w rozdziale III tej dyrektywy, zatytułowanym „Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury", powinny być wykonywane przez organ alokujący niezależny od przedsiębiorstw kolejowych.

49 Wśród zadań opisanych w rzeczonym rozdziale III i które powinny być powierzone niezależnemu organowi, należy wymienić w szczególności wypełnianie procesów alokacji zdolności przepustowej, współpracę w celu efektywnej alokacji zdolności przepustowej infrastruktury obejmującej kilka sieci kolejowych, planowanie rozkładu jazdy ustalanego raz w roku, przydzielanie poszczególnych tras pociągów na podstawie wniosków ad hoc oraz koordynację zamówionych tras w celu jak najlepszego dopasowania wszystkich zgłoszonych potrzeb. W rezultacie za należące do funkcji podstawowej obejmującej alokację zdolności przepustowej w rozumieniu dyrektyw 91/440 i 2001/14 uznaje się działania o charakterze administracyjnym, które dotyczą w istocie planowania i ustalania rozkładu jazdy oraz przyznawania poszczególnych tras pociągów na podstawie wniosków ad hoc.

50 Artykuł 2 lit. l) dyrektywy 2001/14 definiuje „trasę pociągu" jako zdolność przepustową infrastruktury potrzebną do prowadzenia pociągu między dwoma punktami w określonym przedziale czasowym. Przyznanie trasy pociągu przedsiębiorstwu kolejowemu poprzez uwzględnienie jej w rozkładzie jazdy lub decyzję w sprawie wniosku ad hoc zgodnie z art. 23 tej dyrektywy stanowi dla tego przedsiębiorstwa prawo do użytkowania określonej zdolności przepustowej infrastruktury. Wykładnię tę potwierdza art. 13 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy, który odwołuje się do „prawa do użytkowania określonej zdolności przepustowej infrastruktury w formie trasy pociągu".

51 Wynika stąd, że zarządzanie ruchem nie oznacza prima facie podejmowania decyzji w zakresie przyznawania tras pociągów, gdyż decyzje te w odniesieniu do przedsiębiorstw kolejowych polegają na przyznaniu prawa do użytkowania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej poprzez uwzględnienie w rozkładzie jazdy lub w drodze decyzji w przedmiocie indywidualnych wniosków ad hoc.

52 Należy natomiast zauważyć, że zgodnie z art. 2 lit. h) dyrektywy 2001/14 zarządzanie infrastrukturą może również obejmować zarządzanie systemami sterowania i bezpieczeństwa infrastruktury.

53 Należy dodać, że o ile zarządzanie ruchem nie jest zdefiniowane w dyrektywach 91/440 i 2001/14, to pkt 1 załącznika II do tej ostatniej dyrektywy zawiera wskazówki w tym zakresie. Przepis ten wymienia bowiem minimalny pakiet dostępu, jakiego mogą żądać przedsiębiorstwa kolejowe. Obejmuje on w szczególności, zgodnie z tym pkt 1 lit. d), sterowanie ruchem pociągów, w tym sygnalizację, kontrolę, odprawianie i łączność, oraz dostarczanie informacji o ruchu pociągów, a także w rozumieniu rzeczonego pkt 1 lit. e) wszystkie pozostałe informacje wymagane do wdrożenia lub prowadzenia przewozów, dla których została przyznana zdolność przepustowa.

54 Wynika stąd, że zarządzanie ruchem obejmuje działania związane z zarządzaniem infrastrukturą oraz polega nie na podejmowaniu decyzji w zakresie przyznawania tras pociągów, lecz wprowadzeniu w życie lub wykonywaniu tych decyzji. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 59 przedstawionej opinii, zarządzanie ruchem jest działaniem mającym na celu zagwarantowanie rzeczywistego wykonywania praw do użytkowania zdolności przepustowej w formie trasy pociągu w bezpieczny sposób.

55 Z powyższych uwag wynika, że zarządzanie ruchem nie może być uznane za podstawową funkcję, którą należy powierzyć niezależnemu organowi. Tymczasem, jak wynika z art. 6 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 91/440, zarządzanie infrastrukturą z wyjątkiem podstawowych funkcji może być powierzone przedsiębiorstwom kolejowym. Zarządzanie ruchem może być zatem powierzone zarządcy infrastruktury, który jest również przedsiębiorstwem kolejowym, jak ma to miejsce na Węgrzech.

56 Wniosku tego nie może podważyć argument Komisji, zgodnie z którym w przypadku zakłóceń w ruchu lub zagrożenia podjęcie koniecznych kroków w celu przywrócenia normalnej sytuacji w ruchu, łącznie z odwołaniem tras, wiąże się z przyznawaniem tras pociągów.

57 Artykuł 29 dyrektywy 2001/14 przewiduje bowiem możliwość przyjęcia środków koniecznych w przypadku wystąpienia zakłóceń w ruchu pociągów spowodowanych przez awarię techniczną lub wypadek, a także w nagłych przypadkach i jeżeli jest to bezwzględnie konieczne z powodu awarii powodującej czasową niemożność korzystania z infrastruktury.

58 Należy zauważyć, po pierwsze, że o ile przepis ten znajduje się w rozdziale III wskazanej dyrektywy, który dotyczy alokacji zdolności przepustowej, to nie był on zawarty w pierwotnym projekcie dyrektywy Komisji, i został umieszczony we wspólnym stanowisku (WE) nr 28/2000 z dnia 28 marca 2000 r. przyjętym przez Radę stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikacji w zakresie bezpieczeństwa (Dz.U. C 178, s. 28).

59 Należy stwierdzić, po drugie, że przepis ten dotyczy szczególnych środków, które należy podjąć w przypadku zakłóceń w ruchu pociągów w celu przywrócenia ze względów bezpieczeństwa normalnego ruchu w przeciwieństwie do innych przepisów rozdziału III, dotyczących ustanowienia rozkładu jazdy i przydzielenia poszczególnych tras pociągów na podstawie wniosków ad hoc. Środki przyjęte na mocy art. 29 dyrektywy 2001/14 nie mogą być zatem uznane za środki dotyczące bezpośrednio podstawowej funkcji obejmującej alokację zdolności przepustowej lub przydzielanie tras pociągów w rozumieniu art. 14 ust. 2 tej dyrektywy, która to funkcja powinna być powierzona niezależnemu organowi alokującemu. Chodzi bardziej o jednorazowe środki, które powinny być przyjęte w nagłych przypadkach jako reakcja na szczególną sytuację i które powinny zapewniać, że prawa do zdolności przepustowej w postaci tras pociągów mogą być rzeczywiście wykorzystane przez użytkownika zgodnie z rozkładem jazdy.

60 Przyjęcie zatem takich środków jest związane z zarządzaniem ruchem i nie jest objęte wymogiem niezależności, co oznacza, że można powierzyć tę funkcję zarządcy infrastruktury, który jest jednocześnie przedsiębiorstwem kolejowym.

61 Wniosek ten potwierdza, po pierwsze, brzmienie art. 2 lit. h) dyrektywy 2001/14, który stanowi, że zarządcy infrastruktury można powierzyć zarządzanie systemami sterowania i bezpieczeństwa infrastruktury. Po drugie, taki wniosek jest zgodny z celami założonymi w tej dyrektywie. Z jej motywów 15 i 20 wynika bowiem, że należy stwarzać zarządcy infrastruktury zachęty do minimalizowania zakłóceń i poprawy wyników funkcjonowania sieci kolejowej, a także iż pożądane jest przyznanie zarządcom infrastruktury pewnego stopnia elastyczności, aby umożliwić im osiągnięcie bardziej efektywnego wykorzystania infrastruktury.

62 W niniejszym przypadku na Węgrzech przyznanie prawa do danej zdolności przepustowej w postaci trasy pociągów jest podstawową funkcją powierzoną na zasadzie wyłączności VPE. Na mocy odpowiednich węgierskich przepisów w przypadku zakłóceń w ruchu lub zagrożenia – zarządcy infrastruktury, czyli MÁV i GySEV, podejmują kroki konieczne w celu przywrócenia normalnego ruchu i mogą również ze względów bezpieczeństwa odwołać trasy. W tym przypadku do VPE należy ponowne przyznanie trasy pociągu.

63 W tej sytuacji nie można uznać w przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, że węgierskie przepisy nie są zgodne z art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14 z uwagi na fakt, że umożliwiają zarządcom infrastruktury przyjęcie środków koniecznych w celu przywrócenia normalnego ruchu w przypadku zakłóceń w ruchu lub zagrożenia.

64 Należy również zbadać argument Komisji, zgodnie z którym zarządca ruchu w celu wywiązania się z ciążących na nim obowiązków w zakresie zarządzania powinien znać decyzje dotyczące alokacji zdolności przepustowej, co oznacza, że zważywszy, iż MÁV i GySEV są informowane o wszystkich decyzjach w zakresie alokacji zdolności przepustowej dotyczących ich konkurentów, stają się one w ten sposób zasadniczo stroną w tym procesie alokacji zdolności przepustowej.

65 Nie można uwzględnić tego argumentu, gdyż to nie dlatego, że zarządca ruchem jest poinformowany o decyzjach dotyczących alokacji zdolności przepustowej, wpływa on na proces podejmowania tych decyzji. Jak stwierdzono bowiem w pkt 54 niniejszego wyroku, zarządzanie ruchem polega na wprowadzeniu w życie decyzji o przydzieleniu tras pociągów, które zostały podjęte przez niezależny organ alokujący, co oznacza, że działania obejmujące zarządzanie ruchem muszą następować po przyjęciu rzeczonych decyzji. Ponadto zgodnie z odpowiednimi węgierskimi przepisami zarządca infrastruktury ma zawrzeć umowę z korzystającym z prawa dostępu, odpowiadającą przyznanej trasie pociągu i zapewnić ruch jego pociągu po przyznanej trasie pod rygorem narażenia się na sankcje. Nie można zatem uznać, że MÁV i GySEV mogą wpłynąć na podejmowanie decyzji o alokacji zdolności przepustowej.

66 Ponadto informacje dotyczące decyzji o alokacji zdolności przepustowej dotyczące ich konkurentów nie mogą zapewnić przewagi konkurencyjnej MÁV i GySEV, gdyż, po pierwsze, zapoznanie się z tymi informacjami następuje po przyjęciu decyzji przez niezależny organ – w tym przypadku VPE – oraz po drugie, informacje te są co do zasady uwzględnione w rozkładzie jazdy, który ze swej natury jest dostępny podmiotom trzecim. Należy ponadto przypomnieć, że art. 6 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 91/440 umożliwia powierzenie zarządzania infrastrukturą, z wyjątkiem podstawowych funkcji, przedsiębiorstwu kolejowemu. W rezultacie prawodawca Unii przyznał bez wątpienia, że jeżeli konserwacja sieci jest zapewniana przez przedsiębiorstwo kolejowe, nawet gdy nie powierzono mu zarządzania ruchem, to takie przedsiębiorstwo musi mieć możliwość dostępu do informacji dotyczących przydzielania tras pociągów.

67 Z ogółu powyższych uwag wynika, że zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję na poparcie jej skargi nie może być uwzględniony.

W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego niezależności funkcji obejmującej pobieranie opłat

Argumentacja stron

68 Komisja podnosi, że na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/14 przedsiębiorstwo kolejowe nie może podejmować decyzji o wyznaczaniu opłat, ponieważ takie przedsiębiorstwo może być wyłącznie uprawnione do ich zbierania. Zgodnie z tymi przepisami ustanawianie i ustalanie opłat powinno być wykonywane przez niezależny organ pobierający opłaty.

69 Zdaniem Komisji węgierskie uregulowania są sprzeczne z tymi dwoma przepisami w zakresie, w jakim szczegółowe faktury za opłaty należne z tytułu użytkowania infrastruktury są wystawiane przez zarządców infrastruktury, czyli MÁV i GySEV, które są również przedsiębiorstwami kolejowymi.

70 Komisja podnosi, że wyrażenie „[w]yznaczenie opłaty za użytkowanie infrastruktury” użyte w art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2001/14 należy rozumieć, po pierwsze, jako ogólne ustalanie opłat, które polega na wpisaniu do regulaminu użytkowania sieci dla każdego odcinka kwoty opłaty za kilometr oraz, po drugie, jako konkretne obliczanie kwot należnych przez różnych użytkowników w oparciu o długość użytkowanego odcinka. Na mocy art. 4 ust. 2 tej dyrektywy możliwość, aby zarządca infrastruktury, który nie jest niezależny, mógł zbierać opłaty, należy interpretować w sposób ścisły, ponieważ chodzi o wyjątek od reguły.

71 Komisja stoi na stanowisku, że przedsiębiorstwo kolejowe, które wystawia szczegółowe faktury opłat, czerpie z tego przewagę konkurencyjną, ponieważ wspomniane faktury muszą zawierać odesłania w szczególności do usług, z których korzystają konkurencyjne przedsiębiorstwa kolejowe, do wielkości tych usług oraz godzin ich użytkowania. Tymczasem art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 odwołuje się wyraźnie do zasady zapewnienia równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury.

72 Węgry zaprzeczają, że zarządcy infrastruktury, czyli MÁV i GySEV, podejmują decyzje w sprawie wyznaczania opłat, ponieważ powierzono im wyłącznie fakturowanie, związane ze zbieraniem opłat i niestanowiące podstawowej funkcji w rozumieniu dyrektywy 91/440, która powinna być realizowana przez niezależny organ. Fakturowanie jest wyłącznie środkiem technicznym koniecznym do pobierania tych opłat.

73 Węgry dokonują rozróżnienia pomiędzy kształtowaniem opłat, rzeczywistym ich ustaleniem i ich zbieraniem. Pierwsze z tych pojęć odpowiada ustanowieniu różnych zasad pobierania opłat, dokonywanym przez dane państwo członkowskie lub zarządcę infrastruktury. Rzeczywiste ustalanie tych opłat polega na określeniu różnych indywidualnych opłat, które dane przedsiębiorstwo kolejowe powinno uiścić w konkretnej sytuacji, w zależności od zamówionych usług. Na VPE, jako niezależnym organie uznanym przez Komisję, spoczywa wykonywanie zadań związanych z kształtowaniem i ustalaniem opłat. Zbieranie opłat oznacza konkretną czynność dokonania płatności, w wyniku której ustalone opłaty są płacone zarządcy infrastruktury. Fakturowanie jest wyłącznie technicznym odzwierciedleniem opłat opartych na obliczeniach dokonanych przez VPE i w konsekwencji nie wchodzi ani w zakres funkcji kształtowania opłat, ani konkretnego ich ustalania, lecz zbierania opłat.

74 Rzeczone państwo członkowskie kwestionuje fakt, że dostęp do informacji uzyskanych ze szczegółowych faktur skutkuje naruszeniem konkurencji, ponieważ zarządca infrastruktury nie ma rzeczywistego wpływu na ustalenie opłat za dostęp do sieci. Ponadto zarządca infrastruktury zna te informacje z innych źródeł, jak np. z umów zawartych z przedsiębiorstwem kolejowym.

75 Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku – podobnie jak Węgry – że fakturowanie nie polega na wyznaczaniu kwot opłat ani na podejmowaniu jakiejkolwiek decyzji w kwestiach związanych z pobieraniem, ale stanowi element pobierania opłat w rozumieniu art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/14. Pobieranie opłat jest bowiem działaniem wtórnym, którego celem jest, po wykonaniu działań matematycznych, ustalenie wyniku w oparciu o ustaloną uprzednio stawkę opłat i w zależności od przydzielonych uprzednio tras pociągów i ich wykorzystania.

Ocena Trybunału

76 Z art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 w związku z załącznikiem II do niej oraz z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/14 wynika, że wyznaczanie opłat jest podstawową funkcją w celu zapewnienia równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury, która powinna być wykonywana przez organ pobierający opłaty, niezależny od przedsiębiorstw kolejowych pod względem prawnym, organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji. Przedsiębiorstwo kolejowe, które działa jako zarządca infrastruktury, na mocy tych przepisów może być upoważnione wyłącznie do pobierania opłat lub ich zbierania.

77 W niniejszym zarzucie Komisja podnosi w istocie, że węgierskie przepisy powierzają fakturowanie opłat MÁV i GySEV, czyli dwóm przedsiębiorstwom kolejowym, które są jednocześnie zarządcami infrastruktury, podczas gdy fakturowanie wchodzi w zakres wyznaczania opłat, a przedsiębiorstwa te czerpią z tego przewagę konkurencyjną.

78 Co się tyczy kwestii, czy fakturowanie opłat wchodzi w zakres wyznaczania opłat, należy przypomnieć, że na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie powinny ustalić ogólne ramy pobierania opłat i mogą również ustalić specjalne zasady pobierania opłat, przestrzegając warunku niezależności zarządzania zarządcy infrastruktury. Na zarządcy infrastruktury spoczywa obowiązek wyznaczenia opłat za użytkowanie infrastruktury i ich zbieranie.

79 Używając wyrażenia „wyznaczanie", dyrektywa 2001/14 przewiduje, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 82 przedstawionej opinii, że system pobierania opłat powinien być zastrzeżony dla zarządcy infrastruktury, który jest niezależny od przedsiębiorstw kolejowych. Wyznaczanie opłat oznacza, że zarządca ten powinien posiadać pewien margines uznania pozwalający mu na przyjęcie co najmniej decyzji obejmujących dokonywanie wyborów oraz ocen dotyczących czynników lub kryteriów, na podstawie których dokonuje się obliczeń.

80 Wniosek ten potwierdza kontekst normatywny, w jaki wpisuje się art. 4 ust. 1 wskazanej dyrektywy.

81 Artykuł 30 dyrektywy 2001/14 ustanawia organ kontrolny w zakresie decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury w odniesieniu w szczególności do systemu pobierania opłat i poziomu lub struktury opłat za użytkowanie infrastruktury. Artykuł 8 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że zarządca infrastruktury może ustalić lub utrzymywać wyższe opłaty na podstawie długookresowych kosztów projektów inwestycyjnych. Artykuł 9 rzeczonej dyrektywy umożliwia zarządcy infrastruktury wprowadzenie systemu ulg w odniesieniu do opłat pobieranych od przedsiębiorstw kolejowych w celu uwzględnienia faktycznych oszczędności w kosztach administracyjnych lub zachęcenia do korzystania z linii o znacznym stopniu niepełnego wykorzystania.

82 Jednakże na mocy art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/14, jeżeli zarządca infrastruktury nie jest niezależny od przedsiębiorstw kolejowych pod względem prawnym, organizacyjnym lub w zakresie podejmowania decyzji, można powierzyć mu wyłącznie zbieranie opłat. Funkcja ta nie jest zatem uznana za funkcję podstawową w celu zapewnienia równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury. Jak podkreśla Komisja, jako wyjątek od ogólnej zasady niezależności tego zarządcy, pojęcie zbierania powinno być zatem przedmiotem ścisłej wykładni.

83 Węgry dokonują rozróżnienia między kształtowaniem i ustalaniem opłat, co należy do VPE, a zbieraniem ich, co zostało powierzone zarządcom infrastruktury. Zdaniem tego państwa członkowskiego fakturowanie jest wyłącznie technicznym określeniem opłat opartych na obliczeniach dokonanych przez VPE i w związku z tym wchodzi w zakres zbierania opłat.

84 Należy zauważyć, że Komisja nie kwestionuje natury technicznej lub mechanicznej fakturowania. Należy również stwierdzić, że zdaniem Komisji wyznaczanie opłat obejmuje, oprócz ogólnego ustalania opłat w regulaminie użytkowania sieci, konkretne obliczenie kwot należnych przez poszczególnych użytkowników w oparciu o długość użytkowanego odcinka.

85 Tymczasem z dokumentów procesowych przedstawionych przez Węgry wynika, że VPE ustanawia ogólne zasady pobierania opłat w regulaminie użytkowania sieci oraz określa kwotę, jaką mają zapłacić indywidualni użytkownicy z uwzględnieniem długości odcinka, który zamierzają użytkować, jego charakterystyki i usług proponowanych w ramach użytkowania odcinka.

86 Ponieważ na Węgrzech konkretne obliczenie wysokości opłat jest dokonywane przez VPE, pierwszy argument powołany przez Komisję, oparty na fakcie, że fakturowanie wchodzi w zakres wyznaczania opłat, nie może być uwzględniony.

87 Drugi argument podniesiony przez Komisję obejmuje twierdzenie, że fakturowanie umożliwia zainteresowanym przedsiębiorstwom kolejowym, to jest MÁV i GySEV, czerpanie z tego przewagi konkurencyjnej w zakresie, w jakim przedsiębiorstwa te mogą uzyskać informacje dotyczące usług, z których korzystają konkurencyjne przedsiębiorstwa kolejowe, wielkości tych usług oraz godzin ich użytkowania.

88 Należy zauważyć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/14 umożliwiają przedsiębiorstwu kolejowemu zbieranie lub pobieranie opłat. W tym zakresie nie można wykluczyć, że takie przedsiębiorstwo kolejowe zna elementy, będące podstawą faktur, na podstawie których zbiera ono opłaty. W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 85 przedstawionej opinii, nie ma decydującej różnicy pomiędzy fakturowaniem przy pomocy mechanicznego podstawienia do wzoru obliczeń danych dostarczonych podmiotowi pobierającemu opłaty a pobieraniem kwot wynikających z faktur przygotowanych przez podmiot trzeci.

89 Nie można zatem uwzględnić drugiego argumentu podniesionego przez Komisję na poparcie zarzutu drugiego. W rezultacie należy oddalić zarzut drugi.

W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego równowagi finansowej zarządcy infrastruktury oraz zachęt do zmniejszenia kosztów i opłat

Argumentacja stron

90 Komisja zarzuca Węgrom, że nie ustaliły warunków do zapewnienia równowagi finansowej zarządców infrastruktury z naruszeniem wymogów art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14. Podnosi ona, że art. 28 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym przewiduje, iż właściwy minister zobowiązuje się w umowie do finansowania uzasadnionych wydatków poniesionych w ramach zarządzania siecią przez przedsiębiorstwo kolejowe zarządzające infrastrukturą. Tymczasem taka umowa nie została dotychczas zawarta.

91 Komisja podnosi również, że przepisy węgierskie nie ustanawiają zachęt do zmniejszenia kosztów i opłat z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 2001/14. Odwołuje się ona do wspomnianego art. 28 ust. 1, który przewiduje, że umowa określona w tym artykule powinna zachęcać zarządcę infrastruktury do zmniejszania kosztów zarządzania oraz opłat za dostęp do infrastruktury.

92 Węgry podnoszą w tym względzie, że aktualnie trwają prace nad przygotowaniem projektu umowy w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym.

93 W swojej replice Komisja podnosi, że dotychczas nie otrzymała tego projektu umowy i że nie jest w stanie ocenić, czy postanowienia rzeczonego projektu są zgodne z dyrektywą 2001/14.

Ocena Trybunału

94 Należy przypomnieć na wstępie, że zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie ustalą warunki do zapewnienia tego, że w normalnych warunkach działalności gospodarczej i w stosownym czasie zestawienia rachunkowe zarządcy infrastruktury będą przynajmniej bilansować: z jednej strony dochody z opłat za infrastrukturę, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej oraz finansowanie przez państwo, a z drugiej strony wydatki na infrastrukturę. Zgodnie z art. 6 ust. 2 zarządcy infrastruktury będą mieli stwarzane zachęty do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp.

95 Wystarczy stwierdzić w tym względzie, że Węgry nie kwestionują tego zarzutu. Rzeczone państwo członkowskie ogranicza się do stwierdzenia, że opracowanie projektu umowy zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, na mocy której właściwy minister zobowiązuje się do finansowania wydatków poniesionych w ramach zarządzania infrastrukturą oraz która powinna przewidywać zachęty dla zarządcy infrastruktury do zmniejszania ponoszonych kosztów zarządzania oraz opłat za dostęp, jest w toku.

96 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane według stanu w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-89/09 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-12941, pkt 18; z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie C-390/10 Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 11).

97 W niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, że w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii projekt umowy mającej spełniać wymogi przewidziane w art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/14 nie został jeszcze przyjęty.

98 Wynika z tego, że zarzut trzeci podniesiony przez Komisję na poparcie jej skargi jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego wyznaczania opłat na podstawie kosztów bezpośrednich

Argumentacja stron

99 Komisja podnosi, że przepisy węgierskie nie są zgodne z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, ponieważ, w przeciwieństwie do wymogów tego artykułu, nie zawierają one aktualnie żadnego przepisu gwarantującego zastosowanie tzw. zasady kosztów bezpośrednich.

100 W swojej odpowiedzi na skargę rząd węgierski stwierdza, że VPE opracował rozporządzenie nr 83/2007 (X.6) GKM-PM ustanawiające metodę ustalania opłat, która weszła w życie w dniu 12 grudnia 2010 r. na okres pięciu lat, licząc od roku obrachunkowego 2010/2011. Zgodnie z tą metodą podstawą ustalenia opłat są dane dotyczące kosztów i wyników zarządców infrastruktury z ostatniego roku obrachunkowego. To samo państwo członkowskie dodaje, że ogólna podwyżka za podstawowe usługi została ustalona na podstawie art. 55 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym, tak aby opłaty za dostęp do infrastruktury pokrywały uzasadnione koszty rzeczonych zarządców. Do krajowego organu do spraw transportu należy dokonanie kontroli podwyżki tych opłat.

101 W swojej replice Komisja wyjaśnia, że dokument zatwierdzający metodę ustalania opłat nie został jej dotychczas przesłany, i w oparciu o lekturę odpowiedzi na skargę stwierdza, że metoda ta nie wydaje się zgodna z wymogami art. 7 dyrektywy 2001/14.

102 Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja wskazała w swojej uzasadnionej opinii, że koszty bezpośrednie, o których mowa w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, powinny wynosić 35% całkowitych kosztów utrzymania infrastruktury. Zdaniem tego państwa członkowskiego twierdzenie to nie znajduje żadnego oparcia w dyrektywie 2001/14 w zakresie, w jakim nie definiuje ona pojęcia kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, oraz ponieważ państwa członkowskie posiadają pewną swobodę w wyznaczaniu opłat za dostęp do infrastruktury.

Ocena Trybunału

103 W zarzucie czwartym Komisja podnosi w istocie, że węgierskie przepisy nie stosują zasady kosztów bezpośrednich, jak wymaga tego art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

104 Zgodnie bowiem ze wskazanym przepisem opłaty pobierane za minimalny pakiet dostępu i dostęp do towarów w celu obsługi urządzeń powinny odpowiadać kosztom, które są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami z zastrzeżeniem art. 7 ust. 4 lub 5 lub art. 8 dyrektywy 2001/14.

105 Tymczasem w niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, że w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, to jest w dniu 8 grudnia 2009 r. węgierskie przepisy nie przewidywały metody obliczenia opłat w oparciu o bezpośrednie koszty, gdyż metoda ta weszła w życie w dniu 12 grudnia 2010 r.

106 Wynika z tego, że zarzut czwarty podniesiony przez Komisję na poparcie jej skargi jest zasadny.

107 Z ogółu powyższych rozważań wynika, po pierwsze, że nie ustanawiając w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych w celu zastosowania się do art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy tych przepisów oraz, po drugie, że w pozostałym zakresie skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

108 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Ponieważ odpowiednio dwa z czterech żądań Komisji i Węgier zostały uwzględnione, każda ze stron pokrywa własne koszty. Na podstawie art. 140 § 1 tego regulaminu, zgodnie z którym państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Republika Czeska i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty.

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

1) Nie ustanawiając w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych w celu zastosowania się do art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 3 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. Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy tych przepisów.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja Europejska i Węgry pokrywają własne koszty.

4) Republika Czeska i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty.

Podpisy