



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 16 decembrie 2021¹

Cauza C-453/20

CityRail, a.s.
împotriva
Správa železnic, státní organizace,
cu intervenția:
ČD Cargo, a.s.

[cerere de decizie preliminară formulată de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře
(Organismul de reglementare a accesului la infrastructura de transport, Republica Cehă)]

„Procedură preliminară – Articolul 267 TFUE – Noțiunea de instanță națională – Criterii – Organism de reglementare a sectorului feroviar – Directiva 2012/34/UE – Articolul 56 – Funcțiile organismului de reglementare – Caracter administrativ – Inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară – Transport feroviar – Spațiul feroviar unic european – Acces la infrastructură și la infrastructurile de servicii – Peroane pentru mărfuri în terminale de marfă – Modificarea tarifelor de acces la infrastructură și a tarifelor de acces la infrastructura de servicii, precum și la serviciile din cadrul acestei infrastructuri – Obligația administratorului infrastructurii și a organismului de reglementare de a aplica Directiva 2012/34/UE”

1. Organismul de reglementare a accesului la infrastructurile de transport din Republica Cehă² sesizează Curtea cu privire la îndoielile sale referitoare la interpretarea Directivei 2012/34/UE³, în special în ceea ce privește peroanele pentru mărfuri și tarifele care trebuie plătite pentru utilizarea lor.

2. Cererea de decizie preliminară este admisibilă numai în cazul în care Curtea constată că organismul respectiv exercită funcții jurisdicționale în sensul articolului 267 TFUE. Având în vedere motivele pe care le vom detalia ulterior, considerăm că nu ar trebui să constate acest lucru.

¹ Limba originală: spaniola.

² Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (denumit în continuare „UPDI”).

³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32), în versiunea modificată prin Directiva (UE) 2016/2370 a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2016, L 352, p. 1).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2012/34

3. Conform articolului 3 („Definiții”):

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

2. «administratorul de infrastructură» înseamnă orice organism sau firmă responsabilă de operarea, întreținerea și reînnoirea infrastructurii feroviare pe o rețea, precum și responsabilă de participarea la dezvoltarea acesteia, în conformitate cu norme stabilite de statul membru în cadrul politicii sale generale privind dezvoltarea și finanțarea infrastructurii;

3. «infrastructură feroviară» înseamnă elementele cuprinse în lista din anexa I;

[...]

11. «infrastructură de servicii» înseamnă instalațiile, inclusiv terenul, clădirile și echipamentul, care au fost amenajate în mod special, integral sau parțial, pentru a permite furnizarea unui sau mai multor servicii menționate la punctele 2-4 din anexa II;

[...]

26. «document de referință al rețelei» înseamnă documentul prin care se precizează în mod detaliat regulile generale, termenele, procedurile și criteriile pentru sistemele de tarifare și de alocare a capacităților, inclusiv orice alte informații de acest fel necesare pentru a permite introducerea cererilor de capacități de infrastructură;

[...]”

4. Articolul 13 („Condițiile de acces la servicii”) arată:

„(1) Administratorii infrastructurii furnizează tuturor întreprinderilor feroviare, în mod nediscriminatoriu, setul minim de acces prevăzut la punctul 1 din anexa II.

(2) Operatorii infrastructurilor de servicii oferă în mod nediscriminatoriu tuturor întreprinderilor feroviare accesul, inclusiv accesul pe calea ferată, la infrastructurile menționate la punctul 2 din anexa II și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri.

[...]”

5. Articolul 27 („Documentul de referință al rețelei”) subliniază:

„(1) După consultarea părților interesate, administratorul infrastructurii stabilește și publică un document de referință al rețelei [...].

(2) Documentul de referință al rețelei stabilește caracteristicile infrastructurii puse la dispoziție întreprinderilor feroviare și conține informații care stabilesc condițiile de acces la infrastructura

feroviară relevantă. Documentul de referință al rețelei conține de asemenea informații care stabilesc condițiile de acces la infrastructurile de servicii legate de rețeaua administratorului de infrastructură și de furnizare de servicii în cadrul acestor infrastructuri [...]. Conținutul documentului de referință al rețelei este prevăzut în anexa IV.

(3) Documentul de referință al rețelei se actualizează periodic și se modifică, dacă este cazul.

(4) Documentul de referință al rețelei se publică cel târziu cu patru luni înainte de data limită pentru introducerea cererilor pentru capacități de infrastructură.”

6. Articolul 29 („Stabilirea, calcularea și perceperea tarifelor”) prevede:

„(1) Statele membre stabilesc un cadru de tarifyare cu respectarea independenței administrării prevăzute la articolul 4.

Sub rezerva condiției respective, statele membre stabilesc și regulile specifice de tarifyare sau transferă această competență administratorului infrastructurii.

Statele membre se asigură că documentul de referință al rețelei cuprinde regulile și cadrul de tarifyare sau indică un site web în cadrul căruia sunt publicate regulile și cadrul de tarifyare.

Administratorul infrastructurii calculează și percepe tariful pentru utilizarea infrastructurii în conformitate cu cadrul și regulile de tarifyare stabilite.

[...]”

7. Articolul 31 („Principii de tarifyare”) stabilește:

„(1) Tarifele de utilizare a infrastructurii feroviare și a infrastructurii de servicii se plătesc administratorului infrastructurii și, respectiv, operatorului infrastructurii de servicii, iar aceștia le utilizează la finanțarea activităților lor.

[...]

3. [...] tarifele pentru setul minim de prestații și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii sunt stabilite la costul direct imputabil operării serviciilor de transport feroviar.

[...]

(7) Tarifele impuse pentru accesul la calea ferată în cadrul infrastructurilor de servicii menționate la punctul 2 din anexa II și furnizarea de servicii în cadrul acestor infrastructuri nu trebuie să depășească costul furnizării lor, plus un profit rezonabil.

[...]”

8. La articolul 55 („Organismul de reglementare”) se menționează:

„(1) Fiecare stat membru înființează un organism național unic de reglementare în sectorul feroviar. Fără a aduce atingere alineatului (2), acest organism este o autoritate autonomă,

distinctă din punct de vedere juridic și independentă de orice altă entitate publică sau privată în termeni organizatorici, funcționali, ierarhici și decizionali. În egală măsură, acesta este independent, în ceea ce privește organizarea, deciziile de finanțare, structura juridică și luarea de decizii, de orice administrator de infrastructură, de organismul de tarificare, de organismul de alocare sau de orice solicitant. În plus, organismul trebuie să fie independent din punct de vedere funcțional față de orice autoritate competentă implicată în acordarea unui contract de servicii publice.

[...]

9. Articolul 56 („Funcțiile organismului de reglementare”) precizează:

„(1) Fără a aduce atingere articolului 46 alineatul (6), solicitantul are dreptul să conteste la organismul de reglementare în cazul în care consideră că nu a fost tratat echitabil, a fost discriminat sau a fost nedreptățit în orice fel și, în special, în legătură cu deciziile adoptate de către administratorul infrastructurii sau, după caz, de către întreprinderea feroviară sau de către operatorul unei infrastructuri de servicii în ceea ce privește:

- (a) documentul de referință al rețelei în versiunile provizorii și finale ale acestuia;
- (b) criteriile stabilite în acesta;
- (c) procedura de alocare și rezultatul său;
- (d) sistemul de tarificare;
- (e) nivelul sau structura tarifelor de infrastructură care i se cer sau i se pot cere a fi plătite;
- (f) măsuri privind accesul în conformitate cu articolele 10-13;
- (g) accesul la servicii și tarificarea acestora, în conformitate cu articolul 13;

[...]

(2) Fără a aduce atingere competențelor autorităților naționale din domeniul concurenței în ceea ce privește asigurarea concurenței pe piețele serviciilor feroviare, organismul de reglementare are competența de a monitoriza situația concurenței de pe piețele de servicii feroviare incluzând, în special, piața serviciilor de transport de călători de mare viteză, precum și activitățile administratorilor de infrastructură în ceea ce privește alineatul (1) literele (a)-(j). În special, organismul de reglementare verifică din proprie inițiativă respectarea alineatului (1) literele (a)-(j), în vederea prevenirii discriminării unor solicitanți. Organismul de reglementare verifică în special dacă documentul de referință al rețelei conține clauze discriminatorii sau creează puteri discreționare ale administratorului de infrastructură, care ar putea fi utilizate pentru discriminarea unor solicitanți.

[...]

(6) Organismul de reglementare se asigură că tarifele stabilite de către administratorul infrastructurii sunt în conformitate cu capitolul IV secțiunea 2 și sunt nediscriminatorii. Negocierile dintre solicitanți și administratorul infrastructurii cu privire la nivelul tarifelor de

utilizare a infrastructurii sunt permise numai dacă sunt purtate sub supravegherea organismului de reglementare. Organismul de reglementare intervine dacă negocierile sunt susceptibile să contravină cerințelor prezentului capitol.

[...]

(8) Organismul de reglementare are competența să ceară informații relevante administratorului infrastructurii, solicitanților și oricărei alte părți implicate din statul membru respectiv.

[...]

(9) Organismul de reglementare analizează toate plângerile și, după caz, solicită informațiile relevante și inițiază consultări cu toate părțile implicate în termen de o lună de la primirea plângerii. Organismul de reglementare este obligat să ia hotărâri în privința plângerilor, să ia măsuri pentru a remedia situația și să informeze părțile cu privire la decizia sa motivată într-o perioadă de timp prestabilită, rezonabilă și, în orice caz, în termen de șase săptămâni de la primirea tuturor informațiilor relevante. Fără a aduce atingere competențelor autorităților naționale din domeniul concurenței în ceea ce privește asigurarea concurenței pe piețele serviciilor feroviare, organismul de reglementare decide, după caz, din proprie inițiativă cu privire la măsurile adecvate de corectare a discriminărilor împotriva solicitanților, a denaturărilor pieței și a altor tendințe nedorite înregistrate pe aceste piețe, în special cu trimitere la alineatul (1) literele (a)-(j).

O hotărâre a organismului de reglementare este obligatorie pentru toate părțile vizate de aceasta și nu este supusă controlului unei alte instanțe administrative. Organismul de reglementare este abilitat să aplice penalități corespunzătoare, inclusiv amenzi.

[...]

(10) Statele membre se asigură că hotărârile luate de organismul de reglementare sunt supuse controlului jurisdicțional. Recursul poate avea efect suspensiv asupra deciziei organismului de reglementare numai când efectul imediat al deciziei organismului de reglementare poate provoca daune ireparabile sau vădit excesive recurentului. Această dispoziție nu aduce atingere competențelor instanței de recurs conferite de dreptul constituțional, după caz.

[...]”

10. Anexa I („Lista elementelor infrastructurii feroviare”) enunță:

„Infrastructura căilor ferate este alcătuită din următoarele elemente, cu condiția ca acestea să facă parte din căile de rulare permanente, inclusiv căile de serviciu, dar cu excepția căilor situate în interiorul atelierelor de reparare a șinelor, în depouri sau în depozitele de locomotive și liniile secundare private:

[...]

– [...] peroane pentru mărfuri și călători, inclusiv în gări pentru călători și în terminale de marfă
[...]

[...]”

11. Anexa II („Serviciile care trebuie prestate către întreprinderile feroviare”) indică:

„1. Pachetul minim de acces cuprinde:

[...]

(c) utilizarea infrastructurii feroviare, inclusiv a macazurilor și a diagonalelor căilor de rulare;

[...]

2. Se acordă accesul, inclusiv accesul pe calea ferată, la următoarele infrastructuri de servicii, în cazul în care acestea există, și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri:

[...]

(b) terminalele de marfă;

[...]”

12. Anexa IV („Conținutul documentului de referință al rețelei”) prevede:

„Documentul de referință al rețelei menționat la articolul 27 trebuie să conțină următoarele informații:

[...]

2. un capitol cu privire la principiile de tarificare și la tarife. Acesta conține detalii adecvate asupra sistemului de tarificare și informații suficiente asupra tarifelor, precum și alte informații relevante referitoare la acces, care se aplică serviciilor enumerate în anexa II, asigurate de un singur furnizor. Detaliază metodologia, regulile și, după caz, baremurile utilizate pentru aplicarea articolelor 31-36, atât pentru taxe, cât și pentru costuri. Conține informații asupra modificărilor tarifelor deja stabilite sau prevăzute în următorii cinci ani, dacă sunt disponibile;

[...]

6. un capitol referitor la informațiile despre accesul la infrastructurile de servicii menționate în anexa II și despre tarificarea acestora. Operatorii infrastructurilor de servicii care nu se află sub controlul administratorului infrastructurii furnizează informații despre tarifele pentru accesul la infrastructură și pentru prestarea de servicii, precum și despre condițiile tehnice de acces pentru includerea în documentul de referință al rețelei sau indică un site web unde aceste informații sunt disponibile gratuit în format electronic;

[...]”

B. Dreptul ceh

13. În conformitate cu articolul 2 punctul 15 din zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky]⁴, „în Republica Cehă, există următoarele alte autorități centrale ale Administrației statului: [...] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře [UPDI]”.

14. Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktúře⁵ a reglementat UPDI. În conformitate cu articolul 3 alineatul 2, în exercitarea competențelor sale, acest organism este independent, acționează imparțial și se supune numai legii și altor norme juridice⁶.

15. Prin zákon 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty⁷ a fost înființată entitatea responsabilă cu administrarea căilor ferate⁸.

16. Statul este responsabil pentru obligațiile administratorului infrastructurilor feroviare. Acesta gestionează activele statului și își desfășoară activitatea în interes public. Guvernul numește și revocă membrii consiliului său de administrație.

17. Articolul 3 alineatul 1 litera k) din Ordinul nr. 76/2017⁹ prevede că punctele de încărcare și descărcare destinate transportului de marfă sunt părți operaționale ale stației de cale ferată. În conformitate cu articolul 2 alineatul 9 din Legea feroviară, aceasta din urmă constituie o infrastructură de servicii.

18. Articolul 33 alineatul 1 din Legea feroviară prevede că administratorul infrastructurii, în calitate de persoană responsabilă de alocarea capacității, trebuie să întocmească documentul de referință al rețelei și să îl publice.

19. În temeiul articolului 34e alineatul 1 din Legea feroviară, UPDI, din oficiu sau la cererea unui solicitant de atribuire a capacității infrastructurii, este împuternicită să examineze conformitatea cu această lege a documentului de referință al rețelei.

II. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

20. Administratorul infrastructurii a aprobat documentul intitulat „Descrierea infrastructurii de servicii” (denumită în continuare „descrierea”)¹⁰.

⁴ Legea nr. 2/1969 privind organizarea ministerelor și a altor autorități centrale ale administrației de stat a [Republicii Ceha].

⁵ Legea nr. 320/2016 privind Organismul de reglementare a accesului la infrastructura de transport.

⁶ În ceea ce privește reglementarea cehă anterioară a sectorului feroviar, a se vedea Hotărârea din 11 iulie 2013, Comisia/Republica Cehă (C-545/10, EU:C:2013:509).

⁷ Legea nr. 77/2002 privind societatea pe acțiuni České dráhy și organismul de stat Správa železnic.

⁸ Entitatea respectivă își asumă funcțiile de administrator al infrastructurilor și de operator al infrastructurii de servicii în sensul articolului 3 punctele 2 și 12 din Directiva 2012/34. De asemenea, este responsabilă pentru alocarea capacității de infrastructură feroviară în conformitate cu zákon č. 266/1994 Sb., o drahách (Legea nr. 266/1994 privind căile ferate, căile de transport cu cabluri aeriene și transportul prin cablu sau lanț, denumită în continuare „Legea feroviară”).

⁹ Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb [Ordinul Ministerstvo dopravy (Ministerul Transporturilor) nr. 76/2017 privind obiectul și domeniul de aplicare al serviciilor furnizate transportatorului de către administratorul infrastructurii căilor ferate, căilor de transport cu cabluri aeriene și de transport prin cablu sau lanț și de operatorul infrastructurii de servicii].

¹⁰ Descrierea (referința 16396/2019-SŽDC-GŘ-O11) conține informațiile necesare pentru a obține acces la infrastructurile de servicii și la serviciile feroviare conexe. Potrivit UPDI (punctul 28 din decizia de trimitere), descrierea poate fi considerată, din punct de vedere material, ca parte integrantă din documentul de referință al rețelei, argument pe care administratorul de infrastructură și ČD Cargo, a.s. îl contestă.

21. Societatea CityRail, a.s.¹¹ a solicitat UPDI, în temeiul articolului 55 din Directiva 2012/34, să reexamineze descrierea, în care punctele de încărcare și descărcare a mărfurilor figurau ca infrastructuri de servicii.

22. Administratorul infrastructurii precizează că aceste puncte corespund zonelor operaționale înălțate (deasupra nivelului șinelor) și neînălțate (la nivelul șinelor) adiacente șinelor, construite în scopul încărcării mărfurilor, precum și adiacente punctelor de încărcare și descărcare a șinelor.

23. Cu toate acestea, UPDI are îndoieli că punctele de încărcare și descărcare pot fi calificate drept infrastructuri de servicii. În opinia sa, acestea se încadrează mai degrabă în noțiunea de infrastructură feroviară, chiar dacă sunt situate în interiorul terminalelor de marfă și indiferent dacă sunt situate pe căile de rulare permanente sau pe căile de serviciu.

24. UPDI adresează întrebarea respectivă (pe care o califică drept principală) Curții, solicitând să se stabilească de asemenea:

- dacă administratorul infrastructurii (care, în prezenta cauză, este și operator al infrastructurii de servicii) poate modifica în orice moment nivelul tarifelor de utilizare a infrastructurii feroviare și a infrastructurii de servicii;
- dacă administratorul infrastructurii, în calitate de entitate aflată sub autoritatea și supravegherea statului și sub supravegherea acestuia, trebuie să aplice normele cu efect direct ale Directivei 2012/34 sau dacă trebuie să acționeze numai în temeiul legislației naționale; și
- dacă reglementările din documentul de referință al rețelei pot fi considerate discriminatorii atunci când sunt contrare dispozițiilor dreptului Uniunii pe care administratorul infrastructurii este obligat să le respecte.

25. Concret, întrebările preliminare adresate Curții de către UPDI sunt următoarele:

- „1) Punctul de încărcare și descărcare pentru transportul de marfă și linia asociată fac parte din infrastructura feroviară în sensul articolului 3 punctul 3 din Directiva 2012/34?
- 2) În temeiul Directivei 2012/34, administratorul de infrastructură poate modifica în orice moment nivelul taxelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare sau a infrastructurii de servicii, în detrimentul transportatorilor?
- 3) În conformitate cu articolul 288 TFUE, Directiva 2012/34 este obligatorie pentru organismul de stat Správa železnic (administrator feroviar, Republica Cehă)?
- 4) Pot reglementările din documentul de referință al rețelei să fie considerate discriminatorii atunci când sunt contrare dispozițiilor dreptului Uniunii pe care administratorul de infrastructură este obligat să le respecte?”

III. Procedura în fața Curții

26. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 23 septembrie 2020.

¹¹ UPDI califică respectiva întreprindere feroviară drept „solicitant” în sensul articolului 3 punctul 19 din Directiva 2012/34, întrucât aceasta dorește „să obțină capacități de infrastructură pentru activități publice sau în interes comercial”.

27. În conformitate cu articolul 101 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Curtea a solicitat UPDI clarificări cu privire la caracterul său jurisdicțional.

28. La 10 noiembrie 2020, UPDI a transmis clarificările sale, care au fost puse la dispoziția părților la procedură pentru a formula observații cu privire la acestea.

29. UPDI a răspuns la argumentele guvernului ceh și ale Comisiei printr-un nou înscris din 10 iunie 2021.

30. Au formulat observații scrise administratorul infrastructurii, CityRail, ČD Cargo, a.s.¹², guvernele ceh, spaniol și neerlandez, precum și Comisia Europeană.

31. S-a considerat că nu este necesar să se organizeze o ședință.

IV. Admisibilitatea trimiterii preliminare. Noțiunea de instanță și de organism de reglementare a sectorului feroviar

32. Mai multe părți la prezenta procedură preliminară și-au exprimat obiecțiile cu privire la calitatea de „instanță” a UPDI. Comisia, guvernul spaniol și guvernul ceh însuși nu sunt de acord cu această calitate.

33. Curtea a apreciat la momentul respectiv¹³ că Schienen-Control Kommission (Comisia pentru control feroviar a organismului de reglementare, Austria) putea „fi considerată o instanță în sensul articolului 267 TFUE”. Această constatare determină UPDI să solicite, atât în decizia de trimitere, cât și prin intermediul clarificărilor ulterioare, recunoașterea calității respective¹⁴.

34. În Concluziile noastre prezentate în cauza Westbahn Management II¹⁵, publicate la mulți ani după Hotărârea Westbahn Management I, ne-am exprimat „rezerve[le] privind această calificare care, pentru motive similare, s-ar putea aplica practic tuturor organismelor de reglementare sectoriale”.

35. Hotărârea Westbahn Management I a analizat particularitățile Schienen-Control Kommission (Comisia pentru control feroviar) în urma examinării originii sale legale, a caracterului său permanent, a caracterului obligatoriu al competenței sale, a naturii contradictorii a procedurii, a aplicării normelor de drept, precum și a independenței acesteia¹⁶.

¹² Potrivit deciziei de trimitere, ČD Cargo, a.s. este de asemenea „solicitant” în sensul articolului 3 punctul 19 din Directiva 2012/34 și a participat activ la procedura desfășurată în fața organismului de reglementare.

¹³ Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740, denumită în continuare „Hotărârea Westbahn Management I”).

¹⁴ La punctul 19 din înscrisul său din 10 iunie 2021, acesta susține că, atât timp cât organismul de reglementare austriac poate adresa întrebări preliminare, și omologii săi din alte state membre ar trebui să aibă o astfel de posibilitate. În realitate, cea care a formulat întrebările preliminare în cauza Westbahn Management I a fost Comisia pentru control feroviar (Schienen-Control Kommission), care soluționa căile de atac introduse împotriva deciziilor organismului de reglementare (Schienen-Control GmbH).

¹⁵ Cauza C-210/18, EU:C:2019:277, denumită în continuare cauza „Westbahn Management II”, nota de subsol 3.

¹⁶ Curtea s-a întemeiat pe articolele 81-84 din Eisenbahngesetz (Legea feroviară, BGBl. 60/1957) austriacă. A se vedea punctul 28 din Hotărârea Westbahn Management I.

36. Cu toate că aceasta este metodologia utilizată în general, se ridică întrebarea dacă este relevantă în ceea ce privește entitățile care, prin definiție, trebuie să fie independente. Independența este prevăzută în ceea ce privește organismele de reglementare a sectorului feroviar sub formă de cerință stabilită la articolul 55 din Directiva 2012/34, care este transpus în legislațiile naționale corespunzătoare.

37. La articolul 56 din Directiva 2012/34, legiuitorul Uniunii a conceput un model de organisme naționale de reglementare a sectorului feroviar care, deși trebuie să fie independente de alte autorități, se încadrează în domeniul de aplicare specific administrației statului. Le-a acordat puteri de sancționare și le-a investit cu competențe în esență administrative¹⁷, diferite de cele specifice activității unei instanțe.

38. În opinia noastră, atunci când se analizează elementele prevăzute la articolul 267 TFUE în raport cu aceste organisme de reglementare, trebuie să se modifice linia jurisprudențială *clasică* adoptată de Curte.

39. Această modificare este cu atât mai oportună cu cât Curtea însăși și-a nuanțat jurisprudența cu privire la articolul 267 TFUE¹⁸. În special, a pronunțat recent Hotărârea Anesco și alții¹⁹, care prezintă interes pentru organismele de reglementare.

40. În hotărârea respectivă, Curtea a respins caracterul jurisdicțional (și a declarat inadmisibilă cererea de decizie preliminară) al unui alt organism de reglementare a sectorului feroviar, și anume Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Comisia Națională privind Piețele și Concurența, denumită în continuare „CNMC”) din Spania²⁰. Vom aborda în continuare consecințele sale asupra prezentei trimeri preliminară.

41. Este adevărat că, în Hotărârea Westbahn Management I, Curtea a admis că o comisie de control creată în cadrul organismului de reglementare austriac poate invoca articolul 267 TFUE. În opinia noastră, procedând astfel, Curtea a acționat cu o *inerție* care, deși a fost rezonabilă la momentul respectiv (în anul 2012), considerăm că nu se mai justifică în prezent.

42. Astfel, având în vedere realitatea normativă a organismelor de reglementare, care urmează orientările comune ale Directivei 2012/34, trebuie să se abordeze cu prioritate conținutul funcțiilor care vor permite calificarea acțiunii lor ca fiind administrativă sau jurisdicțională.

¹⁷ Funcții de cooperare inter-administrativă și funcții de consiliere în cadrul procedurilor de elaborare a actelor administrative; competențe de autoorganizare internă; controlul sistemului de taxe; supravegherea negocierilor între părțile interesate; activitate statistică; analiză și observare a pieței și inclusiv audit.

¹⁸ Evoluția abordării Curții este demonstrată prin Hotărârea Marii Camere din 21 ianuarie 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punctul 55), care s-a îndepărtat de linia jurisprudențială stabilită prin Hotărârea din 21 martie 2000, Gabalfria și alții (C-110/98-C-147/98, EU:C:2000:145). Aceasta și-a justificat schimbarea de abordare „în raport, printre altele, cu jurisprudența mai recentă a Curții referitoare în special la criteriul de independență”.

¹⁹ Hotărârea din 16 septembrie 2020 (C-462/19, EU:C:2020:715, denumită în continuare „Hotărârea Anesco și alții”). Guvernul spaniol a făcut referire la aceasta în observațiile sale scrise, punctul 14. Este adevărat că, în cauza respectivă, s-a analizat în special comportamentul CNMC în calitate de autoritate pentru protecția concurenței. Totuși, în exercitarea funcției sale de organism de reglementare a sectorului feroviar, CNMC își asumă aceleași caracteristici (acțiune din oficiu, natură administrativă, lipsa autorității de lucru judecat a deciziilor sale, controlul judiciar al deciziilor sale) precum în cazul celorlalte funcții ale sale.

²⁰ CNMC exercită în Spania funcțiile de supraveghere și de control ale sectorului feroviar în conformitate cu prima dispoziție finală din Legea nr. 38/2015 din 29 septembrie 2015 privind sectorul feroviar, care modifică articolele 11 și 12 din Legea nr. 3/2013 din 4 iunie 2013 privind înființarea CNMC. În conformitate cu cea de a doua dispoziție finală din aceasta, Legea nr. 38/2015 transpune Directiva 2012/34 în dreptul spaniol.

43. În favoarea abordării pe care o propunem sunt cei care susțin inadmisibilitatea prezentei trimiteri preliminare. Aceștia subliniază că UPDI, chiar dacă se autocataloghează drept instanță, este integrată, din punct de vedere organic, în Administrația statului, adoptă deciziile în cadrul procedurilor administrative și respectă normele generale care le reglementează²¹.

44. Abordarea pe care o susținem nu este, de altfel, neobișnuită în jurisprudența Curții. În alte hotărâri, pentru a determina caracterul organului de trimitere, s-a analizat dacă acesta este chemat să se pronunțe „în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional”²².

45. Hotărârile care optează pentru această linie jurisprudențială evidențiază drept elemente indicative privind situațiile în care un organ nu poate fi calificat drept instanță în sensul articolului 267 TFUE:

- faptul că are competența de a acționa din oficiu „constituie un indiciu al faptului că acesta nu are calitatea de «instanță», ci prezintă caracteristicile unui organ administrativ”²³;
- atunci când funcția sa nu este aceea de a controla legalitatea unei decizii, ci de a se pronunța, pentru prima oară, cu privire la plângerea unei persoane cu care se află într-un raport de drept administrativ, instituția respectivă „nu este chemată să soluționeze un litigiu în sensul jurisprudenței Curții”²⁴;
- faptul că organul „acționează [...] în calitate de administrație specializată care exercită competența de sancționare în materiile care intră în competența sa constituie un indiciu al caracterului [său] administrativ, iar nu jurisdicțional”²⁵;
- „un organism național nu poate fi calificat drept «instanță» în sensul articolului 267 TFUE în circumstanțe în care se pronunță în exercitarea unor funcții nejurisdicționale, cum se întâmplă cu funcțiile de natură administrativă”²⁶;
- organizarea sistemului de contestare a deciziilor unui organism de reglementare este relevantă. Această situație se regăsește atunci când deciziile respective „pot fi atacate la președintele acestui organism, iar deciziile acestuia pot face, la rândul lor, obiectul unei acțiuni la instanța administrativă, acțiune în cadrul căreia [organismul] are calitatea de pârât. Această organizare a sistemului căilor de atac [...] evidențiază caracterul administrativ al deciziilor adoptate de acest organism”²⁷.

46. În Hotărârea Anesco și alții, astfel cum am menționat anterior, Curtea a declarat inadmisibilă cererea de decizie preliminară formulată de CNMC, printre altele, pentru următoarele motive:

- „[...] faptul că CNMC acționează din oficiu, în calitate de administrație specializată care exercită competența de sancționare în materiile care intră în competența sa, constituie un

²¹ Punctele 8, 15 și 16 din înscrisul autorității de reglementare din 10 noiembrie 2020.

²² Hotărârea din 31 ianuarie 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 39).

²³ Ordonanța din 14 noiembrie 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767, punctul 18, denumită în continuare „Ordonanța MF 7”), și Hotărârea Anesco și alții, punctul 44.

²⁴ Ordonanța din 24 martie 2011, Bengtsson (C-344/09, EU:C:2011:174, punctul 23), care citează Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Victoria Film (C-134/97, EU:C:1998:535, punctele 16 și 18).

²⁵ Hotărârea Anesco și alții, punctul 44.

²⁶ Ordonanța MF 7, punctul 16.

²⁷ *Ibidem*, punctul 19.

indiciu al caracterului administrativ, iar nu jurisdicțional al deciziei pe care este determinată să o pronunțe în procedura care a condus la prezenta cerere de decizie preliminară”²⁸;

- „[...] decizia CNMC prin care se pune capăt procedurii este o decizie de natură administrativă care, deși este definitivă și imediat executorie, nu este susceptibilă să prezinte atributele unei decizii judiciare, în special autoritatea de lucru judecat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 34 și jurisprudența citată)”²⁹;
- „caracterul administrativ al procedurii [...] în litigiul principal este de asemenea confirmat de articolul [...], care prevede că adoptarea unei decizii de către Consiliul CNMC pune capăt procedurii calificate în mod expres drept «administrativă». În plus, în temeiul articolului [...], o acțiune în contencios administrativ poate fi formulată împotriva unei asemenea decizii, în cursul căreia CNMC [...] acționează în calitate de pârâtă în cadrul procedurii judiciare în primă instanță [...] sau în calitate de reclamantă sau de pârâtă în ipoteza unui recurs [...]”³⁰.

47. Plecând de la aceste premise, „pentru a stabili dacă un organism național căruia i-au fost conferite prin lege funcții de natură diferită poate fi calificat drept «instanță» în sensul articolului 267 TFUE, este necesar să se verifice care este natura specifică a funcțiilor pe care le exercită în contextul normativ specific în care este chemat să sesizeze Curtea”³¹.

48. Or, în lumina jurisprudenței prezentate anterior, considerăm că UPDI exercită funcții administrative, iar nu funcții jurisdicționale care i-ar permite să invoce articolul 267 TFUE, întrucât:

- este autorizată să acționeze atât la cererea părții, cât și din oficiu (uneori, numai din oficiu). Concret, în procedura care a dat naștere trimiterii preliminare, aceasta putea interveni în egală măsură la cererea unei părți sau din oficiu³²;
- în exercitarea competențelor sale de sancționare, dispune de o marjă largă de apreciere pentru a evalua încălcările și a aplica amenzi³³;
- deciziile sale pot fi atacate în fața unor instanțe propriu-zise, fie de drept comun³⁴, fie de contencios administrativ. În cadrul procedurilor desfășurate în fața acestora din urmă, UPDI acționează în primă instanță în calitate de pârâtă³⁵.

²⁸ Hotărârea Anesco și alții, punctul 44.

²⁹ *Ibidem*, punctul 48.

³⁰ *Ibidem*, punctul 49.

³¹ Hotărârea din 31 ianuarie 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 41). În cadrul acestei verificări, hotărârea Curții va depinde, în mare măsură, de *calitatea* informațiilor furnizate de organul de trimitere și de participanții la procedura preliminară. Atunci când, precum în speță, aceste informații sunt contestate (administratorul infrastructurii susține că UPDI s-a bazat pe anumite fragmente ale reglementării și le-a ignorat pe altele), se creează o anumită incertitudine juridică.

³² Înscrișul prezentat de UPDI la 10 noiembrie 2020, punctul 17.

³³ *Ibidem*, punctul 18, în care confirmă competența sa de a iniția proceduri pentru fiecare încălcare pe care o constată și de a acționa din oficiu.

³⁴ UPDI reproșează faptul că instanțele civile cehe pot, fără să o implice în litigiile corespunzătoare, „să intervină în mod inadmisibil în competența sa exclusivă în chestiuni legate de sectorul feroviar” (punctul 46 din înscrișul din 10 noiembrie 2020). Această chestiune specifică face obiectul cererilor de decizie preliminară formulate de o instanță civilă cehă în cauzele C-221/21 și C-222/21, care sunt încă pendinte.

³⁵ Înscrișul prezentat de UPDI la 10 noiembrie 2020, punctele 37-39.

49. În opinia noastră, inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară este susținută de examinarea reglementării armonizate (Directiva 2012/34) din dreptul Uniunii, care reprezintă cadrul de referință în ceea ce privește organismele de reglementare a sectorului feroviar.

50. În timp ce articolul 56 alineatul (1) din Directiva 2012/34 conferă acestor organisme competența de a soluționa contestațiile formulate împotriva deciziilor adoptate în domeniile enumerate³⁶, alineatul (2) al articolului respectiv le împuternicește să efectueze un control din proprie inițiativă.

51. Articolul 56 alineatul (8) din Directiva 2012/34 le conferă competențe de investigare, autorizându-le să ceară informații în vederea îndeplinirii „funcției sale de apel și [a] funcției sale de monitorizare a concurenței de pe piața serviciilor feroviare, în conformitate cu alineatul (2)”.

52. Articolul 56 alineatul (9) din Directiva 2012/34 le acordă posibilitatea de a decide „după caz, din proprie inițiativă cu privire la măsurile adecvate de corectare a discriminărilor împotriva solicitanților, a denaturărilor pieței și a altor tendințe nedorite înregistrate pe aceste piețe, în special cu trimitere la alineatul (1) literele (a)-(j)”.

53. Prin urmare, chiar și atunci când sunt chemate să soluționeze o contestație, acestea o fac într-un context în care dreptul de dispoziție al părților nu este indispensabil, deoarece organismele de reglementare însele au la dispoziție modalități de a acționa din oficiu. Nu ar fi logic să se accepte că, datorită faptului că pot acționa din proprie inițiativă într-un anumit sens, acestea exercită funcții jurisdicționale dacă ajung la același rezultat ca urmare a unei plângeri sau a unei contestații.

54. În sfârșit, conform articolului 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34, hotărârile luate de organismele de reglementare sunt supuse controlului jurisdicțional, care, de data aceasta, este exercitat de o instanță propriu-zisă. Din perspectiva unității interpretării dreptului Uniunii, „existența respectivelor acțiuni judiciare permite să se garanteze efectivitatea mecanismului de trimitere preliminară prevăzut la articolul 267 TFUE”³⁷.

55. În concluzie, la fel ca în cazul Hotărârii Anesco și alții, se poate afirma că hotărârile luate de organismele de reglementare a sectorului feroviar „sunt similare unor decizii de natură administrativă, care exclud ca acestea să fie adoptate în exercitarea unor funcții jurisdicționale”³⁸.

56. În plus, admiterea întrebărilor preliminare adresate de organele administrative ale căror hotărâri sunt supuse controlului jurisdicțional ar putea da naștere anumitor disfuncționalități care au fost evidențiate de avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer pe baza unor argumente care, după douăzeci de ani, sunt încă actuale³⁹.

³⁶ Atunci când organismul de reglementare soluționează o contestație împotriva unei decizii a administratorului infrastructurii, acesta nu va exercita întotdeauna o sarcină *de control al legalității unui act administrativ*: administratorul infrastructurii poate fi atât un organism, cât și o firmă [articolul 3 punctul 2 din Directiva 2012/34]. În acest din urmă caz, prima poziționare în mod formal *administrativă* ar fi cea a organismului de reglementare.

³⁷ Hotărârea din 31 ianuarie 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 52).

³⁸ Hotărârea Anesco și alții, punctul 41.

³⁹ Concluziile prezentate în cauza De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366). Avocatul general atrăgea atenția asupra faptului că „modul de redactare al întrebării preliminare poate determina răspunsul Curții [...]”. În cazul în care întrebarea este adresată de un organ administrativ, calea de atac jurisdicțională introdusă ulterior împotriva deciziei acestuia poate fi condiționată de întrebarea adresată, de modalitatea sau de momentul în care a fost adresată, astfel încât organul judiciar propriu-zis este, în mare măsură, privat de posibilitatea de a recurge la procedura trimiterii preliminare, deoarece, deși teoretic ar putea formula o nouă cerere de decizie preliminară, le-ar cauza părților o întârziere suplimentară în soluționarea procedurii principale, ceea ce ar fi intolerabil atunci când administrarea justiției este deja destul de lentă” (punctul 79).

57. Avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer arăta în esență că, în cazul în care s-ar accepta această posibilitate, răspunsul Curții ar putea fi inutil pentru soluționarea definitivă a litigiului⁴⁰, iar intervenția *a posteriori* a instanțelor propriu-zise ar putea fi influențată de formularea unei trimiteri preliminare de către organele administrative⁴¹. În opinia sa, „admiterea unei trimiteri preliminare formulate de organe administrative ar submina grav dialogul dintre instanțe instituit prin tratat, ar denatura scopul acestuia și ar denatura protecția jurisdicțională a cetățeanului”⁴².

58. În lumina considerațiilor anterioare, considerăm că cererea de decizie preliminară este inadmisibilă. În cazul în care Curtea are o opinie diferită, vom analiza totuși întrebările organismului de reglementare.

V. Cu privire la fond

A. Prima întrebare preliminară

59. Îndoiala UPDI se referă la „punctul de încărcare și descărcare pentru transportul de marfă și linia asociată”. Acestea fac parte din infrastructura feroviară în sensul articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2012/34 sau din infrastructura de servicii⁴³?

60. Peroanele pentru călători sunt elemente ale infrastructurii feroviare, în conformitate cu anexa I a doua liniuță coroborată cu articolul 3 punctul 3 din Directiva 2012/34. Acest fapt a fost confirmat de Hotărârea Westbahn Management II⁴⁴.

61. Acum este necesar să clarificăm dacă această afirmație poate fi extrapolată pur și simplu la peroanele pentru mărfuri. Deși, în principiu, aceste peroane fac parte de asemenea din infrastructura feroviară, în temeiul aceluiași dispoziții, trebuie să se țină seama de faptul că terminalele de marfă – ca și stațiile de călători – sunt o infrastructură de servicii [anexa II punctul 2 literele (a) și (b) la Directiva 2012/34].

62. La fel ca în cauza Westbahn Management II, problemele apar atunci când se încearcă să se facă distincția între peroane, pe de o parte, și infrastructura de servicii în care sunt situate, pe de altă parte (în acea cauză era vorba despre stații de călători, iar în prezenta cauză despre terminale

⁴⁰ *Ibidem*, punctul 78: „[o]rganul judiciar care reexaminează decizia administrativă adoptată în urma răspunsului Curții poate să considere că trimiterea preliminară nu era necesară sau să aprecieze că ar fi trebuit să insiste asupra unui alt aspect. Dacă ajunge la certitudinea că obiectul dezbaterii nu privește interpretarea sau aplicarea unor norme care se înscriu în ordinea juridică comunitară, întrebarea preliminară și eforturile de orice natură investite pentru a răspunde la aceasta vor fi fost inutile, cu pierderea legitimității pe care o implică pentru Curte faptul că nu se ține seama de hotărârile sale pentru motivul că nu ar răspunde unei necesități”.

⁴¹ *Ibidem*, punctul 79: „În cazul în care [instanța] consideră că cererea de decizie preliminară ar fi trebuit să aibă o formulare diferită, va trebui să țină seama de termenii impuși prin cererea de decizie preliminară formulată și prin răspunsul primit, fără ca, din motive de economie procedurală, să fie înclinată să recurgă din nou la procedura trimiterii preliminare pentru a remedia o procedură care, în opinia sa, a avut un început slab ca urmare a unei cereri formulate necorespunzător”.

⁴² *Ibidem*, punctul 79.

⁴³ Directiva 2012/34 garantează accesul atât la infrastructura feroviară, cât și la infrastructura de servicii. Cu toate acestea, conținutul dreptului de acces nu este același. Astfel, în ceea ce privește infrastructura feroviară, normele sunt mai rigide și nu se poate refuza accesul întreprinderilor feroviare. Considerentul (65) al Directivei 2012/34 prevede că este oportun să se definească „acele componente ale serviciilor de infrastructură care sunt esențiale pentru a permite operatorului să presteze serviciul și care ar trebui oferite în schimbul unor tarife de acces minime”.

⁴⁴ Hotărârea Westbahn Management II, dispozitiv: „Anexa II la Directiva 2012/34 [...] trebuie interpretată în sensul că «peroanele pentru călători», la care se referă anexa I la Directiva respectivă, fac parte din infrastructura feroviară a cărei utilizare se încadrează în «pachetul minim de acces», în conformitate cu punctul 1 litera (c) din anexa II menționată”.

de marfă). Fiind vorba despre noțiuni diferite al căror conținut nu poate face abstracție de situația fiecărui peron sau terminal, în funcție de caracteristicile sale individuale, cazuistica devine inevitabilă și nu este de competența Curții să verifice detaliile tehnice ale fiecărui caz⁴⁵.

63. UPDI solicită să se clarifice dacă zona adiacentă șinelor unde are loc încărcarea și descărcarea mărfurilor se încadrează în categoria de infrastructură feroviară. În acest scop, este important să se determine semnificația termenului „peroane pentru mărfuri” utilizat în anexa I la Directiva 2012/34. Dacă se admite sensul său obișnuit de platformă înălțată deasupra nivelului șinelor, este necesar să se stabilească dacă sunt excluse spațiile destinate încărcării și descărcării trenului din partea inferioară a platformei, la nivelul șinelor⁴⁶.

64. Soluția nu poate ignora obiectivele Directivei 2012/34 atunci când se referă la „pachetul minim de acces”, care include utilizarea infrastructurii feroviare. În plus, va fi necesar să se pună în balanță natura mărfurilor și condițiile de transport, de încărcare și descărcare a acestora.

65. Scopul material, primar, al unui peron pentru călători este de a facilita intrarea și ieșirea acestora din tren, fapt pentru care trebuie să acopere înălțimea de la sol până la ușa sa. Având în vedere că mărfurile nu au, în mod evident, această autonomie și că trebuie introduse (în tren) sau scoase (din tren) de o persoană, nu contează dacă astfel de operațiuni sunt efectuate de la sol, de la nivelul șinelor, de pe un peron, de pe un camion sau din orice alt mijloc de transport.

66. Prin urmare, considerăm că cel mai relevant este să luăm în considerare caracteristicile operațiunilor de încărcare și descărcare. Dacă intenția este de a se depozita mărfurile lângă tren pentru încărcare sau după descărcarea lor, va fi vorba despre o utilizare care se încadrează în conținutul de bază: spațiul adiacent șinelor ar trebui să fie asimilat, în acest caz, cu peronul și ar trebui inclus în infrastructura feroviară.

67. În această ipoteză, peroanele pentru mărfuri, la fel ca peroanele pentru călători, vor constitui „componente ale serviciilor de infrastructură [...] care sunt esențiale pentru a permite operatorului să presteze serviciul și care ar trebui oferite în schimbul unor tarife de acces minime”⁴⁷.

68. Această abordare este aplicabilă, în mod abstract, realității complexe a terminalelor de marfă⁴⁸, pe care anexa I la Directiva 2012/34 le califică drept infrastructură feroviară în raport cu cea principală și cu cea de servicii. Cu toate acestea, astfel cum am menționat, caracteristicile tehnice ale operațiunilor de încărcare și descărcare pot conduce, în anumite cazuri, la o soluție diferită.

69. Deși nu găsim niciun impediment pentru a considera peroanele pentru mărfuri, atât pe căile de rulare permanente, cât și pe căile de serviciu, drept parte integrantă din infrastructura feroviară, reflectarea în calculul tarifului ar trebui să se limiteze la utilizarea propriu-zisă a

⁴⁵ Am arătat acest lucru în Concluziile noastre prezentate în cauza *Latvijas dzelzceļš (Infrastructuri de servicii feroviare)* (C-60/20, EU:C:2021:147, punctul 36), atunci când am statuat că „calificarea drept infrastructură de servicii – ca noțiune distinctă de cea de infrastructură feroviară – depinde de o serie de factori tehnici pe care numai instanța de trimitere este în măsură să îi considere stabiliți”.

⁴⁶ Guvernul neerlandez își bazează observațiile pe acest factor pentru a argumenta că peroanele trebuie să fie considerate ca făcând parte din infrastructura de servicii.

⁴⁷ Considerentul (65) al Directivei 2012/34.

⁴⁸ Articolul 3 litera (s) din Regulamentul (UE) nr. 1315/2013 [al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 privind orientările Uniunii pentru dezvoltarea rețelei transeuropene de transport și de abrogare a Deciziei nr. 661/2010/UE (JO 2013, L 348, p. 1)], care le denumește „terminale de marfă”, le definește ca fiind „o structură prevăzută cu echipamente pentru transbordarea între cel puțin două moduri de transport sau între două sisteme feroviare diferite și pentru depozitarea temporară a mărfurilor, cum ar fi porturile, porturile interioare, aeroporturile și terminalele feroviar-rutiere”.

acestora pentru încărcarea sau descărcarea mărfurilor. Tot ceea ce nu se încadrează în acea utilizare strictă, ca, de pildă, operațiunile propriu-zise de manipulare a mărfurilor⁴⁹, s-ar încadra în ansamblul de acțiuni specifice infrastructurii de servicii.

70. Prin urmare, în principiu, „peroanele pentru mărfuri” menționate în anexa I la Directiva 2012/34 (considerate ca fiind spațiul adiacent părții laterale a trenului care este utilizat exclusiv pentru încărcarea sau descărcarea sa pe căile de rulare permanente sau pe căile de serviciu) constituie un element al infrastructurii feroviare a cărui utilizare este inclusă în pachetul minim de acces, în conformitate cu anexa II punctul 1 litera (c) la directiva respectivă.

B. A doua întrebare preliminară

71. UPDI solicită să se stabilească dacă Directiva 2012/34 autorizează administratorul infrastructurii să modifice unilateral, în detrimentul operatorilor, tarifele de utilizare a infrastructurii feroviare sau a infrastructurii de servicii⁵⁰.

72. Directiva 2012/34 prevede plata unor tarife pentru utilizarea atât a infrastructurii feroviare, cât și a infrastructurii de servicii. Aceste tarife se plătesc administratorului infrastructurii feroviare și, respectiv, operatorului infrastructurii de servicii și sunt utilizate pentru finanțarea activității lor [articolul 31 alineatul (1)] în conformitate cu următoarele criterii:

- în ceea ce privește pachetul minim de acces, „tarifele [...] sunt stabilite la costul direct imputabil operării serviciilor de transport feroviar” [articolul 31 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2012/34];
- în ceea ce privește infrastructurile de servicii, tariful nu trebuie să depășească costul furnizării lor, *plus un profit rezonabil* [articolul 31 alineatul (7) din directiva respectivă].

73. În conformitate cu articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2012/34, documentul de referință al rețelei, care trebuie adoptat de administratorul infrastructurii, cuprinde cadrul și regulile de tarificare.

74. Reglementarea documentului de referință al rețelei [articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2012/34] impune publicarea de informații privind condițiile de acces la infrastructura feroviară și la infrastructurile de servicii.

75. Anexa IV la Directiva 2012/34 se referă la tarife la punctul 2, care are un caracter mai general, și la punctul 6, care este în mod special dedicat tarifelor pentru utilizarea infrastructurii de servicii.

76. În conformitate cu articolul 31 alineatele (3) și, respectiv, (7) din Directiva 2012/34, există diferite condiționări privind stabilirea nivelului tarifelor în cele două cazuri.

⁴⁹ Definiția terminalului de marfă evidențiază gradul de restricționare a accesului direct la partea laterală a trenului pentru gestionarea acesteia. Organizarea unui terminal de marfă (oricât de mic ar fi) va necesita, în general, ca manipularea mărfurilor să fie efectuată de către operatorul său. Prin urmare, nu va fi suficient ca trenul să ajungă într-o zonă a infrastructurii feroviare, ci va fi necesară manipularea mărfurilor. Așadar, chiar dacă există un drept de utilizare a pachetului minim de acces (care include peronul pentru mărfuri), acest drept nu va fi eficace dacă nu este posibilă descărcarea sau încărcarea. Această posibilitate va depinde de capacitatea operatorului infrastructurii de servicii de a efectua operațiunile respective, chiar dacă peronul va fi considerat ca făcând parte din infrastructura feroviară.

⁵⁰ Având în vedere punctul 26 din decizia de trimitere, îndoielile iau naștere ca urmare a faptului că administratorul infrastructurii și-a rezervat dreptul de a revizui tarifele în următorii termeni: „modificările de tarife se vor comunica sub forma unei modificări a prezentei descrieri cu cel puțin o lună în avans”.

1. Tarife pentru utilizarea infrastructurii

77. În ceea ce privește utilizarea infrastructurii feroviare, am reamintit deja că tarifele pentru setul minim de prestații și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii „sunt stabilite la costul direct imputabil operării serviciilor de transport feroviar”.

78. Elementele enumerate în anexa I trebuie luate în considerare la calcularea tarifelor respective, în conformitate cu dispozițiile articolului 29 și următoarele din Directiva 2012/34 și, de la intrarea sa în vigoare, cu Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/909⁵¹.

79. Regulamentul de punere în aplicare 2015/909 include o metodologie prin care orice modificare a tarifelor trebuie să fie justificată printr-o schimbare a factorilor de bază care permit stabilirea costurilor directe⁵². Fiind supus acestui criteriu și în conformitate cu regulamentul respectiv, administratorul infrastructurii are dreptul de a le actualiza sau de a le revizui.

80. În principiu, Directiva 2012/34 nu stabilește niciun termen limită pentru actualizarea tarifelor respective. Articolul 27 alineatul (3) din Directiva 2012/34 permite actualizarea și modificarea documentului de referință al rețelei, *dacă este cazul*. Anexa IV punctul 2 la Directiva 2012/34 prevede că documentul de referință al rețelei trebuie să includă „informații asupra modificărilor tarifelor deja stabilite sau prevăzute”.

81. Prin urmare, modificarea tarifelor va fi condiționată de prevederile indicate în prealabil în documentul de referință al rețelei. În acest mod, se garantează faptul că întreprinderile feroviare au „sisteme de taxare previzibile și că au așteptări rezonabile în ceea ce privește evoluția taxelor de infrastructură”⁵³.

82. Cu toate acestea, nu trebuie să se excludă posibilitatea ca circumstanțe imprevizibile să conducă la modificarea anticipată a tarifelor, prin actualizarea valorilor acestora⁵⁴ pentru a le adapta la circumstanțele respective sau la variațiile costurilor direct imputabile.

83. Prin urmare, în economia Directivei 2012/34, asocierea dintre stabilirea perioadelor și solicitările întreprinderilor feroviare care doresc să obțină acces la infrastructură nu este pur formală⁵⁵.

⁵¹ Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei din 12 iunie 2015 privind modalitățile de calculare a costurilor generate direct în urma exploatarei serviciului de transport feroviar (JO 2015, L 148, p. 17).

⁵² Considerentul (17) al Regulamentului de punere în aplicare 2015/909: „Din diferite motive, cum ar fi creșterea productivității, răspândirea noilor tehnologii sau o mai bună înțelegere a cauzalității costurilor, calcularea costurilor directe ar trebui să fie actualizată sau revizuită în mod regulat în conformitate cu, printre altele, cele mai bune practici internaționale”.

⁵³ Considerentul (18) al Regulamentului de punere în aplicare 2015/909.

⁵⁴ Acesta a fost cazul recent al crizei sanitare generate de COVID-19, în contextul reducerii cererii de transport feroviar. Comisia a recomandat ca administratorii de infrastructură să reacționeze prin adoptarea, printre altele, a unor măsuri temporare de stimulare, precum „scutirea, reducerea sau amânarea tarifelor de acces la căile ferate pentru utilizarea infrastructurii feroviare”. A se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor măsuri pentru o piață feroviară durabilă în contextul epidemiei de COVID-19 [COM(2020) 260 final].

⁵⁵ În Directiva 2012/34, definiția capacității de infrastructură se bazează pe o programare pe o anumită perioadă (articolul 3 punctul 24), iar cea a documentului de referință al rețelei se referă la termene, proceduri și criterii pentru sistemele de tarifare (articolul 3 punctul 26). În plus, articolul 27 alineatul (4) indică o legătură între documentul de referință al rețelei și cererile pentru capacități de infrastructură, care este apoi transferată în reglementarea calendarului procesului de alocare, a cererilor solicitanților și a graficului de circulație (articolele 43, 44 și anexa VII).

2. Tarife de acces la infrastructurile de servicii

84. În ceea ce privește tariful datorat pentru accesul la infrastructurile de servicii și la prestarea de servicii în aceste infrastructuri, articolul 31 alineatul (7) din Directiva 2012/34 prevede, așa cum am amintit anterior, că valoarea acestuia nu trebuie să depășească costul furnizării lor, plus un profit rezonabil.

85. Această dispoziție este completată de Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/2177⁵⁶ care, la articolul 4, referitor la descrierea infrastructurii de servicii, menționează printre conținuturile sale „informații privind taxele pentru obținerea accesului la infrastructurile de servicii” [alineatul (2) litera (m)].

86. Articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul de punere în aplicare 2017/2177 îi autorizează pe operatorii de infrastructuri de servicii să mențină la zi descrierea infrastructurii de servicii (care include taxele), *conform necesităților*⁵⁷.

87. Prin urmare, este posibilă actualizarea sau revizuirea acestor tarife (taxe)⁵⁸, cu condiția să respecte restricțiile care rezultă din reglementarea Uniunii, ceea ce presupune respectarea limitelor privind costul furnizării serviciului și caracterul rezonabil al profitului⁵⁹, respectarea principiilor transparenței și nediscriminării⁶⁰ și luarea în considerare a criteriului „necesității” pentru a justifica majorarea lor.

3. Concluzie intermediară

88. Din considerațiile prezentate până acum rezultă că administratorul infrastructurii poate, sub rezerva anumitor cerințe de fond, de procedură și de timp, să modifice valoarea tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare sau a infrastructurii de servicii (în cazul în care își asumă funcțiile de operator al acestora)⁶¹.

C. A treia întrebare preliminară

89. UPDI solicită să se stabilească dacă administratorul infrastructurii este obligat să respecte Directiva 2012/34. Răspunsul necesită clarificarea în prealabil a naturii administratorului respectiv.

⁵⁶ Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei din 22 noiembrie 2017 privind accesul la infrastructurile de servicii și la serviciile feroviare conexe (JO 2017, L 307, p. 1). Acesta utilizează termenul „taxe” în loc de „tarife”.

⁵⁷ Operatorii de infrastructuri de servicii trebuie să informeze „în timp util solicitanții care au cerut deja acces sau care s-au abonat la unul sau mai multe servicii din cadrul infrastructurii de servicii cu privire la orice modificare relevantă din cadrul descrierii infrastructurii”.

⁵⁸ Lăsăm deoparte termenii raportului contractual dintre întreprinderea feroviară și operatorul infrastructurii de servicii.

⁵⁹ Criteriul de stabilire a acestor tarife (taxe) este mai puțin rigid decât în cazul tarifelor de acces la infrastructură, care sunt supuse unui calcul riguros al costurilor directe.

⁶⁰ Aceste principii se reflectă, în ceea ce privește accesul la infrastructurile de servicii, la articolul 10 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2012/34. Astfel cum se arată în considerentul (4) al Regulamentului de punere în aplicare 2017/2177, „[t]ransparența în ceea ce privește condițiile de acces la infrastructurile de servicii și la serviciile feroviare conexe, precum și *informațiile cu privire la taxele practicate* este o condiție prealabilă pentru a le permite tuturor solicitanților un acces nediscriminatoriu la infrastructurile de servicii și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri [...]” (sublinierea noastră).

⁶¹ În orice caz, indiferent dacă tarifele se referă la infrastructura feroviară sau la infrastructurile de servicii, organismul de reglementare este competent să își exercite funcțiile de control, în conformitate cu articolul 56 din Directiva 2012/34.

90. În decizia de trimitere, administratorul ceh al infrastructurii este calificat drept „organism de stat”. Dimpotrivă, acesta atrage atenția asupra statutului său de persoană juridică „independentă și suverană” (sic) și arată că nu reprezintă „un element sau o unitate organizatorică a statului ceh” și că nu acționează în numele statului respectiv⁶².

91. Nu este de competența Curții să interpreteze normele naționale pentru a soluționa acest litigiu, aceasta fiind obligată să respecte, în principiu, decizia de trimitere⁶³. După cum am arătat, UPDI consideră că administratorul ceh al infrastructurii este un organism de stat, este supus autorității statului și acționează sub controlul său⁶⁴.

92. Articolul 3 punctul 2 din Directiva 2012/34 lasă statelor membre o marjă de apreciere pentru a delimita natura administratorilor de infrastructură, care pot fi atât un organism, cât și o firmă.

93. Curtea a statuat, în termeni generali, că anumite „organisme sau entități [...] trebuie asimilate statului, fie pentru că sunt persoane juridice de drept public care fac parte din stat în sens larg, fie pentru că sunt supuse autorității sau controlului unei autorități publice, fie pentru că au fost însărcinate de o asemenea autoritate să exercite o misiune de interes public și li s-au acordat [...] acele puteri exorbitante”⁶⁵.

94. Din această perspectivă și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, toate indiciile arată că administratorul ceh al infrastructurii este o emanație a statului, care îl creează prin lege, îi încredințează sarcini de interes general, inclusiv competențe exorbitante, și îi numește și revocă consiliul de administrație.

95. Potrivit Curții, autoritățile de stat, chiar dacă nu sunt „instanțe” în sensul articolului 267 TFUE, nu sunt scutite „de obligația de a garanta aplicarea dreptului Uniunii cu ocazia adoptării deciziilor lor și de a lăsa neaplicate, dacă este necesar, dispozițiile naționale care ar contraveni dispozițiilor dreptului Uniunii care au efect direct, întrucât astfel de obligații le revin, în fapt, tuturor autorităților naționale competente, iar nu numai autorităților jurisdicționale”⁶⁶.

96. Prin urmare, administratorul infrastructurii nu se poate sustrage de la mandatele prevăzute de Directiva 2012/34, care au efect direct.

D. A patra întrebare preliminară

97. UPDI solicită să se stabilească dacă „reglementările din documentul de referință al rețelei pot să fie considerate discriminatorii atunci când sunt contrare dispozițiilor dreptului Uniunii pe care administratorul infrastructurii este obligat să le respecte”⁶⁷.

⁶² Observațiile administratorului infrastructurilor, punctul I litera a).

⁶³ Astfel cum a amintit Curtea în Hotărârea din 2 aprilie 2020, *Coty Germany* (C-567/18, EU:C:2020:267, punctul 21), „atunci când răspunde la întrebări preliminare, Curtea trebuie să ia în considerare, în cadrul repartizării competențelor între instanțele Uniunii și instanțele naționale, contextul factual și normativ în care se încadrează aceste întrebări, astfel cum este definit în decizia de trimitere”.

⁶⁴ Punctele 45 și 46 din decizia de trimitere.

⁶⁵ Hotărârea din 10 octombrie 2017, *Farrell* (C-413/15, EU:C:2017:745, punctul 34).

⁶⁶ Hotărârea din 21 ianuarie 2020, *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17, punctul 78).

⁶⁷ În motivarea întrebării (însă nu și în întrebarea propriu-zisă), UPDI afirmă că, în conformitate cu dreptul național, este competentă să verifice doar dacă documentul de referință al rețelei respectă Legea feroviară, iar nu reglementarea Uniunii. În acest caz, nu ar trebui să aplice această normă națională, care ar intra în conflict cu principiul supremației dreptului Uniunii. În opinia noastră, articolul 34e alineatul 1 din Legea feroviară nu conduce în mod inevitabil la o astfel de interpretare, însă, din nou, interpretarea dreptului național este de competența instanțelor naționale, nu a Curții.

98. Răspunsul la această întrebare trebuie să se bazeze pe răspunsul dat la cea de a treia întrebare. Administratorul infrastructurii este obligat să respecte Directiva 2012/34, astfel încât acțiunile sale (inclusiv documentul de referință al rețelei) trebuie să fie conforme cu aceasta.

99. Faptul că o parte a documentului de referință al rețelei nu este conformă cu Directiva 2012/34 nu presupune totuși că, numai pentru acest motiv, este discriminatoriu. Acesta va fi discriminatoriu dacă introduce măsuri care, în sine, oferă un tratament nejustificat unor întreprinderi feroviare în raport cu altele.

VI. Concluzie

100. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să declare inadmisibilă cererea de decizie preliminară formulată de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Organismul de reglementare a accesului la infrastructura de transport, Republica Cehă).

Cu titlu subsidiar, propunem să se răspundă la prezenta cerere de decizie preliminară după cum urmează:

„1) «Peroanele pentru mărfuri» menționate în anexa I la Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european ca spații adiacente părții laterale a trenului care se utilizează exclusiv pentru încărcarea sau descărcarea sa pe căile de rulare permanente sau pe căile de serviciu reprezintă un element al infrastructurii feroviare.

2) Administratorul infrastructurii poate modifica în orice moment nivelul tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare, cu condiția ca acest lucru să fie justificat în conformitate cu Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/909 al Comisiei din 12 iunie 2015 privind modalitățile de calculare a costurilor generate direct în urma exploatării serviciului de transport feroviar și în conformitate cu deciziile sau prevederile privind modificarea incluse în documentul de referință al rețelei, cu excepția cazului în care este vorba despre o reacție la situații extraordinare.

Atunci când este necesar, operatorul infrastructurii de servicii poate, fără a aduce atingere îndeplinirii obligațiilor contractuale asumate cu întreprinderile feroviare, să modifice tarifele de acces la respectiva infrastructură și de furnizare a serviciilor, cu condiția să nu depășească costul furnizării serviciului plus un profit rezonabil și să se respecte principiile transparenței și nediscriminării.

3) Un administrator de infrastructură calificat ca organism de stat, indiferent de forma sa juridică, este obligat să respecte dispozițiile Directivei 2012/34 care au efect direct.

4) Un document de referință al rețelei care nu respectă Directiva 2012/34 va putea fi considerat discriminatoriu dacă introduce măsuri care, în sine, acordă un tratament nejustificat unor întreprinderi feroviare în comparație cu altele.”