



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 16 martie 2023¹

Cauza C-671/21

**UAB „Gargždų geležinkelis”
cu intervenția:**

**Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,
AB „LTG Infra”**

[cerere de decizie preliminară formulată de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei)]

„Procedură preliminară – Transport feroviar – Directiva 2012/34/UE – Alocarea capacităților de infrastructură – Planificare – Articolul 45 – Procedură de coordonare – Articolul 46 – Infrastructură saturată – Criterii de prioritate – Articolul 47 – Legislație națională care stabilește o prevedere privind intensitatea utilizării infrastructurii drept criteriu prioritar – Alocare corectă și nediscriminatorie”

1. Prezenta cerere de decizie preliminară rezultă dintr-un litigiu referitor la interpretarea diferitelor dispoziții ale Directivei 2012/34/UE² în raport cu normele naționale care reglementează alocarea capacității de utilizare a infrastructurii feroviare publice.
2. Litigiul se referă, în esență, la a) criteriile de prioritate aplicabile, conform reglementării lituaniene, cererilor întreprinderilor care doresc să utilizeze infrastructura feroviară, în special atunci când aceasta este saturată, și la b) procedura prealabilă de coordonare pe care trebuie să o inițieze administratorul infrastructurii respective.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2012/34

3. Articolul 39 („Alocarea capacităților”) prevede:

„(1) Statele membre pot prevedea un cadru de alocare a capacităților de infrastructură, sub rezerva condiției de independență a administrării prevăzută la articolul 4. Se elaborează norme

¹ Limba originală: spaniola.

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32).

specifice de alocare a capacităților. Administratorul infrastructurii îndeplinește procedurile de alocare a capacităților. Administratorul infrastructurii se asigură în special de alocarea echitabilă și nediscriminatorie a capacităților de infrastructură, în conformitate cu dreptul Uniunii.

[...]

4. La articolul 44 („Cererile”) se arată că:

„(1) Solicitanții se pot adresa, în temeiul dreptului public sau privat, administratorului infrastructurii pentru a-i solicita un contract care să le acorde drepturi de utilizare a infrastructurii feroviare [...].

[...]

5. Articolul 45 („Planificarea”) prevede:

„(1) Administratorul infrastructurii satisface, pe cât posibil, toate cererile pentru capacități de infrastructură, inclusiv cererile pentru trase care traversează mai multe rețele, și ține seama, pe cât posibil, de toate constrângerile impuse solicitanților, inclusiv de efectul economic asupra activităților lor.

(2) În cadrul procesului de planificare și coordonare, administratorul infrastructurii poate acorda prioritate serviciilor specifice, dar numai după cum se prevede la articolele 47 și 49.

(3) Administratorul infrastructurii consultă părțile interesate asupra proiectului graficului de circulație și le acordă cel puțin o lună pentru a-și prezenta observațiile. [...]

(4) Administratorul infrastructurii ia măsurile necesare pentru a ține cont de preocupările exprimate.”

6. Conform articolului 46 („Procedura de coordonare”):

„(1) În cazul în care, în timpul procesului de planificare menționat la articolul 45, administratorul infrastructurii constată existența unor conflicte între diferite cereri, acesta încearcă, prin coordonarea cererilor, să asigure cea mai bună concordanță a tuturor cerințelor.

(2) În cazul în care apare o situație care necesită coordonare, administratorul infrastructurii are dreptul, în limite rezonabile, să propună capacități ale infrastructurii diferite de cele solicitate.

(3) Administratorul infrastructurii încearcă, prin consultări cu solicitanții corespunzători, să soluționeze orice conflicte. Aceste consultări se bazează pe comunicarea gratuită în scris sau în format electronic a următoarelor informații într-un interval rezonabil:

[...]

(4) Principiile care reglementează procedura de coordonare se stabilesc în documentul de referință al rețelei. Acestea reflectă în special dificultatea stabilirii traselor internaționale și efectul pe care orice modificare îl poate avea asupra altor administratori ai infrastructurii.

(5) În cazul în care cererile pentru capacități de infrastructură nu pot fi soluționate fără coordonare, administratorul infrastructurii încearcă să trateze toate cererile pe baza acestei coordonări.

(6) Fără să aducă atingere căilor de atac existente și articolului 56, în eventualitatea conflictelor în legătură cu alocarea capacităților de infrastructură, este pus la punct un sistem de soluționare a litigiilor pentru a rezolva rapid astfel de conflicte. Acest sistem se stabilește în documentul de referință al rețelei. Dacă se aplică acest sistem, trebuie luată o decizie în termen de 10 zile lucrătoare.”

7. În temeiul articolului 47 („Infrastructura saturată”):

„(1) În cazul în care, după coordonarea traselor solicitate și după consultarea solicitanților, nu se pot satisface în mod adecvat cererile pentru capacități de infrastructură, administratorul infrastructurii declară imediat respectiva secțiune a infrastructurii ca fiind saturată. În mod similar se procedează și în cazul infrastructurii despre care se poate prevedea că poate avea o capacitate insuficientă în viitorul apropiat.

[...]

(3) În cazul în care tarifele prevăzute la articolul 31 alineatul (4) nu au fost percepute sau nu au determinat un rezultat satisfăcător și infrastructura a fost declarată saturată, administratorul infrastructurii poate utiliza în plus criterii de prioritate pentru a aloca capacitățile de infrastructură.

(4) Criteriile de prioritate țin seama de importanța unui anumit serviciu pentru colectivitate în raport cu un alt serviciu care, în consecință, va fi exclus.

Pentru a se asigura dezvoltarea unor servicii de transport corespunzătoare în acest cadru, în special pentru a satisface cerințele de serviciu public sau pentru a promova dezvoltarea transportului feroviar de marfă național și internațional, statele membre pot lua, în condiții nediscriminatorii, orice măsuri necesare pentru a se asigura că astfel de servicii au prioritate la alocarea capacităților de infrastructură.

[...]

(6) Procedurile care trebuie urmate și criteriile care trebuie utilizate în cazul în care infrastructura este saturată se stabilesc în documentul de referință al rețelei.”

8. În conformitate cu articolul 52 („Utilizarea traselor”):

„(1) În documentul de referință al rețelei, administratorul infrastructurii stabilește condițiile în care ține cont de nivelurile anterioare de utilizare a traselor în determinarea priorităților pentru procesul de alocare a capacităților.

(2) În special pentru infrastructura saturată, administratorul infrastructurii impune renunțarea la o trasă care, pe o perioadă de cel puțin o lună, a fost utilizată sub un anumit nivel care trebuie stabilit în documentul de referință al rețelei, dacă aceasta nu s-a datorat unor cauze de altă natură decât cea economică, independente de voința solicitantului.”

B. Dreptul lituanian. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 611 „Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo”³

9. Punctul 28 detaliază:

„Atunci când este posibil, pentru a reconcilia cererile de alocare referitoare la aceeași capacitate, administratorul infrastructurii publice propune solicitanților [...] alte capacități decât cele incluse în cererile lor. În cazul în care solicitanții [...] resping capacitățile alternative propuse de administratorul infrastructurii publice sau, în lipsa unei astfel de capacități, administratorul infrastructurii publice aplică regula priorității, cu alte cuvinte capacitatea în cauză se alocă solicitantului care o va utiliza pentru a furniza servicii de transport de pasageri și de marfă pe rute internaționale; în cazul în care capacitatea nu va fi utilizată pentru a furniza servicii de transport de pasageri și de marfă pe rute internaționale, aceasta se alocă solicitantului care o va utiliza pentru a furniza servicii de transport de pasageri și de marfă pe rute locale; în cazul în care capacitatea nu va fi utilizată pentru a furniza servicii de transport de pasageri și de marfă pe rute internaționale sau locale, aceasta se alocă solicitantului [...] care o va utiliza cele mai multe zile; în cazul în care se preconizează că capacitatea va fi utilizată același număr de zile, aceasta se alocă solicitantului [...] care a cerut să i se aloce cel mai mare număr posibil de trase pe ruta în cauză.”

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

10. La 3 aprilie 2019, UAB Gargždų geležinkelis (denumită în continuare „Gargždų geležinkelis”) a depus o cerere de alocare a capacităților de infrastructură feroviară pentru trenuri de marfă cu privire la perioada 2019-2020.

11. La 3 mai 2019, Lietuvos transporto saugos administracija (Administrația lituaniană pentru siguranța transporturilor) a transmis cererea respectivă spre evaluare administratorului infrastructurii publice⁴.

12. La 10 iulie 2019, administratorul infrastructurii i-a transmis Administrației pentru siguranța transporturilor proiectul graficului de circulație. Acesta a adăugat că nu era posibil să se includă toată capacitatea cerută de solicitanți (inclusiv de Gargždų geležinkelis) în proiectul graficului de circulație, ca urmare a restricțiilor de capacitate ale anumitor elemente ale infrastructurii feroviare, deoarece între unele dintre aceste cereri existau conflicte.

13. La 17 iulie 2019, Gargždų geležinkelis a susținut în fața administratorului infrastructurii și a Administrației pentru siguranța transporturilor că eventuala saturație a infrastructurii era artificială, deoarece graficul de circulație includea cereri de la diferiți solicitanți care aveau ca obiect transportul unor mărfuri identice.

14. La 3 august 2019, administratorul infrastructurii a răspuns Gargždų geležinkelis că, având în vedere diferențele privind alocarea acelorași capacități pe o secțiune a infrastructurii feroviare publice, s-a deschis o procedură de coordonare. Acesta a precizat că cererile de alocare a capacității nu conțin informații privind mărfurile care urmează să fie transportate.

³ Regulamentul privind alocarea capacităților de infrastructură feroviară publică, aprobat prin hotărârea guvernului nr. 611 din 19 mai 2004 (denumit în continuare „Regulamentul de alocare”).

⁴ În Lituania, este vorba despre „Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija” AB (Direcția de infrastructură feroviară a societății pe acțiuni „Lietuvos geležinkeliai”, denumită în continuare „administratorul infrastructurii”).

15. La 23 septembrie 2019, administratorul infrastructurii a informat GargŢdŰ geleŢinkelis că declararea unei secŢiuni a infrastructurii feroviare publice ca fiind saturată se bazează pe capacitatea efectivă a secŢiunii, întemeindu-se pe analiza cererilor de alocare pentru perioada de valabilitate a graficului de circulaŢie. De asemenea, acesta a subliniat că, deoarece unul dintre solicitanŢi a refuzat să participe la procedura de coordonare, administratorul infrastructurii nu putea propune alte capacităŢi în locul celor menŢionate în cererea lui.

16. La 24 septembrie 2019, administratorul infrastructurii a informat AdministraŢia pentru siguranŢa transporturilor că, în perioada cuprinsă între 27 august Ţi 23 septembrie 2019, a soluŢionat o procedură de coordonare la finalul căreia nu a putut să satisfacă toate cererile. n consecinŢă, a declarat că infrastructura feroviară publică era saturată pe secŢiunile specificate pe perioada de valabilitate a graficului de circulaŢie pentru anul 2019.

17. La 30 septembrie 2019, GargŢdŰ geleŢinkelis a solicitat AdministraŢiei pentru siguranŢa transporturilor să analizeze modul în care a acŢionat administratorul infrastructurii.

18. La 15 octombrie 2019, AdministraŢia pentru siguranŢa transporturilor a constatat că administratorul infrastructurii, cu ocazia examinării Ţi a coordonării cererilor, acŢionase în conformitate cu cerinŢele prevăzute de legea în vigoare la momentul respectiv Ţi nu nclcse drepturile GargŢdŰ geleŢinkelis Ţi nici nu adusesese atingere intereselor legitime ale acesteia.

19. La 17 octombrie 2019, directorul AdministraŢiei pentru siguranŢa transporturilor a decis să nu aloce capacităŢile solicitate în favoarea GargŢdŰ geleŢinkelis, deoarece acestea fuseseră deja alocate altor întreprinderi în aplicarea regulii de prioritate stabilite la punctul 28 din Regulamentul de alocare. De asemenea, a declarat că nu era posibil să se propună o capacitate alternativă, deoarece elementul de infrastructură feroviară publică era saturat.

20. La 12 noiembrie 2019, GargŢdŰ geleŢinkelis a atacat această decizie la preŢedintele organului de control care a pronunŢat o decizie de respingere la 13 februarie 2020.

21. GargŢdŰ geleŢinkelis a formulat o acŢiune împotriva acestei decizii la Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunalul Administrativ Regional din Vilnius, Lituania), care a respins-o prin hotrrea din 22 octombrie 2020.

22. GargŢdŰ geleŢinkelis a declarat apel împotriva hotrrii din 22 octombrie 2020 în faŢa Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas [Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei].

23. Această instanŢă are, în primul rnd, îndoieli cu privire la normele naŢionale care reglementează alocarea capacităŢii de infrastructură. Concret, solicită să se determine dacă regulile de prioritate a treia Ţi a patra stabilite la punctul 28 din Regulamentul de alocare sunt conforme cu Directiva 2012/34.

24. Aceste norme stabilesc drept criteriu prioritar pentru alocarea capacităŢii de infrastructură intensitatea utilizării reŢelei, factor care ar putea încălca principiul nediscriminării, deoarece oferă un avantaj nejustificat operatorului istoric. Curtea a statuat acest lucru în Hotărârea din 28 februarie 2013⁵ cu privire la Directiva 2001/14/CE⁶, abrogată Ţi înlocuită de Directiva 2012/34.

⁵ Hotărârea Comisia/Spania (C-483/10, EU:C:2013:114, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Spania”).

⁶ Directiva Parlamentului European Ţi a Consiliului din 26 februarie 2001 privind alocarea capacităŢilor de infrastructură feroviară, tarifarea utilizării infrastructurii feroviare Ţi certificarea în materie de siguranŢă (JO 2001, L 75, p. 29, EdiŢie specială, 07/vol. 08, p. 66).

25. În al doilea rând, aceeași instanță solicită să se stabilească dacă aplicarea criteriilor de prioritate este supusă condiției ca infrastructura să fi fost declarată saturată sau, dimpotrivă, astfel cum ar rezulta din articolul 45 alineatul (2) din Directiva 2012/34, administratorul infrastructurii poate de asemenea să le ia în considerare în cadrul procesului de planificare și de coordonare.

26. În acest context, Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„Articolul 47 alineatul (4) prima și a doua teză din Directiva 2012/34/UE trebuie interpretat în sensul că interzice fără echivoc instituirea unei reglementări naționale care prevede că, în cazul unei infrastructuri saturate, intensitatea utilizării infrastructurii feroviare poate fi luată în considerare în momentul alocării capacităților? Prezintă relevanță pentru această apreciere aspectul dacă rata de utilizare a infrastructurii feroviare este legată de utilizarea efectivă a infrastructurii feroviare în trecut sau de utilizarea planificată în cursul perioadei pentru care este în vigoare graficul de circulație relevant? Dispozițiile articolelor 45 și 46 din Directiva 2012/34/UE, care conferă o marjă largă de apreciere administratorului infrastructurii publice sau entității care ia decizii cu privire la capacități în ceea ce privește coordonarea capacităților solicitate și transpunerea acestor dispoziții în dreptul național, prezintă vreo relevanță pentru această apreciere? Împrejurarea că infrastructura este identificată ca fiind saturată într-un caz particular ca urmare a capacităților solicitate de două sau mai multe întreprinderi feroviare în vederea realizării aceluiași transport de marfă prezintă vreo relevanță pentru această apreciere?”

Dispoziția de la articolul 45 alineatul (2) din Directiva 2012/34/UE [...] înseamnă că administratorul infrastructurii poate aplica și o regulă națională de prioritate în cazurile în care infrastructura nu este identificată ca fiind saturată? În ce măsură (pe baza căror criterii) administratorul infrastructurii trebuie, înainte de a identifica infrastructura ca fiind saturată, să coordoneze trasele solicitate și să se consulte cu solicitanții în temeiul articolului 47 alineatul (1) prima teză din Directiva 2012/34/UE? Consultarea cu solicitanții ar trebui să includă aprecierea faptului dacă doi sau mai mulți solicitanți au depus cereri concurente pentru efectuarea aceluiași transport de mărfuri (bunuri)?”

III. Procedura în fața Curții

27. Cererea de decizie preliminară a fost prezentată Curții la 9 noiembrie 2021.

28. Au formulat observații scrise Gargždū geležinkelis, guvernul lituanian și Comisia Europeană.

29. S-a considerat că nu este necesară organizarea unei ședințe.

IV. Analiză

A. Considerații introductive

30. Pentru o mai bună înțelegere a litigiului, este recomandabil să se prezinte pe scurt regulile care guvernează acțiunile administratorului infrastructurii atunci când repartizează capacitatea de utilizare a elementelor infrastructurii feroviare⁷.

31. Directiva 2012/34 cuprinde normele aplicabile administrării infrastructurii feroviare, pe de o parte, și activității întreprinderilor feroviare, pe de altă parte. Printre aceste din urmă norme se numără cele de reglementare a regimului juridic pentru acordarea de licențe și alocarea capacităților de infrastructură pentru întreprinderile respective, care trebuie să plătească taxe pentru exploatarea lor.

32. Infrastructurile feroviare dispun, în mod logic, de o capacitate limitată⁸, deoarece reprezintă un „monopol natural”⁹ a căror amplasare nu ar avea niciun sens să fie multiplicată. Directiva 2012/34, în loc de a le defini, preferă să descrie elementele care le alcătuiesc, detaliate în anexa I la directivă¹⁰. Noțiunea de rețea este legată de o astfel de infrastructură: rețeaua feroviară reprezintă „întreaga infrastructură feroviară administrată de un administrator al infrastructurii”¹¹.

33. Infrastructura feroviară (care este legată de conceptul de trasă)¹² este gestionată de administratorul său, responsabil pentru exploatarea, întreținerea și reînnoirea acesteia. Entitățile care au obținut în prealabil un permis pentru a se califica drept întreprinderi feroviare trebuie să solicite administratorului recunoașterea dreptului de a utiliza o anumită capacitate a infrastructurii respective.

34. Procesul de alocare a capacităților de infrastructură feroviară este precedat de un așa-numitul „document de referință al rețelei”, în care administratorul infrastructurii detaliază regulile generale, termenele, procedurile și criteriile care guvernează alocarea. Directiva 2012/34 lasă în sarcina administratorului stabilirea unor aspecte foarte variate în acest sens¹³.

⁷ Punctele următoare (31-41) transcriu, în anumite cazuri cu mici variații, punctele 51-63 din Concluziile noastre prezentate în cauza C-388/17, SJ (EU:C:2018:738).

⁸ Considerentul (58) al Directivei 2012/34 subliniază acest lucru atunci când arată că „[s]istemele de tarifare și de alocare a capacităților ar trebui să țină seama de efectele saturării tot mai mari a capacităților de infrastructură și, în cele din urmă, de capacitatea deficitară”.

⁹ Considerentul (71) al Directivei 2012/34.

¹⁰ Acestea cuprind baza fizică necesară pentru înființarea rețelei feroviare și a serviciilor sale, precum terenuri, linii de cale ferată și terasamente, peroane pentru mărfuri și călători, acostamente și piste, ziduri de împrejmuire, protecții, construcții (poduri sau tuneluri), treceri de nivel, suprastructură, căi de acces pentru călători și mărfuri, instalații de siguranță, de semnalizare și de telecomunicații de pe calea deschisă, din stații și triaje, instalații de iluminat, instalații de transformare și transport ale energiei electrice pentru tracțiunea trenurilor sau clădiri utilizate de departamentul pentru infrastructură.

¹¹ Articolul 3 punctul 25 din Directiva 2012/34.

¹² Capacitate de infrastructură înseamnă „posibilitatea de programare a traselor cerute pentru un segment de infrastructură pe o anumită perioadă” (articolul 3 punctele 24 și 27).

¹³ Astfel, de exemplu, aplicarea sistemelor de tarifare [articolul 29 alineatul (3)], definirea cerințelor impuse solicitanților [articolul 41 alineatul (2)], stabilirea principiilor care reglementează procedura de coordonare și a unui sistem de soluționare a litigiilor [articolul 46 alineatele (4) și (6)] sau, în sfârșit, în ceea ce privește infrastructura saturată, procedurile și criteriile care trebuie urmate și definirea nivelului minim de utilizare [articolul 47 alineatul (6) și articolul 52 alineatul (2)].

35. Principiul de bază este că administratorul infrastructurii satisface, pe cât posibil, toate cererile pentru capacități de infrastructură pe care le primește. În cazul în care acest lucru nu este posibil, aplică criteriile suplimentare de alocare¹⁴. De asemenea, trebuie să pregătească proiectul de grafic de circulație și să îl transmită părților interesate pentru ca acestea să formuleze observații.

36. Ansamblul deciziilor¹⁵ privind alocarea capacităților de infrastructură va permite finalizarea graficului de circulație, prin planificarea deplasărilor trenurilor și a materialului rulant pe infrastructura respectivă în perioada de valabilitate a acestui grafic. Anexa VII alineatul (2) din Directiva 2012/34 prevede posibilitatea de a modifica sau de a ajusta graficul de circulație, ceea ce oferă o idee despre flexibilitatea și capacitatea acestuia de adaptare la circumstanțe schimbătoare.

37. Administratorul infrastructurii își desfășoară activitatea într-o situație caracterizată de posibilități limitate (de spațiu și de timp) de a satisface cererile formulate de întreprinderi. Dat fiind că rutele se adaptează lungimii căilor ferate și depind de performanța infrastructurilor de servicii, în mod necesar administratorul coordonează prestarea serviciului de transport de către toate întreprinderile feroviare.

38. Astfel, libertatea întreprinderilor feroviare de a pune la dispoziția publicului rutele pe care acesta le preferă și graficele de circulație care îi convin cel mai mult este compatibilă cu faptul că respectivele oferte sunt supuse deciziilor de coordonare ale administratorului infrastructurii. Prin urmare, acesta din urmă este cel care, în cele din urmă, „stabilește” (inclusiv prin acceptarea cererilor întreprinderilor) așa-numitele „condiții de operare” ale serviciului.

39. În Directiva 2012/34 sunt prevăzute numeroase situații în care competențele care vizează aceste condiții sunt alocate administratorului infrastructurii. Definițiile de la articolul 3 privind noțiunile „rută alternativă”, „alternativă viabilă” sau „infrastructură saturată” se reflectă ulterior în reglementare, în temeiul căreia administratorul infrastructurii poate – și trebuie – să intervină în stabilirea condițiilor de utilizare a rețelei feroviare, indiferent dacă este vorba despre „capacitatea de transport disponibilă”, „rute” sau „frecvența serviciului”, pentru a evita suprapuneri sau saturări¹⁶.

40. Documentul de referință al rețelei, pe care administratorul infrastructurii trebuie să îl publice, îi permite acestuia de asemenea să modifice elemente care nu pot fi stabilite în prealabil. În plus, el poate alocă capacități diferite de solicitate, ceea ce demonstrează că marja de decizie a întreprinderilor care asigură transportul feroviar este restrânsă de o serie de posibilități limitate, inerente resurselor disponibile insuficiente pe care administratorul infrastructurii trebuie să le gestioneze.

¹⁴ În cazul în care constată că sunt incompatibile, administratorul infrastructurii încearcă, prin coordonarea cererilor depuse, cea mai bună armonie între ele, putând propune, în limite rezonabile, alocări ale unor capacități de infrastructură care diferă de cele solicitate.

¹⁵ Cu toate că directiva nu se referă în mod explicit la deciziile de alocare a capacităților de infrastructură, adoptarea acestora este de la sine înțeleasă. Articolul 46 alineatul (6) prevede un sistem de soluționare a litigiilor (fără să aducă atingere căilor de atac existente, conform articolului 56).

¹⁶ Directiva (UE) 2016/2370 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016 de modificare a Directivei 2012/34/UE în ceea ce privește deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători și guvernarea infrastructurii feroviare (JO 2016, L 352, p. 1) confirmă acest criteriu. În considerentul (28) al acesteia se precizează că „[s]tatele membre pot asocia anumite condiții dreptului de acces la infrastructură, pentru a permite punerea în aplicare a unui grafic de circulație integrat pentru serviciile de transport feroviar intern de călători”.

41. Pe scurt, necesitatea de a gestiona și de a distribui resurse feroviare limitate implică faptul că administratorul infrastructurii trebuie să dispună de competența de a impune întreprinderilor care o utilizează anumite condiții de furnizare a serviciilor lor care vizează capacitatea disponibilă, rutele și frecvența serviciilor respective.

42. Administratorul infrastructurii are un rol central ca persoană responsabilă cu operarea, întreținerea și reînnoirea infrastructurii fizice care permite transportul feroviar. În conformitate cu articolul 39 alineatul (1) din Directiva 2012/34, aceasta trebuie să se asigure „de alocarea echitabilă și nediscriminatorie a capacităților de infrastructură”.

43. De cealaltă parte, se află întreprinderile feroviare autorizate¹⁷ să opereze în acest sector, care trebuie să îi solicite administratorului infrastructurii recunoașterea dreptului de a utiliza o anumită capacitate a acestor infrastructuri pentru a-și furniza serviciile de transport¹⁸.

44. Articolul 13 alineatul (1) impune administratorilor infrastructurii obligația de a furniza tuturor întreprinderilor feroviare, în mod nediscriminatoriu, setul minim de acces prevăzut la punctul 1 din anexa II.

45. Procesul stabilit de Directiva 2012/34 pentru alocarea capacităților de infrastructură urmărește ca întreprinderile feroviare să dispună efectiv de capacitățile alocate, în conformitate cu mandatul conținut la articolul 10 alineatul (1) din directivă¹⁹.

46. Acest proces se extinde de la documentul de referință al rețelei până la aprobarea graficului de circulație²⁰. Etapele sale intermediare sunt prevăzute în capitolul IV secțiunea 3 din Directiva 2012/34 și includ:

- cererile de capacități de infrastructură din partea unuia sau mai multor solicitanți (întreprinderi feroviare);
- etapa de planificare, după depunerea cererilor solicitanților;
- etapa de coordonare, care este declanșată atunci când administratorul infrastructurii se confruntă cu cereri între care există conflicte;
- declararea infrastructurii ca fiind saturată, care intervine atunci când nu este posibilă coordonarea. În această ipoteză, administratorul infrastructurii aplică criteriile de prioritate pentru alocare.

47. În vederea examinării întrebărilor adresate, considerăm mai oportun să urmărim structura temporală a proceselor de alocare a capacității. Prin urmare, o vom analiza în primul rând pe cea referitoare la procedura de coordonare și mai apoi ne vom concentra pe normele aplicabile infrastructurii saturate.

¹⁷ În conformitate cu articolul 17 alineatul (4) din Directiva 2012/34, „nicio întreprindere nu este autorizată să presteze serviciile de transport feroviar reglementate de prezentul capitol dacă nu i s-a eliberat licența adecvată pentru serviciile care urmează să fie prestate”.

¹⁸ Conform aceluiași articol 17 alineatul (4) din Directiva 2012/34, „o astfel de licență în sine nu îi acordă titularului dreptul de acces la infrastructura feroviară”.

¹⁹ „Întreprinderilor feroviare li se acordă, în condiții echitabile, nediscriminatorii și transparente, dreptul de acces la infrastructurile feroviare ale tuturor statelor membre, în vederea operării oricărui tip de servicii de transport feroviar de mărfuri”. Articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2012/34 este dedicat transportului de călători.

²⁰ Graficul de circulație conține „datele care definesc toate deplasările programate ale trenurilor și ale materialului rulant pe infrastructura respectivă pe perioada de valabilitate a acestui grafic” (articolul 3 punctul 28 din Directiva 2012/34).

B. A doua întrebare preliminară

48. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească în esență dacă, înainte de a declara infrastructura feroviară ca fiind saturată, administratorul acestei infrastructuri:

- poate aplica o regulă de prioritate națională;
- trebuie să coordoneze trasele solicitate și să se consulte cu solicitanții, sau
- trebuie să evalueze identitatea eventuală a mărfurilor pe care doi sau mai mulți solicitanți intenționează să le transporte.

49. În această serie de întrebări, se întrepătrund aspecte materiale (normele de alocare a capacității) și aspectele formale (procesele de planificare și coordonare). Vom începe prin a le analiza pe acestea din urmă.

1. Procesele de planificare și de coordonare: articolele 45 și 46 din Directiva 2012/34

50. În cadrul planificării, „[a]dministratoarea infrastructurii satisface, pe cât posibil, toate cererile pentru capacități de infrastructură”²¹. În cazul în care se confruntă cu cereri între care există conflicte, acesta „încearcă, prin *coordonarea* cererilor, să asigure cea mai bună concordanță a tuturor cerințelor”²².

51. Coordonarea²³ joacă astfel un rol esențial în alocarea capacității de infrastructură în cazul unor conflicte între cereri. În exercitarea acestei sarcini de coordonare, ale cărei principii trebuie să fie enunțate în documentul de referință al rețelei²⁴, articolul 46 din Directiva 2012/34:

- abilitază administratorul infrastructurii, „în limite rezonabile, să propună capacități ale infrastructurii diferite de cele solicitate” [alineatul (2)];
- prevede o procedură de consultare a solicitanților, care sunt informați cu privire la conținutul cererilor fiecăruia dintre ei, fără a li se dezvălui identitatea. Scopul consultării este de a permite administratorului infrastructurii să soluționeze eventualele conflicte care pot apărea [alineatul (3)];
- instituie „un sistem de soluționare a litigiilor pentru a rezolva rapid” conflictele în legătură cu alocarea capacităților de infrastructură [alineatul (6)].

²¹ Articolul 45 alineatul (1) din Directiva 2012/34.

²² Articolul 46 alineatul (1) din Directiva 2012/34. În sens analog, alineatul (5) al aceluiași articol: „în cazul în care cererile pentru capacități de infrastructură nu pot fi soluționate fără coordonare, administratorul infrastructurii încearcă să trateze toate cererile pe baza acestei coordonări”.

²³ Definită la articolul 3 punctul 22 din Directiva 2012/34 drept „procedura prin care administratorul infrastructurii și solicitanții încearcă să rezolve situațiile cererilor de rezervare concurente pentru capacitatea de infrastructură”.

²⁴ Articolul 46 alineatul (4) și punctul 3 din anexa IV la Directiva 2012/34. În conformitate cu aceasta din urmă, informațiile care trebuie incluse în documentul de referință al rețelei includ: „d) principiile care reglementează procedura de coordonare și sistemul de soluționare a litigiilor disponibil ca parte a acestei proceduri”.

52. Din acest set de norme rezultă că, în cadrul procesului de coordonare, întreprinderile feroviare și administratorul infrastructurii trebuie să participe activ pentru a ajunge la o soluție rezonabilă. Prin cunoașterea pretențiilor fiecărui solicitant și a constrângerilor de capacitate existente, administratorul infrastructurii se asigură că toți solicitanții, chiar și cu anumite sacrificii, au posibilitatea să își furnizeze serviciile.

53. În opinia noastră, administratorul infrastructurii este mai mult decât un simplu mediator care încearcă să aducă la un acord părțile aflate în conflict. Astfel cum am menționat anterior, Directiva 2012/34 îi conferă competențe decizionale. În special, articolul 46 alineatul (3) îl împuternicește să *soluționeze* eventuale conflicte dintre solicitanți.

54. Din informațiile cuprinse în decizia de trimitere și din observațiile părților s-ar putea deduce că procedura de coordonare din prezenta cauză nu respectă pe deplin cerințele articolului 46 din Directiva 2012/34²⁵, însă acesta este un aspect pe care numai instanța de trimitere îl poate constata, având în vedere familiaritatea sa cu situația de fapt.

2. Prioritate în ceea ce privește procesele de planificare și de coordonare?

55. Articolul 45 alineatul (2) din directivă permite administratorului infrastructurii să „acord[e] prioritate serviciilor specifice, dar numai după cum se prevede la articolele 47 și 49”.

56. Interpretarea acestei dispoziții nu este ușoară, în măsura în care articolul 47 reglementează calificarea drept secțiune saturată, iar articolul 49 se referă la infrastructura specializată (lipsită de relevanță în speță).

57. În opinia noastră, trimiterea efectuată de articolul 45 la articolul 47 permite ca criteriile de prioritate favorabile anumitor servicii, pe care această din urmă dispoziție le prevede pentru alocarea capacității infrastructurii saturate, să se aplice *mutatis mutandis* proceselor (prelabile) de planificare și de coordonare.

58. Împărtășim opinia guvernului lituanian în această privință și suntem în dezacord cu Comisia, care consideră că articolele 45 și 46 nu prevăd aplicarea regulilor de prioritate, care se limitează la articolul 47. Comisia susține că această analiză ar rezulta din Hotărârea SJ²⁶, punctele 39 și 40, însă interpretarea noastră cu privire la aceste puncte este diferită.

59. În hotărârea respectivă, Curtea, după ce a amintit conținutul esențial al procedurilor de planificare și de coordonare, a subliniat că „articolul 47 din Directiva 2012/34 prevede dispoziții în caz de saturare a infrastructurii feroviare, în cadrul cărora administratorul infrastructurii poate utiliza criterii de prioritate”. Aceasta nu a abordat problema (deoarece nu era necesar în litigiul respectiv) dacă aceleași criterii ar putea fi utilizate în cadrul procedurilor de planificare și de coordonare.

60. Astfel cum am arătat de asemenea, articolele 45 și 46 din Directiva 2012/34 conferă administratorului infrastructurii o marjă largă de apreciere în ceea ce privește soluționarea cererilor de alocare. În acest scop, nimic nu îl împiedică să anunțe în prealabil (în documentul de

²⁵ Aparent, acest proces s-a limitat la un schimb de scrisori, fără să se identifice indicii privind o încercare de soluționare a conflictului. Punctul 15 din decizia de trimitere se referă la incapacitatea administratorului infrastructurii atunci când se confruntă cu refuzul unui candidat de a participa la procesul de coordonare. Aceasta reiese și din observațiile prezentate de Gargždų geležinkelis (punctele 68-70). Nu ar fi logic ca procesul de coordonare să eșueze deoarece un candidat refuză să participe la acesta.

²⁶ Hotărârea din 28 februarie 2019 (C-388/17, EU:C:2019:161).

referință al rețelei) criteriile rezonabile, obiective și nediscriminatorii pe baza cărora va proceda la planificarea și, dacă este cazul, la coordonarea cererilor între care există conflicte. În această măsură, el va putea acorda prioritate unor servicii în raport cu altele, dacă interesul general impune acest lucru.

61. După cum susține guvernul lituanian, se favorizează astfel transparența procedurii, deoarece solicitantii știu în prealabil cu ce se vor confrunta dacă este necesară coordonarea cererilor lor.

62. Situația este diferită dacă regulile de prioritate includ drept criteriu decisiv intensitatea utilizării. În continuare, vom analiza în ce măsură acest criteriu implică favorizarea operatorului istoric, astfel încât aplicarea sa contravine unuia dintre obiectivele esențiale ale Directivei 2012/34, și anume deschiderea pieței feroviare către concurență.

3. *Natura mărfurilor transportate*

63. Împărtășim opinia guvernului lituanian și a Comisiei, potrivit căreia tipul de mărfuri transportate nu constituie un element relevant în procedura de coordonare a cererilor de alocare a capacităților între care există conflicte.

64. În Directiva 2012/34, particularitățile legate de natura mărfurilor sunt luate în considerare la stabilirea majorărilor, însă nu și în procedura de coordonare. În conformitate cu articolul 32 alineatul (1) al patrulea paragraf din aceasta, administratorii infrastructurii pot diferenția segmentele de piață în funcție de mărfurile transportate.

65. În plus, indicarea tipului de mărfuri pe care o întreprindere feroviară intenționează să le transporte nu trebuie să fie inclusă neapărat în cererile de alocare a capacităților. De fapt, potrivit Gargždų geležinkelis²⁷, cererea sa se referea la trenurile de transport de marfă, fără a preciza mărfurile pe care intenționa să le transporte (ceea ce pare logic, deoarece este un aspect care depinde de cerințele specifice ale pieței)²⁸.

C. *Prima întrebare preliminară*

66. Prin intermediul acestei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească în esență, dacă, odată ce o infrastructură este clasificată ca fiind saturată, articolul 47 alineatul (4) din Directiva 2012/34 permite adoptarea unor criterii de prioritate în ceea ce privește alocarea capacităților, care să țină seama de intensitatea, din trecut sau viitoare, a utilizării acestei infrastructuri de către o întreprindere feroviară.

67. Pozițiile intervenienților în prezenta procedură sunt contradictorii în această privință: Gargždų geležinkelis susține că există o discriminare împotriva operatorilor care intră pe piață, ceea ce guvernul lituanian neagă. Comisia, la rândul său, susține că acest criteriu, chiar dacă ar fi valabil în abstract, ar fi admisibil numai dacă nu ar restrânge concurența și nu ar favoriza reținerea capacităților.

²⁷ Punctele 15 și 16 din observațiile sale scrise.

²⁸ Dacă „licență” înseamnă „autorizația acordată de o autoritate de acordare a licențelor unei întreprinderi, prin care i se recunoaște capacitatea de a presta servicii de transport feroviar în calitate de întreprindere feroviară” și o întreprindere feroviară trebuie să aibă ca activitate principală „furnizarea serviciilor pentru transportul feroviar de mărfuri și/sau călători”, cererea de alocare a capacității trebuie să includă serviciul propus (călători sau marfă), însă nu neapărat tipul de mărfuri transportate.

68. Hotărârea Comisia/Spania oferă, în opinia noastră, indicațiile necesare pentru a răspunde la întrebările respective. În aceasta, Curtea:

- a statuat că, în conformitate cu „articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2001/14 [în prezent, articolul 39 alineatul (1) din Directiva 2012/34] [...] administratorul infrastructurii se asigură în special de alocarea echitabilă și nediscriminatorie a capacităților de infrastructură, în conformitate cu dreptul Uniunii”;
- a reținut că „criteriul utilizării efective a rețelei, drept criteriu de alocare a capacităților de infrastructură, este discriminatoriu, întrucât, atunci când are loc o suprapunere a solicitărilor pentru aceeași trasă orară sau când rețeaua este saturată, are drept rezultat menținerea avantajelor pentru utilizatorii obișnuiți și blocarea accesului la trasele cele mai atractive pentru noii intrați”²⁹.

69. Este adevărat că, în cauza respectivă, intensitatea utilizării se referea la utilizarea din trecut, iar litigiul privește previziunile de utilizare. Cu toate acestea, considerăm că această împrejurare nu are nicio influență asupra rezultatului.

70. Acest lucru se datorează faptului că, pentru a fi convingătoare și realiste, previziunile privind nevoile viitoare de capacitate de infrastructură trebuie să fie susținute de date obiective privind utilizarea recentă (sau actuală). Având în vedere că numai operatorii istorici pot oferi astfel de elemente de analiză, orice operator care urmărește să intre pe piață va fi într-o poziție de inferioritate: nu se va putea baza pe serviciile pe care le-a furnizat deja (sau se va putea baza doar într-o mică măsură).

71. În realitate, admiterea acestui criteriu ar putea conduce la un cerc vicios în care operatorul istoric ar beneficia de alocări succesive de capacitate, cu eludarea cerinței prevăzute la articolul 38 alineatul (2) din Directiva 2012/34 („dreptul de a utiliza capacități determinate ale infrastructurii sub formă de trasă poate fi acordat solicitanților pe durata maximă corespunzătoare unui grafic de circulație”)³⁰.

72. Chiar dacă diferența de tratament ar fi justificată de un alt obiectiv al Directivei 2012/34, precum acela de a asigura o utilizare mai eficientă a infrastructurii, „pentru atingerea obiectivului menționat, nu este nicidecum necesar ca măsura în cauză să creeze discriminare între operatorii rețelei și nici să blocheze accesul la rețea al noilor intrați”³¹.

73. Faptul că o astfel de discriminare, în detrimentul noului operator, a avut loc *de facto* pare să rezulte din situația de fapt descrisă în decizia de trimitere și în observațiile părților. Deși, astfel cum am arătat, îi revine instanței de trimitere sarcina de a verifica acest aspect, totul sugerează că, odată cu aplicarea celei de a treia și a patra reguli stabilite la punctul 28 din Regulamentul de alocare, cererea noului concurent de a i se acorda acces la infrastructură este respinsă în mod

²⁹ Hotărârea Comisia/Spania (punctele 94 și 95). Această jurisprudență împiedică de asemenea ca articolul 52 („Utilizarea traselor”), atunci când se referă la prioritățile procedurii de alocare, să fie interpretat în sensul că gradul anterior de utilizare a traselor poate constitui un avantaj. Concret, articolul 52 alineatul (2) are o abordare opusă, în sensul că, în cazul în care infrastructura este saturată, acesta leagă renunțarea obligatorie la trase de utilizarea lor sub un anumit nivel.

³⁰ Hotărârea Comisia/Spania, punctele 91 și 92. La punctul 98, Curtea a subliniat existența unor „dispoziții speciale care urmăresc să încurajeze utilizarea eficientă a capacităților de infrastructură, garantând în același timp accesul echitabil și nediscriminatoriu la rețeaua feroviară”. În concluziile sale, avocatul general Jääskinen a subliniat că „faptul de a favoriza operatorul istoric nu figurează printre măsurile prevăzute de directiva menționată care urmăresc să promoveze utilizarea eficientă a rețelei” (C-483/10, EU:C:2012:524, punctul 97).

³¹ Hotărârea Comisia/Spania, punctul 97.

sistematic în favoarea operatorului istoric cu capital de stat. În plus, acesta din urmă ar solicita capacități pe care, după ce le obține, nu le utilizează³² și refuză să participe la procedura de coordonare.

V. Concluzie

74. În lumina considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei) după cum urmează:

„Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european

trebuie interpretată în sensul că:

- Impune, la articolul 46, existența unor proceduri de coordonare și de soluționare a conflictelor care să permită administratorului de infrastructură, în limite rezonabile, să decidă el însuși să aloce capacități de infrastructură feroviară solicitanților și, după consultarea acestora, să coordoneze cererile între care există conflicte.
- Permite, la articolul 45 alineatul (2), coroborat cu articolul 47, ca administratorul infrastructurii să acorde prioritate anumitor servicii în cadrul procedurilor de programare și coordonare, cu condiția ca acest lucru să se facă pe baza unor criterii obiective, transparente, rezonabile, proporționale și nediscriminatorii.
- Se opune, în temeiul articolului 47 alineatul (4), unei legislații naționale care stabilește drept criteriu de prioritate pentru alocarea capacităților de infrastructură, în cazul în care această infrastructură este saturată, intensitatea de utilizare, din trecut sau viitoare, a rețelei feroviare de către un operator istoric, ceea ce are drept consecință împiedicarea accesului la aceeași infrastructură al noilor operatori.”

³² Gargždų geležinkelis face referire la un raport al Curții de Conturi lituaniene (raportul de audit nr. VA 2018 P 20 1 12 din 12 decembrie 2018), în care s-a arătat că operatorul public nu utilizase 39 % din capacitățile rezervate.