

# Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 2001/14/WE.<sup>1</sup>

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 3 października 2013 r. w sprawie C-369/11 *Komisja v. Włochy*<sup>2</sup>

## 1. Wprowadzenie

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE; Trybunał) z 3 października 2013 r. w sprawie C-369/11 *Komisja v. Włochy* stanowi swoiste zwięźczenie rozpatrywania przez Trybunał skarg wnoszonych przez Komisję Europejską (dalej: Komisja, KE) przeciwko państwom członkowskim Unii Europejskiej (dalej: UE) o brak lub niewłaściwą implementację unijnego prawa kolejowego ukierunkowanego na liberalizację sektora transportu kolejowego. Łącznie TSUE wydał już 12 wyroków<sup>3</sup> przeciwko 12 państwom członkowskim UE: Republice Portugalskiej, Republice Greckiej, Węgrom, Królestwu Hiszpanii, Republice Austrii, Republice Federalnej Niemiec, Republice Francuskiej, Republice Czeskiej, Republice Słowenii, Rzeczypospolitej Polskiej, Wielkiemu Księstwu Luksemburga, Republice Włoskiej, rozpatrując tym samym wszystkie wniesione dotychczas przez Komisję skargi dotyczące uchybień w procesie implementacji postanowień tzw. I pakietu kolejowego<sup>4</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest syntetyczne omówienie wyroku w sprawie *Komisja v. Włochy*, będące uzupełnieniem opublikowanego w nr 4 IKAR 2013 omówienia wyroków TSUE w pozostałych 11 sprawach<sup>5</sup>.

10 maja i 21 listopada 2007 r. Komisja przesłała władzom włoskim kwestionariusze w celu zebrania informacji dotyczących tzw. I pakietu kolejowego. Włochy udzieliły odpowiedzi kolejno 13 sierpnia 2007 r. i 18 stycznia 2008 r. Na podstawie przekazanych informacji Komisja wszczęła przeciwko Włochom postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom wynikającym ze wspomnianych regulacji unijnego prawa kolejowego. 26. czerwca 2008 r. Komisja skierowała wezwanie do usunięcia uchybień, w którym wskazała na przepisy włoskie niezgodne jej zdaniem z prawem UE, a także wezwała Włochy do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy. Włochy odpowiedziały na wspomniane wezwanie 13 sierpnia 2008 r., zobowiązując się do przeanalizowania

<sup>1</sup> Dyrektywa 2001/14/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa, Dz. Urz. WE 2001 L 25/29.

<sup>2</sup> Wyrok TSUE z 3.10.2013 r. w sprawie C-369/11 *Komisja v. Włochy*, jak również pozostałe wyroki powoływane w niniejszym opracowaniu dostępne na: [www.curia.eu](http://www.curia.eu) (24.10.2013 r.).

<sup>3</sup> Wyrok TSUE z 25.10.2012 r. w sprawie C557/10 *Komisja Europejska v. Portugalia*; wyrok TSUE z 08.11.2012 r. w sprawie C528/10 *Komisja Europejska v. Grecja*; wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C473/10 *Komisja Europejska v. Węgry*; wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C483/10 *Komisja Europejska v. Hiszpania*; wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C555/10 *Komisja Europejska v. Austria*; wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C556/10 *Komisja Europejska v. Niemcy*; wyrok TSUE z 18.04.2013 r. w sprawie C625/10 *Komisja Europejska v. Francja*; wyrok TSUE z 30.05.2013 r. w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska v. Polska*; wyrok TSUE z 11.07.2013 r. w sprawie C627/10 *Komisja Europejska v. Słowenia*; wyrok TSUE z 11.07.2013 r. w sprawie C545/10 *Komisja Europejska v. Republika Czeska*; wyrok TSUE z 11.07.2013 r. w sprawie C412/11 *Komisja Europejska v. Luksemburg*; wyrok TSUE z 03.10.2013 r. w sprawie C-369/11 *Komisja v. Włochy*.

<sup>4</sup> Na I pakiet kolejowy składają się: dyrektywa 2001/12/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. WE 2001 L 75/1); dyrektywa 2001/13/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz. Urz. WE 2001 L 75/26); dyrektywa 2001/14/WE; dyrektywa 2001/16/WE PE i Rady z 19.03.2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej (Dz. Urz. WE 2001 L 110/1).

<sup>5</sup> Ł. Gołąb, *Regulacja sektora transportu kolejowego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, IKAR 2013, nr 4, s. 130 i n. Zob. także: T. Skoczny, *Polska uchybiła dwóm zobowiązaniom wynikającym z prawa UE w dziedzinie transportu kolejowego*, IKAR 2013, nr 4, s. 143 i n.

sytuacji na rynku oraz ram prawnych w celu dokonania oceny kwestii niezależności zarządców infrastruktury. Gdy służby Komisji wezwały Włochy do przedstawienia kolejnych wyjaśnień, państwo to odpowiedziało pismami z 22 grudnia 2008 r. oraz 21 stycznia i 23 marca 2009 r. W dniu 1 stycznia 2009 r. władze włoskie przekazały tekst dekretu z mocą ustawy nr 135 z 25 września 2009 r. w sprawie pilnych środków w celu spełnienia wspólnotowych zobowiązań i wykonania wyroków TSUE, wskazując w szczególności na jego art. 2, jak również regulacje innych aktów prawnych, przewidujące niemożność łączenia stanowiska kierowniczego w tym przedsiębiorstwie ze stanowiskiem kierowniczym w spółce dominującej, lub w innych przedsiębiorstwach kontrolowanych przez spółkę dominującą. Pismem z 8 października 2009 r. Komisja wystosowała do Włoch uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że przepisy tego państwa nie są zgodne z dyrektywami 91/440/EWG<sup>6</sup> i 2001/14/WE, i wyznaczyła termin dwóch miesięcy na przyjęcie środków koniecznych do zastosowania się do tej uzasadnionej opinii. Włochy ustosunkowały się do rzeczony opinii w pismach z 23 grudnia 2009 r. i 26 kwietnia 2010 r. Ponadto, 2 grudnia 2009 r. przekazały Komisji tekst ustawy nr 166 z 20 listopada 2009 r. w sprawie przekształcenia w ustawę, ze zmianami, wspomnianego dekretu nr 135. Komisja, chcąc doprecyzować swoje stanowisko w świetle informacji przekazanych jej przez Włochy, wydała 24 listopada 2010 r. uzupełniającą uzasadnioną opinię, w której wezwała je do zastosowania się do niej w terminie miesiąca od dnia doręczenia. Włochy ustosunkowały się do uzupełniającej opinii 10 stycznia 2011 r. Uznawszy odpowiedź władz włoskich za niewystarczającą, Komisja 12 lipca 2011 r. wniosła skargę w niniejszej sprawie. Postanowieniem Prezesa TSUE z 21 listopada 2011 r. Republika Czeska została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Włoch.

## 2. Zarzuty Komisji Europejskiej

Komisja zażądała stwierdzenia, że nie ustanawiają przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych w celu zastosowania się do art. 6 ust. 3 i do załącznika II do dyrektywy Rady 91/440/EWG, jak również do art. 4 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 i 3 dyrektywy 2001/14/WE, Włochy uchybiły zobowiązaniom, które ciążyą na nich na mocy tych przepisów.

Zarzuty stawiane przez Komisję Włochom dotyczyły niezależności organu wykonującego istotne funkcje w zakresie dostępu do infrastruktury, pobierania opłat za dostęp do sieci kolejowej oraz uprawnień i autonomii organu kontrolnego. Przede wszystkim uregulowanie normujące wykonywanie przez zarządcę infrastruktury istotnych funkcji w zakresie dostępu do infrastruktury nie zapewnia wystarczających gwarancji, iż zarządca ten działa w sposób niezależny od grupy holdingowej, do której należy i w której skład wchodzi również główne przedsiębiorstwo kolejowe na rynku. Ponadto, jako że określenie opłat za dostęp do sieci należy do ministra właściwego ds. transportu, podczas gdy zarządca infrastruktury może jedynie wystąpić z propozycją w tym zakresie, a jego zadaniem jest wyłącznie obliczenie opłat faktycznie należnych od pojedynczego przedsiębiorstwa kolejowego, zostaje on pozbawiony istotnego instrumentu zarządzania, co jest sprzeczne z wymogiem niezależności zarządzania. Wreszcie, zdaniem Komisji, nie zapewniono koniecznej pełnej niezależności organu kontrolnego od wszystkich przedsiębiorstw kolejowych, ponieważ personel organu kontrolnego składa się z urzędników ministerstwa transportu, a ono

<sup>6</sup> Dyrektywa 91/440/EWG Rady z 29.07.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz. Urz. EWG 1991 L 237/25.

samo wywiera decydujący wpływ na grupę holdingową, w której skład wchodzi główne włoskie przedsiębiorstwo kolejowe, a zatem również na samo przedsiębiorstwo.

11 kwietnia 2013 r. odbyła się rozprawa przed TSUE, podczas której Komisja poinformowała, że wycofuje się z pierwszego zarzutu, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 3 i załącznika II do dyrektywy 91/440.

### 3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

W ramach zarzutu dotyczącego pobierania opłat za dostęp do infrastruktury Komisja zarzuca Włochom naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14, gdyż jej zdaniem przewidziane w prawie włoskim zasady dotyczące ustalania kwoty opłat nie są zgodne z zasadą niezależności zarządzania. To minister ustala bowiem w drodze dekretu opłaty za dostęp do sieci. Na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie ustalają ogólne ramy pobierania opłat i mogą także ustalić specjalne zasady pobierania opłat, respektując jednak niezależność zarządzania przysługującą zarządcy infrastruktury. Zgodnie z tym przepisem do zarządcy infrastruktury należy, po pierwsze, wyznaczenie opłaty za użytkowanie infrastruktury oraz po drugie, pobieranie tej opłaty. Trybunał przypomniał w tym przypadku cele dyrektywy 2001/14. Przede wszystkim jednym z celów systemu pobierania opłat ustanowionego w tej dyrektywie jest zapewnienie zarządcy infrastruktury niezależności zarządzania. Innymi słowy, ów zarządca ma wykorzystać system pobierania opłat jako instrument zarządzania. Z motywu 12 dyrektywy wynika bowiem, że w ogólnych ramach określonych przez państwa członkowskie systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny zachęcać zarządców infrastruktury kolejowej do optymalizacji wykorzystania infrastruktury. Tymczasem owi zarządcy nie mogą osiągnąć takiej optymalizacji dzięki systemowi pobierania opłat, jeżeli ich rola powinna ograniczać się jedynie do obliczenia w każdym konkretnym przypadku wysokości opłaty, przy zastosowaniu formuły ustalonej uprzednio w zarządzeniu ministerialnym. Wspomniani zarządcy infrastruktury powinni zatem posiadać pewien zakres swobody przy wyznaczaniu wysokości opłat. Tymczasem prawo włoskie przewiduje, że opłata ta powinna zostać ustalona w porozumieniu z ministrem, przy czym decyzja ministra może być wiążąca dla zarządcy. Zdaniem Trybunału, skoro decyzja ministra dotycząca ustalenia opłat za dostęp do infrastruktury jest wiążąca dla zarządcy infrastruktury, należy uznać, że przepisy włoskie nie pozwalają na zapewnienie niezależności temu zarządcy. Dlatego też wspomniane przepisy nie są zgodne w tym względzie z wymogami przewidzianymi w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy. Wreszcie, jeśli chodzi o art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14, prawdą jest, że fakt, iż minister może skontrolować propozycję opłaty przedstawioną przez zarządcę infrastruktury, nie uniemożliwia *Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari* (dalej: URSF) wykonywania zadań polegających na prowadzeniu kontroli. Jednakże ów system jako taki nie pozwala na wykazanie należytej niezależności zarządcy. Z powyższych powodów wynika, że zarzut Komisji dotyczący pobierania opłat za dostęp do infrastruktury winien zostać uznany za zasadny.

W ramach zarzutu dotyczącego niezależności organu kontrolnego Komisja zarzucała Włochom naruszenie art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14, ponieważ URSF nie mógł jej zdaniem zostać uznany za organ niezależny z uwagi na fakt, iż jego pracownicy są urzędnikami ministerstwa, tym bardziej że ono samo nadal wywiera wpływ na grupę *Ferrovie dello Stato Italiane* (dalej: FS), do której należy największe włoskie przedsiębiorstwo kolejowe, mianowicie *Trenitalia SpA* (dalej: Trenitalia).

Zdaniem Trybunału, w myśl art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14 organem kontrolnym może być minister odpowiedzialny za sprawy transportu. Wynika stąd, że sam fakt, iż URSF działa w ramach tego ministerstwa, jest niewystarczający by uznać, że ów organ nie jest niezależny. Jak słusznie twierdzi Komisja, prawdą jest, że urzędnicy podlegający ministerstwu znajdują się w delikatnej sytuacji, ponieważ pracują w organie kontrolnym, podczas gdy hierarchicznie podlegają temu ministerstwu. Trybunał zauważył jednak, że prawo włoskie stanowi, że organ kontrolny dysponuje zasobami osobowymi, materialnymi i finansowymi, niezbędnymi do wykonywania zadań. Mimo iż zdaniem Komisji takie brzmienie przepisu nie może zagwarantować tego, by organ kontrolny mógł działać w sposób całkowicie niezależny, Trybunał stwierdził, że wszystkie argumenty podniesione przez Komisję na poparcie zarzutu mają jedynie charakter ogólny i koncentrują się zasadniczo na okoliczności, iż URSF jest organem wchodzącym w skład ministerstwa, podczas gdy taka sytuacja nie jest zakazana przez dyrektywę 2001/14. Dlatego też Trybunał nie uwzględnił podniesionego przez Komisję zarzutu dotyczącego naruszenia art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14.

Podsumowując, Trybunał stwierdził po pierwsze, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 4 ust. 1 i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14, gdyż nie zapewniła zarządcy infrastruktury niezależności w zakresie pobierania opłat za dostęp do infrastruktury i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, a po drugie, oddalił skargę Komisji w pozostałym zakresie.

#### 4. Podsumowanie

Wyrok TSUE w sprawie *Komisja v. Włochy* stanowi, o czym wspomniano już we wstępie do niniejszego opracowania, swoiste zwięźczenie procesu rozpatrywania wnoszonych przez Komisję w trybie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)<sup>7</sup> skarg przeciwko państwom członkowskim UE o niewłaściwą implementację przepisów tzw. I pakietu kolejowego. Należy przy tym zauważyć, że zarzuty stawiane Włochom nie stanowią *novum* w stosunku do zarzutów stawianych innym państwom członkowskim. W odniesieniu do dyrektywy 91/440/EWG, Komisja podnosiła zarzut naruszenia art. 6 ust. 3 aż 8 razy<sup>8</sup>, a zarzut naruszenia postanowień załącznika II do dyrektywy 91/440/EWG siedmiokrotnie<sup>9</sup> (w sprawie *Komisja v. Włochy*, Komisja ostatecznie wycofała się z tego zarzutu). Z kolei, w odniesieniu do przepisów dyrektywy 2001/14/WE, Komisja podnosiła zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 trzykrotnie<sup>10</sup>, art. 4 ust. 2 pięciokrotnie<sup>11</sup>, art. 14 ust. 2 ośmiokrotnie<sup>12</sup> i art. 30 ust. 1 trzykrotnie<sup>13</sup>. Naruszenie art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE zarzucono tylko Włochom, choć ogólnie zarzut ten dotyczy często zarzucanego państwom członkowskim braku odpowiedniego zakresu niezależności zarządcy infrastruktury.

Powyższe omówienie ostatniego jak na razie rozstrzygnięć TSUE w tych sprawach związanych z regulacją sektora transportu kolejowego rodzi pytanie o to, w jaki sposób państwa członkowskie,

<sup>7</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2012 C 326/1.

<sup>8</sup> Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Luksemburg*, *Komisja v. Włochy*.

<sup>9</sup> Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Luksemburg*, *Komisja v. Włochy*.

<sup>10</sup> Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Hiszpania*, *Komisja v. Republika Czeska*, *Komisja v. Włochy*.

<sup>11</sup> Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Włochy*.

<sup>12</sup> Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Luksemburg*, *Komisja v. Włochy*.

<sup>13</sup> Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Hiszpania*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Włochy*.

w tym interesujące nas w tym przypadku Włochy, wykonają wyroki TSUE. Z uwagi na to, że zdecydowana większość wyroków zapadła dopiero w 2013 r. (10 wyroków)<sup>14</sup>, odpowiedź na to pytanie wymaga czasu. Warto jednakże już w tym momencie podkreślić, że państwa członkowskie, utrzymując stwierdzony wyrokiem TSUE stan naruszenia prawa unijnego, otwierają Komisji drogę do wystąpienia do Trybunału, w trybie art. 260 TSUE, z wnioskiem o nałożenie kary pieniężnej w postaci ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej.

**Łukasz Gołąb**

Asystent w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, WPiA UKSW

[l.golab@uksw.edu.pl](mailto:l.golab@uksw.edu.pl)

<sup>14</sup> Są to: wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Węgry*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Hiszpania*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Austria*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Niemcy*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Francja*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Polska*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Słowenia*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Republice Czeska*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Luksemburg*. W 2012 r. zapadły jedynie dwa wyroki: w sprawie *Komisja Europejska v. Portugalia* oraz w sprawie *Komisja Europejska v. Grecja*.