



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILO JÄÄSKINEN
prezentate la 14 martie 2013¹

Cauza C-509/11

ÖBB-Personenverkehr AG

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

„Regulamentul (CE) nr. 1371/2007 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar — Articolul 17 — Condiții pentru acordarea de despăgubiri pentru prețul legitimației de transport în caz de întârziere, de pierdere a legăturii și de anulare — Despăgubire exclusă pentru întârziere în caz de forță majoră — Articolul 30 — Puteri ale organismului național însărcinat cu punerea în executare a Regulamentului nr. 1371/2007 — Problema dacă articolul 30 din Regulamentul nr. 1371/2007 autorizează organismul național să impună întreprinderilor feroviare modificarea condițiilor privind despăgubirea care nu sunt conforme cu Regulamentul nr. 1371/2007 — Efectele juridice ale regulamentelor Uniunii Europene — Principiul efectului util — Semnificația noțiunii «instanță» în sensul articolului 267 TFUE — Principii generale de drept al Uniunii — Obligații și puteri ale autorităților administrative ale unui stat membru de a acorda despăgubiri în raport cu instanțele statului membru respectiv”

I – Introducere

1. Regulamentul (CE) nr. 1371/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar² (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1371/2007”) prevede, printre altele, norme uniforme privind răspunderea întreprinderilor de transport feroviar pentru întârzieri, pentru pierderea legăturii și pentru anulări. În mod concret, prezenta cauză privește o acțiune introdusă de o întreprindere feroviară care susține că este scutită de obligația de despăgubire pentru prețul legitimației de transport atunci când o întârziere, o pierdere a legăturii sau o anulare se datorează unor cazuri de forță majoră.

2. Articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007, care este principala dispoziție din regulament în ceea ce privește despăgubirea pentru prețul legitimației de transport, nu face nicio referire la forța majoră. Verwaltungsgerichtshof (Curtea administrativă din Austria) ridică totuși problema dacă restrângerea situațiilor în care despăgubirea pentru prețul legitimației de transport poate fi solicitată de călători se poate deduce în vreun alt mod. Verwaltungsgerichtshof arată că împrejurările care depășesc puterea de control a întreprinderilor de transport limitează răspunderea acestora pentru obligația de despăgubire în temeiul (i) articolului 32 alineatul (2) din Regulile uniforme privind contractul de transport feroviar internațional de călători și bagaje (denumite în continuare „CIV”) și (ii) al

¹ — Limba originală: engleza.

² — JO L 315, p. 14.

dispozițiilor din alte trei regulamente referitoare la drepturile călătorilor în cadrul altor sectoare de transport și care ar putea fi aplicabile prin analogie, și anume articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 261/2004³, articolul 20 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1177/2010⁴ și articolul 23 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 181/2011⁵.

3. Dacă se înlătură forța majoră, litigiul devine relevant pentru o problemă mai complexă, care prezintă importanță în contextul mai larg al dreptului administrativ al Uniunii Europene, respectiv competența autorităților administrative ale unui stat membru de a emite ordine pentru a asigura aplicarea efectivă a regulamentului.

4. Puterile organismului național desemnat să aplice Regulamentul nr. 1371/2007 sunt importante deoarece, potrivit dispozițiilor relevante din dreptul austriac, organismul nu poate decât să declare nule condițiile privind despăgubirea incluse în preț de o întreprindere feroviară, în cazul în care sunt incompatibile cu Regulamentul nr. 1371/2007. Organismul nu are nicio autoritate să facă altceva, cum ar fi emiterea unui ordin către întreprinderea feroviară pentru modificarea contractelor sale în vederea asigurării conformității cu dispozițiile articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 a despăgubirii pentru prețul legitimației de transport. Verwaltungsgerichtshof ridică totuși problema dacă această competență ar putea fi dedusă din textul articolului 30 din Regulamentul nr. 1371/2007, care privește punerea în aplicare. Această întrebare presupune, așadar, luarea obligatorie în considerare a principiilor generale de drept privind efectul util dezvoltate de Curtea de Justiție, căile de atac prevăzute de legislația națională și tipurile de organisme ale unui stat membru care sunt ținute să le aplice.

5. În sfârșit, sunt necesare câteva observații suplimentare în legătură cu obligația întreprinderii feroviare în temeiul Regulamentului nr. 1371/2007 și cu poziția instanței administrative de trimitere în ceea ce privește principiul protecției jurisdicționale efective în temeiul dreptului Uniunii.

II – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

6. Considerentele (6), (13) și (14) ale Regulamentului nr. 1371/2007 au următorul cuprins:

„(6) Consolidarea drepturilor călătorilor în transportul feroviar trebuie să se bazeze pe sistemul dreptului internațional existent în această privință, prevăzut în Apendicele A – Reguli uniforme privind contractul de transport feroviar internațional de călători și bagaje (CIV) la Convenția privind transporturile feroviare internaționale (COTIF) din 9 mai 1980, astfel cum a fost modificată de Protocolul de modificare a Convenției privind transporturile feroviare internaționale din 3 iunie 1999 (Protocolul din 1999). Cu toate acestea, este de dorit să se extindă domeniul de aplicare al acestui regulament și să se protejeze nu numai călătorii internaționali, ci și călătorii naționali.

[...]

3 — Regulamentul (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91 (Text cu relevanță pentru SEE), (JO L 46, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 12, p. 218).

4 — Regulamentul (UE) nr. 1177/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind drepturile pasagerilor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (JO L 334, p. 1).

5 — Regulamentul (UE) nr. 181/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind drepturile pasagerilor care călătoresc cu autobuzul și autocarul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (Text cu relevanță pentru SEE) (JO L 55, p. 1).

- (13) Consolidarea drepturilor la despăgubire și asistență în caz de întârziere, pierderea legăturii sau anulare a unui serviciu de transport ar trebui să ducă la creșterea stimulentei pentru piața serviciilor de transport feroviar de călători, în beneficiul călătorilor.
- (14) Este de dorit ca prezentul regulament să instituie un sistem de despăgubire pentru călători în cazul unei întârzieri care ține de răspunderea întreprinderii feroviare, pe aceeași bază ca și sistemul internațional prevăzut de COTIF și, în special, de appendicele CIV privind drepturile călătorilor.”

7. Articolul 6 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1371/2007 prevede:

„Inadmisibilitatea renunțării și stipularea limitelor

- (1) Obligațiile față de pasageri în temeiul prezentului regulament nu pot face obiectul unei limitări sau renunțări, în special printr-o derogare sau o clauză restrictivă cuprinsă în contractul de transport.
- (2) Întreprinderile feroviare pot oferi călătorilor condiții contractuale mai favorabile decât condițiile stabilite în prezentul regulament.”

8. Articolul 15 din Regulamentul nr. 1371/2007 prevede:

„Răspunderea pentru întârzieri, pierderea legăturii și anulările

Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, răspunderea întreprinderilor feroviare cu privire la întârzieri, la pierderea legăturii și la anulări este reglementată în anexa I titlul IV capitolul II.”

9. Articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 prevede:

„Despăgubirea pentru prețul legitimației de transport

(1) Fără a renunța la dreptul la transport, un călător poate cere întreprinderii feroviare o despăgubire pentru întârziere între locurile de plecare și de destinație menționate pe legitimația de transport pentru care legitimația de transport nu a fost rambursată în conformitate cu articolul 16. Despăgubirile minime în caz de întârziere sunt fixate după cum urmează:

- (a) 25 % din prețul legitimației de transport pentru o întârziere între 60 și 119 minute,
- (b) 50 % din prețul legitimației de transport pentru o întârziere de 120 de minute sau mai mult.

Călătorii care dețin un permis de călătorie sau un abonament pe căile ferate și care se confruntă cu întârzieri sau anulări repetate pe perioada de valabilitate a abonamentului lor pot cere o despăgubire în conformitate cu înțelegerile privind despăgubirile ale întreprinderilor feroviare. Aceste înțelegeri instituie criterii de determinare a întârzierii și de calcul al despăgubirilor.

Valoarea despăgubirii pentru întârzieri se calculează în funcție de prețul pe care călătorul l-a plătit efectiv pentru serviciul în cazul căruia s-a înregistrat întârzierea.

Când contractul de transport se referă la o călătorie dus-întors, valoarea despăgubirii pentru întârzierea fie la dus, fie la întors este calculată în raport cu jumătate din prețul plătit pentru legitimația de transport. În același mod, valoarea despăgubirii în caz de întârziere a unui serviciu prevăzut de orice alt tip de contract de transport care permite efectuarea mai multor călătorii ulterioare este calculată în raport cu prețul întreg.

În calculul duratei de întârziere nu se ia în considerare întârzierea referitor la care întreprinderea feroviară poate dovedi că a survenit în afara teritoriilor în care se aplică Tratatul de instituire a Comunității Europene.

(2) Despăgubirea pentru prețul legitimației de transport se plătește în termen de o lună de la depunerea cererii pentru despăgubire. Despăgubirea poate fi plătită în bonuri și/sau alte servicii în cazul în care condițiile sunt flexibile (în special în ceea ce privește perioada de validitate și destinația). Despăgubirea se plătește în numerar, la cererea călătorului.

(3) Din despăgubirea reprezentând prețul legitimației de transport nu se scad costurile ocazionate de tranzacția financiară precum spezele, cheltuielile telefonice sau timbrele poștale. Întreprinderile feroviare pot introduce un prag minim sub care nu se va mai efectua plata niciunei despăgubiri. Acest prag nu poate fi mai mare de 4 EUR.

(4) Călătorul nu are dreptul la nicio despăgubire în cazul în care este informat cu privire la întârziere înainte de cumpărarea legitimației de transport sau în cazul în care întârzierea care se datorează continuării călătoriei la bordul unui alt tren sau redirectionării nu depășește 60 de minute.”

10. Articolul 30 din Regulamentul nr. 1371/2007 prevede:

„Executarea

(1) Fiecare stat membru desemnează unul sau mai multe organisme responsabile pentru executarea prezentului regulament. Fiecare organism adoptă măsurile necesare pentru a asigura respectarea drepturilor călătorilor.

Fiecare organism este independent, în ceea ce privește organizarea, deciziile de finanțare, structura legală și luarea de decizii, de gestionarul de infrastructură, de organismul de tarificare, de organismul de alocare sau de orice întreprindere feroviară.

Statele membre informează Comisia în legătură cu organismul sau organismele desemnate în conformitate cu prezentul alineat și în legătură cu responsabilitățile lor respective.

(2) Fiecare călător poate adresa o plângere organismului competent desemnat în conformitate cu alineatul (1) sau oricărui alt organism competent desemnat de către un stat membru în legătură cu o presupusă nerespectare a prezentului regulament.”

11. Articolul 32 din Regulamentul nr. 1371/2007 prevede:

„Sancțiuni

Statele membre stabilesc normele privind sancțiunile aplicabile pentru nerespectarea dispozițiilor prezentului regulament și iau toate măsurile necesare pentru asigurarea punerii în aplicare a acestora. Sancțiunile prevăzute sunt eficiente, proporționale și cu efect de descurajare. Statele membre notifică aceste norme și măsuri Comisiei până cel mai târziu la 3 iunie 2010 și o informează de îndată cu privire la orice modificare ulterioară a acestora.”

12. Anexa 1 la regulament include un extras din CIV, care sunt cuprinse în Apendicele A la COTIF din 9 mai 1980, astfel cum a fost modificată de Protocolul de modificare a Convenției privind transporturile feroviare internaționale din 3 iunie 1999.

13. Articolul 32 din CIV din anexa I la Regulamentul nr. 1371/2007 prevede:

„Răspunderea în caz de anulare, de întârziere a trenurilor sau de pierdere a legăturii

(1) Operatorul de transport este răspunzător față de călător pentru pierderea sau paguba rezultată din faptul că, din cauza anulării, a întârzierii unui tren sau a pierderii unei legături, călătoria nu poate fi continuată în aceeași zi sau continuarea nu poate fi solicitată în mod rezonabil în aceeași zi, având în vedere circumstanțele date. Daunele-interese cuprind cheltuieli rezonabile de cazare, precum și cheltuieli rezonabile datorate informării persoanelor care îl așteptau pe călător.

(2) Operatorul de transport este exonerat de această răspundere atunci când anularea, întârzierea sau pierderea legăturii se datorează uneia dintre cauzele următoare:

- (a) circumstanțe independente de exploatarea feroviară pe care operatorul de transport, în ciuda diligențelor cerute de circumstanțele specifice ale cazului în speță, nu le putea evita și [...] ale căror consecințe nu le putea preîntâmpina,
- (b) o vină din partea călătorului sau
- (c) comportamentul unui terț pe care operatorul de transport, în ciuda diligențelor cerute de circumstanțele specifice ale cazului în speță, nu îl putea evita și [...] ale cărui consecințe nu le putea preîntâmpina; o altă întreprindere care utilizează aceeași infrastructură feroviară nu este considerată un terț; nu se aduce atingere dreptului de regres.

(3) Dreptul intern stabilește dacă și în ce măsură operatorul de transport trebuie să plătească daune-interese pentru alte prejudicii decât cele prevăzute la alineatul (1). Prezenta dispoziție nu aduce atingere articolului 44.”

B – *Dreptul național*

14. Fiind relevante în prezenta cauză, articolele 22a, 78a alineatele (2) și (3), 78b alineatul (2) și 167 alineatul (1) din Eisenbahngesetz din 1957 (Legea privind transportul feroviar, denumită în continuare „EisbG”), introdusă prin Bundesgesetz (Legea federală), BGBl. I nr. 25/2010, au următorul cuprins:

„Condițiile privind despăgubirea

Articolul 22a

(1) Tarifele pentru prestarea de servicii de transport feroviar pe liniile principale și pe liniile secundare conectate la rețea trebuie să includă condițiile privind despăgubirea, potrivit dispozițiilor referitoare la despăgubirea pentru prețul legitimației de transport prevăzute la articolul 2 din Bundesgesetz zur Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Legea federală referitoare la Regulamentul (CE) nr. 1371/2007 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar), BGBl. I nr. 25/2010, și la articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 1371/2007 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar (JO L 315, p. 14).

Organismul de arbitraj Articolul 78a

(1) [...]

(2) Fără a aduce atingere competenței instanțelor ordinare sau a autorităților, administrațiile locale sau regionale, grupurile de interese și clienții pot formula, în temeiul articolului 22a, plângeri la Schienen-Control GmbH în legătură cu preținse încălcări ale dispozițiilor aplicabile ale Regulamentului (CE) nr. 1371/2007 și cu existența, în cadrul condițiilor privind despăgubirea, a unor dispoziții care sunt considerate a fi incorecte sau care sunt nerezonabile pentru călători.

(3) În cazul unor plângeri formulate atât în temeiul alineatului (1), cât și al alineatului (2), Schienen-Control GmbH este obligată să găsească o soluție amiabilă pentru părțile implicate. În caz contrar, este obligată să comunice părților implicate poziția sa și poate face o recomandare în legătură cu soluția respectivă, care nu este obligatorie și nu este supusă unei căi de atac. Schienen-Control GmbH este obligată să prevadă, în cadrul liniilor directe, desfășurarea procedurii, în conformitate cu alineatele (1) și (2), și să o publice pe site-ul său internet. Întreprinderile în cauză trebuie să coopereze în această privință și să furnizeze, la cererea Schienen-Control GmbH, toate informațiile și documentele necesare pentru aprecierea situației de fapt prezentate într-o plângere.

[...]

Condițiile privind despăgubirea care trebuie declarate nule

(1) [...]

(2) Schienen-Control Kommission (Comisia de control feroviar) trebuie, din oficiu:

1. [...]

2. să declare nulitatea în tot sau în parte a condițiilor privind despăgubirea adoptate în lumina Regulamentului (CE) nr. 1371/2007, în cazul în care întreprinderea feroviară nu stabilește astfel de condiții în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 1371/2007.

[...]

Articolul 167

O încălcare de drept administrativ trebuie considerată săvârșită și sancționată de autoritatea administrativă locală cu amendă de până la 2 180 EUR

1. în cazul în care o persoană nu publică condițiile privind despăgubirea în conformitate cu articolul 22a alineatul (1),

[...]”

III – Litigiul din procedura principală și întrebările preliminare

15. ÖBB-Personenverkehr AG, reclamanta din litigiul aflat pe rolul Verwaltungsgerichtshof, este o întreprindere feroviară în sensul articolului 3 punctul 1 din Regulamentul nr. 1371/2007.

16. ÖBB-Personenverkehr AG impune, în cadrul tarifelor sale pentru prestarea de servicii de transport feroviar, dispoziții generale și condiții privind contractele de transport care includ clauze privind despăgubirea pentru prețul legitimației de transport în cazurile menționate la articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 (denumite în continuare „condițiile privind despăgubirea”).

17. Prin decizia din 6 decembrie 2010, Schienen-Control Kommission a dispus ca ÖBB-Personenverkehr AG să își modifice condițiile privind despăgubirea pentru prețul legitimației de transport. Mai precis, a obligat ÖBB-Personenverkehr AG să elimine clauza potrivit căreia, în caz de întârzieri în prestarea unui serviciu, nu se acordă nicio despăgubire sau rambursare a costurilor în următoarele situații:

- atunci când există o vină din partea călătorului,
- atunci când un terț are un comportament pe care operatorul de transport, în ciuda diligențelor cerute de circumstanțele specifice ale cazului în speță, nu îl putea evita și ale cărui consecințe nu le putea preîntâmpina,
- atunci când se ivesc circumstanțe independente de exploatarea feroviară pe care operatorul de transport, în ciuda diligențelor cerute de circumstanțele specifice ale cazului în speță, nu le putea evita și ale căror consecințe nu le putea preîntâmpina,
- atunci când serviciile sunt restrânse ca urmare a unor greve, cu condiția informării adecvate a călătorilor în acest sens,
- dacă întârzierea este rezultatul serviciilor de transport care nu sunt incluse în contractul de transport.

18. ÖBB-Personenverkehr AG a contestat decizia adoptată de Schienen-Control Kommission la Verwaltungsgerichtshof. Aceasta a susținut, în esență, că Schienen-Control Kommission nu avea competența, din cauza limitelor impuse de articolul 78b alineatul (2) din EisebG, să dispună modificarea condițiilor sale contractuale. Conform ordonanței de trimitere, ÖBB-Personenverkehr AG a mai susținut că neacordarea despăgubirii în cazuri de forță majoră este permisă potrivit Regulamentului nr. 1371/2007 și, mai mult, că dreptul de a invoca forță majoră a fost recunoscut ca principiu general de drept al Uniunii.

19. Verwaltungsgerichtshof a considerat că, pentru pronunțarea unei hotărâri, trebuia să stabilească, în primul rând, întinderea competențelor organismului desemnat potrivit articolului 30 din Regulamentul nr. 1371/2007, să pună în executare regulamentul și, în al doilea rând, să clarifice dacă întreprinderea feroviară putea refuza, în cazuri de forță majoră, acordarea despăgubirii pentru prețul legitimației de transport în sensul articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007.

20. În lumina celor de mai sus, au fost adresate Curții următoarele întrebări preliminare în temeiul articolului 267 TFUE:

„1) Articolul 30 alineatul (1) primul paragraf din [Regulamentul nr. 1371/2007] trebuie interpretat în sensul că organismul național însărcinat cu punerea în executare a acestui regulament este autorizat să impună unei întreprinderi feroviare, ale cărei condiții de acordare a despăgubirilor pentru prețul legitimației de transport nu corespund criteriilor stabilite la articolul 17 din regulamentul în cauză, conținutul concret al condițiilor menționate pe care întreprinderea trebuie să le utilizeze în mod obligatoriu, deși dreptul național recunoaște instituției respective numai competența de a declara nulitatea acestor condiții de acordare a despăgubirilor?

2) Articolul 17 din [Regulamentul nr. 1371/2007] trebuie interpretat în sensul că o întreprindere feroviară se poate sustrage în cazuri de forță majoră de la obligația de a acorda despăgubiri, fie aplicând prin analogie motivele de excludere prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 261/2004, în Regulamentul (UE) nr. 1177/2010 sau în Regulamentul (UE) nr. 181/2011, fie recurgând la exonerările de răspundere, astfel cum sunt consacrate la articolul 32 alineatul (2) din Regulile uniforme privind contractul de transport feroviar internațional de călători și bagaje (CIV, anexa I la regulament), inclusiv în cazurile în care trebuie acordate despăgubiri pentru prețul legitimației de transport?”

21. Au depus observații scrise ÖBB-Personenverkehr AG, Schienen-Control Kommission, guvernele german, austriac și suedez, precum și Comisia. Reprezentanții ÖBB-Personenverkehr AG, cei ai Schienen-Control Kommission, cei ai guvernelor german și italian și cei ai Comisiei au participat la ședința din 22 noiembrie 2012.

22. Vom începe prin a răspunde la a doua întrebare, dat fiind că răspunsul la aceasta va avea un impact asupra primei întrebări și că a doua întrebare prezintă un interes mai larg pentru dreptul Uniunii Europene în domeniile transporturilor și protecției consumatorilor. A doua întrebare vizează forța majoră din perspectiva analizei pe care o impune aspectul dacă, interpretând corect articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007, ÖBB-Personenverkehr AG este autorizată să impună în temeiul acestuia o restrângere a răspunderii în ceea ce privește dispozițiile sale generale și condițiile privind vânzarea legitimațiilor de călătorie. Dacă răspunsul la a doua întrebare ar fi afirmativ, prima întrebare ar deveni ipotetică, deoarece activitatea Schienen-Control Kommission în exercitarea competențelor care decurg din articolul 30 din Regulamentul nr. 1371/2007 ar fi în mod necesar incompatibilă cu o interpretare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 care scutește întreprinderile feroviare de obligația de despăgubire pentru prețul legitimației de transport în cazuri de forță majoră.

IV – Analiză

A – Răspunsul la a doua întrebare

23. Remarcăm de la bun început că în textul Regulamentului nr. 1371/2007 nu este nicăieri menționată o limitare a răspunderii întreprinderilor feroviare în temeiul articolului 17 în legătură cu rambursarea prețului legitimației de transport în caz de forță majoră. Cu toate acestea, după cum arată instanța de trimitere în a doua întrebare, o astfel de posibilitate ar putea apărea fie aplicând prin analogie cauzele care înlătură răspunderea prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 261/2004, la articolul 20 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1177/2010 și la articolul 23 alineatul (2) din Regulamentul nr. 181/2011, fie luând în considerare situațiile în care răspunderea este înlăturată, prevăzute la articolul 32 alineatul (2) din CIV, inclus în anexa la Regulamentul nr. 1371/2007 și fiind astfel parte din acesta, care privește de asemenea despăgubirea pentru întreruperile neplanificate ale călătoriilor pe calea ferată. Mai mult, după cum am menționat deja, ÖBB-Personenverkehr AG a susținut că forța majoră constituie un principiu general recunoscut în dreptul Uniunii Europene.

1. Cu privire la articolul 32 alineatul (2) din CIV

24. Referitor la articolul 32 alineatul (2) din CIV, în opinia noastră și contrar susținerilor din observațiile scrise depuse de Comisie, de ÖBB-Personenverkehr AG și de Germania, Regulamentul nr. 1371/2007 nu instituie o legătură între răspunderea întreprinderilor feroviare privind rambursarea prețului legitimației de transport în temeiul articolului 17 și dispozițiile privind despăgubirea prevăzute la articolul 32 din CIV, astfel cum se regăsește acesta în anexa la Regulamentul nr. 1371/2007.

25. După cum s-a subliniat în observațiile scrise depuse de Suedia, în temeiul articolului 32 alineatul (2) din CIV, operatorii de transport sunt scutiți, în împrejurări care depășesc sfera lor de control, de obligația de despăgubire exclusiv pentru tipul de prejudiciu menționat la alineatul (1) al articolului menționat. Acesta constă în „cheltuieli rezonabile de cazare, precum și cheltuieli rezonabile datorate informării persoanelor care îl așteptau pe călător”, în cazurile în care pierderea sau paguba rezultă din faptul că, prin anularea, prin întârzierea unui tren sau prin pierderea legăturii, un călător nu își poate continua călătoria în aceeași zi sau din faptul că nu poate fi solicitată în mod rezonabil continuarea călătoriei.

26. Prin urmare, cauza de forță majoră prevăzută la articolul 32 alineatul (2) din CIV reprezintă o restrângere a obligației de a despăgubi călătorii din transportul feroviar pentru prejudiciul menționat la articolul 32 alineatul (1), care nu include prețul legitimației de transport plătit pentru un serviciu prestat cu întârziere sau anulat. Articolul 32 alineatul (1) se referă doar la cheltuielile de cazare și de informare.

27. În consecință, suntem de acord cu abordarea din concluziile scrise depuse de Suedia, în care se susține că orice restrângere a obligației de despăgubire pentru prețul legitimației de transport în caz de întârziere potrivit articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 este reglementată exclusiv de această dispoziție. Articolul 17 alineatul (1) limitează răspunderea întreprinderii feroviare, menționând că în „calculul duratei de întârziere nu se ia în considerare întârzierea referitor la care întreprinderea feroviară poate dovedi că a survenit în afara teritoriilor în care se aplică Tratatul de instituire a Comunității Europene”. Articolul 17 alineatul (4) merge mai departe, indicând că despăgubirea nu va fi acordată atunci când călătorul a fost „informat cu privire la întârziere înainte de cumpărarea legitimației de transport sau în cazul în care întârzierea care se datorează continuării călătoriei la bordul unui alt tren sau redirectionării nu depășește 60 de minute”.

28. Nu suntem de acord cu argumentele invocate de Germania, de ÖBB-Personenverkehr AG și de Comisie în sensul că CIV, mai exact articolul 32 alineatul (2) din acestea, sunt relevante din cauza considerentului (14) și a articolului 15 din Regulamentul nr. 1371/2007. Articolul 15 prevede, sub titlul „Răspunderea pentru întârzieri, pierderea legăturii și anulările”, că, sub rezerva „dispozițiilor prezentului capitol, răspunderea întreprinderilor feroviare cu privire la întârzieri, la pierderea legăturii și la anulări este reglementată în anexa I titlul IV capitolul II”, în timp ce în considerentul (14) se arată că este „de dorit” ca sistemul de despăgubire instituit prin Regulamentul nr. 1371/2007 să aibă același temei pe care îl au, printre altele, CIV. Dar formularea „[s]ub rezerva dispozițiilor prezentului capitol” subordonează articolul 15 și, în consecință, CIV dispozițiilor exprese ale articolului 17. În plus, nu putem accepta o interpretare a considerentului (14) care ar diminua, recurgând la CIV, nivelul protecției acordate de Regulamentul nr. 1371/2007 prin articolul 17 sau prin altă dispoziție.

29. Mai mult, articolul 32 alineatul (3) din CIV trimite problema rambursării prețului legitimației de transport înapoi la dreptul național, fapt care trebuie interpretat în speță ca o trimitere la articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007. Articolul 32 alineatul (3) din CIV prevede că dreptul intern „stabilește dacă și în ce măsură operatorul de transport trebuie să plătească daune-interese pentru alte prejudicii decât cele prevăzute la alineatul (1). Prezenta dispoziție nu aduce atingere articolului 44”⁶.

30. Alte prejudicii „decât cele prevăzute” la articolul 32 alineatul (1) din CIV includ în mod clar orice rambursare a prețului legitimației de transport. Acest lucru este recunoscut indirect în Nota explicativă privind CIV⁷. La punctul 3 din notă, se arată cu privire la articolul 32 din CIV că soluția [de la articolul 32 alineatul (1)] rămâne una nesatisfăcătoare din punctul de vedere al clienților, întrucât întârzierile în transportul de persoane reprezintă un caz tipic de executare inadecvată a contractului de transport. Se menționează de asemenea faptul că executarea inadecvată a contractelor justifică, în multe sisteme juridice, o reducere a remunerării, de exemplu o reducere a prețului transportului în cazul contractelor de transport feroviar de călători. Altfel spus, CIV lasă problema rambursării prețului legitimației de transport să fie reglementată de dreptul național, ceea ce înseamnă că aceasta este exclusă din domeniul de aplicare al excepției de forță majoră prevăzute la articolul 32 alineatul (2) din CIV.

6 — Articolul 44 din anexă vizează despăgubirea și întârzierea în livrarea unui vehicul.

7 — Raportul Oficiului Central de revizuire a Convenției privind transporturile feroviare internaționale (COTIF) din 9 mai 1980 și Rapoartele explicative referitoare la textele adoptate de A cincea adunare generală din 1 ianuarie 2011.

2. Forța majoră ca principiu general de drept

31. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în lipsa unei definiții legislative specifice, cum este cazul în speță, „recunoașterea unui caz de forță majoră presupune ca acea cauză exterioară invocată de particulari să aibă consecințe implacabile și inevitabile până la a face imposibilă pentru persoanele în cauză respectarea obligațiilor lor [...]. Noțiunea de forță majoră trebuie interpretată în sensul de împrejurări necunoscute operatorului implicat, anormale și imprevizibile, ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate în pofida tuturor diligențelor depuse, astfel încât decizii ale autorităților publice pot constitui, în funcție de împrejurări, un caz de forță majoră”⁸.

32. Cu toate acestea, este important să reamintim contextul în care forța majoră are legătură cu prezenta cauză, înainte de a proceda la o evaluare a principiului general sus-menționat raportat la situația de fapt din speță. Forța majoră nu survine în procedura principală în niciunul dintre contextele „clasice” întâlnite în jurisprudența Curții de până în prezent, ca, de exemplu, argument pentru a extinde termenul aplicabil în temeiul articolului 45 din Statutul Curții de Justiție⁹ sau ca o scuză legitimă de nerespectare a unei obligații contractuale¹⁰ ori pentru interpretarea dispozițiilor specifice din legislația Uniunii care reglementează forța majoră sau condiții echivalente. În acest din urmă context, Curtea a indicat în mod constant că „noțiunea de forță majoră nu are în mod obligatoriu un conținut identic în diferitele domenii de aplicare ale dreptului Uniunii, semnificația acesteia trebuind determinată în funcție de cadrul legal în care urmează să își producă efectele”¹¹.

33. Mai curând, ceea ce pare să se invoce în prezenta cauză este o noțiune de forță majoră oarecum nouă în sensul legislației Uniunii. Instanța națională solicită să se stabilească dacă principiul general de drept al Uniunii referitor la forța majoră înseamnă că Regulamentul nr. 1371/2007, sau cel puțin articolul 17 din acesta, trebuie interpretat în sensul că ÖBB-Personenverkehr AG este în drept să refuze despăgubirea pentru prețul legitimației de transport într-un caz de forță majoră. Acest argument a fost invocat deși nici forța majoră, nici condiții echivalente nu sunt menționate la articolul 17 sau, după cum am explicat deja, în alte dispoziții din Regulamentul nr. 1371/2007 relevante pentru interpretarea articolului 17.

34. O astfel de interpretare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 este, în opinia noastră, imposibilă în lumina obiectivelor Regulamentului nr. 1371/2007 ca măsură de protecție a consumatorilor.

35. De exemplu, considerentul (1) al Regulamentului nr. 1371/2007 precizează, printre altele, că este important să se asigure protecția drepturilor călătorilor din transportul feroviar, în timp ce considerentul (2) face referire la faptul că Comunicarea Comisiei intitulată „Strategia pentru politica de protecție a consumatorilor 2002-2006” stabilește ca obiectiv atingerea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor în domeniul transporturilor. Considerentul (3) subliniază că, deoarece călătorul din transportul feroviar reprezintă partea defavorizată a contractului de transport, este necesar ca drepturile călătorilor în această privință să fie asigurate, în timp ce considerentul (6) face apel, printre altele, la consolidarea drepturilor călătorilor în transportul feroviar. Același principiu legal stă la baza articolului 6 din regulament, care stabilește natura imperativă a obligațiilor față de călători prevăzute de regulament.

8 — Hotărârea din 7 decembrie 1993, Huygen și alții (C-12/92, Rec., p. I-6381, punctul 31).

9 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 decembrie 1994, Bayer/Comisia (C-195/91 P, Rec., p. I-5619).

10 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 aprilie 2003, Parlamentul European/SERS (C-167/99, Rec., p. I-3269).

11 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 14 iunie 2012, CIVAD (C-533/10, punctul 26 și jurisprudența citată).

36. Dat fiind că Regulamentul nr. 1371/2007 este o măsură care urmărește sporirea protecției consumatorilor, dispozițiile sale trebuie interpretate, în caz de ambiguitate, în raport cu scopul regulamentului. Acest lucru presupune ca limitele răspunderii întreprinderilor feroviare să fie aplicate în mod strict și ca întinderea lor să nu fie extinsă printr-o interpretare în defavoarea consumatorilor¹². Același imperativ împiedică incidental orice posibilitate de analogie cu rolul forței majore de la articolul 32 alineatul (2) din CIV, pe care l-am abordat la punctele 24-30 de mai sus.

37. Mai mult, în opinia noastră, cauzele de forță majoră și efectele acestora în cadrul dreptului protecției consumatorilor trebuie în primul rând stabilite de legiuitor. După cum am arătat mai sus, în dreptul Uniunii Europene, sensul noțiunii de forță majoră trebuie să ia în considerare contextul juridic în care este utilizată noțiunea. În consecință, nu sunt neobișnuite divergențele din legislația Uniunii referitoare la consecințele forței majore, aceasta explicând distincția care se face în Regulamentul nr. 1371/2007 între despăgubirea pentru prețul legitimației de transport în temeiul articolului 17 și despăgubirea pentru pierderile și pentru pagubele cauzate de executarea inadecvată a contractului de transport de călători în temeiul dispozițiilor CIV din anexa la regulament. Altfel spus, dacă legiuitorul Uniunii Europene ar fi urmărit să limiteze aplicabilitatea articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 pentru cauze de forță majoră, acest lucru ar fi fost în mod clar indicat în textul regulamentului.

38. Contrar argumentelor formulate de Germania în ședință, în opinia noastră, nu este lipsit de coerență faptul că, în cazul în care forța majoră a cauzat o întârziere îndelungată, călătorii nu au dreptul la o despăgubire pentru cheltuielile de cazare, dar păstrează un drept de rambursare a prețului legitimației de transport în cazul unor întârzieri de durată mai scurtă. Legiuitorul a considerat probabil adecvat să protejeze întreprinderile feroviare de răspunderea pentru solicitările neprevăzute de despăgubire în cazuri de forță majoră, împiedicându-le în același timp să păstreze integral contravaloarea pentru orice prestare neadecvată a unui serviciu. Acest lucru ține de linia politică, iar nu de logica juridică.

3. Aplicarea prin analogie a dispozițiilor privind forța majoră din Regulamentele nr. 261/2004, 1177/2010 și 181/2011

39. Nu putem accepta nici argumentele formulate de Comisie și de ÖBB-Personenverkehr AG în sensul că întreprinderile feroviare se pot sustrage de la obligația lor de plată a unei despăgubiri pentru prețul legitimației de transport în cazurile de forță majoră aplicând, prin analogie, motivele prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul nr. 261/2004, la articolul 20 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1177/2010 și la articolul 23 alineatul (2) din Regulamentul nr. 181/2011 referitoare la călătoriile cu avionul, cu vaporul și, respectiv, cu autobuzul.

40. Admitem că, astfel cum am menționat la punctul 31, noțiunea de forță majoră în dreptul Uniunii presupune existența unor „împrejurări anormale și imprevizibile”. Cu toate acestea, în cazul contractelor de transport feroviar de persoane, cele mai întâlnite cauze de forță majoră, respectiv condiții climatice dificile, distrugerii ale infrastructurii feroviare și conflicte de muncă, au în fapt o frecvență previzibilă din punct de vedere statistic, chiar dacă apariția lor individuală nu poate fi prezisă cu certitudine. Aceasta înseamnă că eventualitatea producerii lor este cunoscută dinainte de întreprinderile feroviare¹³. Aceasta mai înseamnă, în consecință, că ele pot fi luate în considerare atunci când se calculează prețul legitimației de călătorie.

12 — A se vedea, prin analogie, de exemplu Hotărârea din 22 decembrie 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, Rep., p. I-11061, punctul 20), Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Sturgeon și alții (C-402/07 și C-432/07, Rep., p. I-10923, punctele 43-45), Hotărârea din 4 octombrie 2012, Finnair (C-22/11, punctul 38), și Hotărârea din 31 ianuarie 2013, McDonagh (C-12/11, punctele 31 și 32).

13 — A se vedea, prin analogie, Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Italia (C-297/08, Rep., p. I-1749, punctul 86), și răspunsul din partea unei „administrații diligente” în fața perspectivei unor împrejurări considerate ca fiind echivalente unor cazuri de forță majoră, precum și Hotărârea Parlamentul European/SERS, citată la nota de subsol 10 (punctul 118) cu privire la predictibilitatea unui anumit număr de erori de execuție de către o întreprindere care efectuează lucrări, înainte de începerea acestora.

41. În plus, Curtea a statuat la începutul acestui an că legiuitorul Uniunii Europene a putut institui norme care să asigure un nivel al protecției consumatorilor diferit în funcție de sectorul de transport vizat. În Hotărârea McDonagh, în care a recunoscut dreptul unei companii aeriene de a refuza să ofere sprijinul impus prin articolul 5 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 261/2004, ca urmare a anulării unui zbor după erupția vulcanului Eyjafjallajökull din Islanda, Curtea a respins argumentele potrivit cărora obligația de a oferi sprijin impusă operatorilor aerieni ar încălca principiul egalității de tratament, întrucât o astfel de obligație nu este impusă și în cazul altor sectoare de transport, respectiv în transportul feroviar în temeiul Regulamentului nr. 1371/2007, în transportul pe mare și pe căi navigabile interioare în temeiul Regulamentului nr. 1177/2010 și în transportul cu autobuzul și cu autocarul în temeiul Regulamentului nr. 181/2011¹⁴. Pentru a justifica diferența de tratament, Curtea de Justiție a arătat că „situația întreprinderilor care operează în diferite sectoare de transport nu este comparabilă, întrucât diferitele mijloace de transport nu sunt interschimbabile în ceea ce privește condițiile lor de utilizare, date fiind modul de operare, condițiile de acces și modul de repartizare a rețelelor de transport”¹⁵.

42. Având în vedere cele de mai sus, doar o justă partajare a riscului¹⁶ poate împiedica posibilitatea ca unui călător să i se impună, printr-o condiție contractuală, obligația de a plăti integral un serviciu de transport feroviar care nu a fost prestat în mod adecvat datorită unui caz de forță majoră.

43. Pentru aceste motive, propunem să se răspundă la a doua întrebare în sensul că articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 trebuie interpretat ca însemnând că o întreprindere feroviară nu se poate sustrage obligației de a acorda o despăgubire pentru prețul legitimației de transport în cazuri de forță majoră.

B – Răspunsul la prima întrebare

44. Prin intermediul primei întrebări, Verwaltungsgerichtshof dorește să afle dacă articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1371/2007 trebuie interpretat în sensul că organismul național însărcinat cu punerea în executare a acestui regulament este autorizat să impună unei întreprinderi feroviare, ale cărei condiții de acordare a despăgubirilor pentru prețul legitimației de transport nu corespund criteriilor stabilite la articolul 17 din regulamentul în cauză, conținutul concret al condițiilor menționate pe care întreprinderea trebuie să le utilizeze în mod obligatoriu, atunci când dreptul național recunoaște instituției respective numai competența de a declara nulitatea acestor condiții de acordare a despăgubirilor.

45. Reamintim că, potrivit articolului 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1371/2007, fiecare organism național responsabil pentru executarea regulamentului trebuie să asigure respectarea drepturilor călătorilor.

46. Este necontestat faptul că, deși regulamentele Uniunii Europene sunt direct aplicabile și au în general efecte imediate în sistemele juridice naționale, Curtea a impus restricții asupra efectelor acestora atunci când autorităților statelor membre le-au fost lăsate puteri discreționare în ceea ce privește adoptarea măsurilor de punere în aplicare.

¹⁴ — Punctul 54.

¹⁵ — Punctul 56 și jurisprudența citată.

¹⁶ — A se vedea punctele 40-45 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza McDonagh, citată la nota de subsol 12, referitoare la repartizarea riscului între operatorul de transport și călător în ceea ce privește efectele forței majore. Astfel cum a confirmat hotărârea, obligația de a oferi sprijin ce revine operatorului de transport a fost evaluată diferit față de obligația de despăgubire.

47. În Hotărârea SGS Belgium și alții (C-367/09)¹⁷ s-a reținut că articolele 5 și 7 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene¹⁸ nu ar putea constitui singurul temei pentru impunerea de sancțiuni administrative în conformitate cu legislația unui stat membru, deoarece ele „se limitează să stabilească normele generale de control și de sancționare cu scopul de a proteja interesele financiare ale Uniunii”¹⁹. Curtea a amintit, de asemenea, principiul general de drept al Uniunii, care în prezent se regăsește la articolul 49 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, pe baza căruia, „conform principiului legalității infracțiunilor și a pedepselor, [...] nu se poate pronunța nicio sancțiune administrativă atât timp cât aceasta nu a fost instituită de un act al Uniunii anterior săvârșirii abaterii”²⁰, iar „o sancțiune, chiar fără caracter penal, nu poate fi aplicată decât dacă are la bază un temei juridic clar și neambiguu”²¹. Aceasta sugerează, așadar, că Curtea nu ar trebui să se grăbească să concluzioneze că articolul 30 din Regulamentul nr. 1371/2007 oferă Schienen-Control Kommission un temei juridic suficient pentru a adopta decizia contestată la instanța națională, în condițiile în care o astfel de competență nu este conferită acesteia în dreptul național.

48. Este adevărat că, potrivit așa-numitei jurisprudențe Costanzo, Curtea a statuat în mod constant că, atunci când nu pot să interpreteze și să aplice reglementarea națională în conformitate cu cerințele dreptului Uniunii, „instanțele naționale și organele administrației au obligația să aplice integral dreptul Uniunii și să protejeze drepturile pe care acesta le conferă particularilor, înlăturând, dacă este nevoie, aplicarea oricărei dispoziții de drept intern contrare”²².

49. Din dosarul cauzei rezultă că speța a ajuns pe rolul Verwaltungsgerichtshof pe parcursul procedurii administrative în care Schienen-Control Kommission ar fi intenționat să modifice condițiile de acordare a despăgubirii pentru legitimațiile de călătorie vândute de ÖBB-Personenverkehr AG. Astfel cum s-a clarificat în urma întrebării adresate de Curte în ședință, Schienen-Control Kommission are două tipuri de atribuții.

50. În primul rând, în situații precum cele care au stat la baza pronunțării Hotărârii Westbahn²³, aceasta a acționat ca o instanță judiciară administrativă în contextul unei proceduri contencioase între două părți. După cum a confirmat Curtea în hotărârea menționată, ea are caracteristicile necesare de independență și de compunere pentru a îndeplini criteriile jurisprudenței Curții în această privință.

51. În prezenta cauză însă Schienen-Control Kommission are rolul de autoritate administrativă căreia i-au fost conferite sarcinile organismului național competent în contextul punerii în executare a Regulamentului nr. 1371/2007.

17 — Hotărârea din 28 octombrie 2010 (Rep., p. I-10761).

18 — JO L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166.

19 — Punctul 36. Referitor la efectele juridice ale regulamentelor care necesită măsuri de aplicare, a se vedea punctele 32 și 33 din aceeași hotărâre și jurisprudența citată.

20 — Punctul 39.

21 — Punctul 61 și jurisprudența citată. Astfel cum a subliniat avocatul general Kokott la punctul 36 din concluzii, această condiție „este o expresie specifică a principiului general al securității juridice, care constituie un principiu fundamental al dreptului comunitar și care impune în special ca o reglementare să fie clară și precisă pentru ca justițiabilii să își poată cunoaște fără ambiguitate drepturile și obligațiile și să acționeze în consecință”.

22 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gavieiro Gavieiro și Iglesias Torres (C-444/09 și C-456/09, Rep., p. I-14031, punctul 73 și jurisprudența citată). În sens similar și mai recent, a se vedea Hotărârea din 24 mai 2012, Amia (C-97/11, punctul 38). Jurisprudența Costanzo a fost criticată deoarece nu ar respecta separarea puterilor potrivit dreptului statelor membre, prin faptul că ar impune autorităților administrative să își depășească limitele puterilor conferite prin legislația națională, inclusiv prin măsurile legislative de drept primar. A se vedea de exemplu de Witte, B., „Direct Effect, Primacy, and the Nature of the EU Legal Order”, în Craig, P. și de Búrca G., *The Evolution of EU Law* (Oxford, 2011), p. 323-333. Pentru un studiu mai aprofundat, a se vedea Verhoeven, M., *The Costanzo Obligation: the obligations of national administrative authorities in the case of incompatibility between national law and European law* (Intersentian, 2011).

23 — Hotărârea Curții din 22 noiembrie 2012, Westbahn Management (C-136/11).

52. Mai precis, în temeiul articolului 78a din EisbG, organul austriac de supraveghere a activităților din transportul feroviar, Schienen-Control GmbH, care este organizată ca o societate cu răspundere limitată de drept privat, acționează ca mediator între călători și societățile feroviare în legătură cu aplicarea Regulamentului nr. 1371/2007.

53. Potrivit articolului 78a alineatul (2) din EisbG, plângerile călătorilor la care face referire articolul 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1371/2007 sunt adresate Schienen-Control GmbH. Plângerile pot fi de asemenea formulate de asociații și de anumite organisme de drept public. Schienen-Control GmbH poate adopta recomandări care nu sunt obligatorii în speța respectivă. Competența Schienen-Control GmbH nu aduce atingere competențelor instanțelor de drept comun și autorităților. Aceasta înseamnă că un călător poate iniția un proces civil împotriva întreprinderii feroviare și poate solicita acordarea de daune pentru aplicarea condițiilor privind despăgubirea pe care le consideră incompatibile cu dreptul Uniunii.

54. Potrivit articolului 78b alineatul (1) din EisbG, atunci când medierea nu conduce la o soluție amiabilă, Schienen-Control GmbH informează Schienen-Control Kommission.

55. Schienen-Control Kommission poate, din oficiu, în temeiul articolului 78b alineatul (2) din EisbG, să declare nule, în tot sau în parte, condițiile privind despăgubirea dintr-un contract semnat de o întreprindere feroviară în vederea aplicării articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007.

56. Întreprinderea feroviară poate formula apel împotriva acestei decizii la Verwaltungsgerichtshof. În aceste împrejurări, Schienen-Control Kommission preia rolul de pârât în procedura judiciară. Din acest moment, într-un astfel de context, Schienen-Control Kommission nu poate fi considerată o instanță pentru motivul că este partea adversă în litigiul cu ÖBB-Personenverkehr AG²⁴.

57. În consecință, oricare ar fi întinderea jurisprudenței Costanzo care obligă autoritățile administrative „să aplice integral dreptul Uniunii și să protejeze drepturile pe care acesta le conferă particularilor, înlăturând, dacă este nevoie, aplicarea oricărei dispoziții de drept intern contrare”²⁵, aceasta nu se poate extinde până la a obliga astfel de autorități să respecte jurisprudența Curții referitoare la dispozițiile privind căile de atac efective pentru garantarea aplicării drepturilor rezultând din legislația Uniunii Europene.

58. Mai mult, în prezenta cauză Schienen-Control Kommission nu ar fi obligată să „înlătore de la aplicare” legislația unui stat membru, ci să exercite de fapt o competență pe care dreptul austriac nu o conferă. Altfel spus, decizia pe care Schienen-Control Kommission dorește să o adopte nu ar substitui declarația la care face referire articolul 78b din EisbG, ci ar completa-o cu o obligație suplimentară pentru întreprinderea feroviară.

59. În lumina principiilor sus-menționate și a modului de redactare a articolului 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1371/2007, în opinia noastră, este imposibilă interpretarea acestei dispoziții în sensul că permite Schienen-Control Kommission să adopte decizii specifice față de întreprinderi feroviare precum ÖBB-Personenverkehr AG în ceea ce privește modificarea condițiilor de acordare a despăgubirii. O astfel de competență ar presupune să se confere autorității o competență administrativă specifică, precum în cazul unei norme care prevede că sancțiunile administrative trebuie să se

24 — Aici am dori să facem o analogie cu Hotărârea Curții din cauza VEBIC (C-439/08, Rep., p. I-12471), în care s-a statuat că, din cauza cerinței ca articolele 101 TFUE și 102 TFUE să fie aplicate efectiv, o autoritate națională în domeniul concurenței trebuie să poată avea calitatea de pârâtă sau de intervenientă în procedurile judiciare de apel declanșate împotriva propriei sale decizii. Schienen-Control Kommission este pe deplin îndreptățită să procedeze în același fel. Cu toate acestea, ar fi în mod obligatoriu exclusă de la exercitarea acestui drept dacă ar fi ea însăși o instanță.

25 — Hotărârea Gavieiro, citată la nota de subsol 22, punctul 73.

întemeieze pe dispoziții legale clare și specifice. Într-adevăr, articolul 30 din Regulamentul nr. 1371/2007 lasă chiar mai multe posibilități decât articolele 5 și 7 din Regulamentul 2988/95, care au fost abordate de Curte în Hotărârea SGS Belgium și alții și care, astfel cum am menționat deja, au fost considerate de Curte drept un motiv insuficient pentru a impune o sancțiune administrativă.

60. În consecință, propunem să se răspundă la prima întrebare în sensul că articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1371/2007 trebuie interpretat ca însemnând că organismul național însărcinat cu punerea în executare a acestui regulament nu este autorizat să impună unei întreprinderi feroviare, ale cărei condiții de acordare a despăgubirilor pentru prețul legitimației de transport nu corespund criteriilor stabilite la articolul 17 din regulamentul în cauză, conținutul concret al condițiilor menționate pe care întreprinderea trebuie să le utilizeze în mod obligatoriu, atunci când dreptul național recunoaște instituției respective numai competența de a declara nulitatea acestor condiții de acordare a despăgubirilor.

C – Observații suplimentare

61. În opinia noastră, răspunsul la prima întrebare trebuie să fie totuși completat pentru a se face o evaluare completă a principiilor de drept în discuție. Se impune efectuarea unei analize mai aprofundate a obligațiilor care incumbă ÖBB-Personenverkehr AG în temeiul Regulamentului nr. 1371/2007 și a rolului Verwaltungsgerichtshof.

62. În esență, adevărata problemă aici constă în aparenta lipsă a unor legi naționale suficient de „ferme” pentru a garanta aplicarea efectivă a articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007. Potrivit ordonanței de trimitere și observațiilor depuse de Schienen-Control Kommission, odată ce aceasta din urmă declară nulitatea condițiilor de acordare a despăgubirii utilizate de ÖBB-Personenverkehr AG, aceasta doar va readopta condiții similare. Rezultă de aici un joc de „ping-pong” între organismul de reglementare și întreprinderea feroviară.

63. Totuși, deși această situație ridică suspiciuni cu privire la faptul că punerea în executare corectă a Regulamentului nr. 1371/2007 nu este asigurată în Austria din cauza competențelor reduse conferite Schienen-Control Kommission în dreptul austriac, inclusiv lipsa de sancțiuni adecvate, există o limită a ceea ce se poate obține în prezenta procedură pentru a remedia acest lucru. Întrucât prezenta cauză nu este o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie împotriva Austriei și având în vedere problemele de probatoriu evidente, nu suntem în măsură să abordăm mai departe această problemă. Chiar astfel, există principii de drept al Uniunii care merită să fie abordate și care sunt obligatorii pentru ÖBB-Personenverkehr AG și pentru Verwaltungsgerichtshof. Ele sunt de asemenea relevante pentru punerea în executare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007.

1. Obligațiile ÖBB-Personenverkehr AG

64. În primul rând, potrivit normelor Uniunii Europene privind efectele juridice ale regulamentelor asupra legislației unui stat membru, ÖBB-Personenverkehr AG este obligată să respecte obligațiile care îi revin în temeiul articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007, dat fiind că, spre deosebire de articolul 30 din același regulament, acesta nu conferă statelor membre o putere discreționară și, în consecință, nu permite adoptarea unor măsuri naționale de punere în executare²⁶. Altfel spus, existența obligațiilor legale ale ÖBB-Personenverkehr AG față de călătorii din transportul feroviar în temeiul articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 nu depinde în niciun fel de existența unor sancțiuni sau căi de atac la nivel național.

26 — Hotărârea SGS Belgium și alții, citată la nota de subsol 17.

65. Este de asemenea constant faptul că dispoziții direct aplicabile ale regulamentelor, precum articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007, pot fi puse în executare orizontal în cadrul unor acțiuni între operatori din sectorul privat²⁷.

66. Aceasta înseamnă că ÖBB-Personenverkehr AG este obligată din punct de vedere legal prin articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 și că acesta ar putea fi invocat de călători în orice proces civil împotriva ÖBB-Personenverkehr AG în legătură cu despăgubirea pentru prețul legitimației de transport. Arătăm că, potrivit articolului 78a alineatul (2) din EisebG, competențele instanțelor de drept comun nu sunt afectate de procedura specială în care sunt implicate Schienen-Control GmbH și, în cele din urmă, Schienen-Control Kommission.

67. Înțelegem faptul că recurgerea la un proces civil poate să nu reprezinte o alternativă practică pentru consumatorii care ar dori să își recupereze prețul legitimației de transport pentru călătoriile întrerupte în caz de forță majoră. Aceasta se explică, printre altele, prin sumele reduse care sunt implicate și prin costurile relativ ridicate ale unui proces civil. Totuși, în opinia noastră, orice ajustare eventuală a procedurilor civile existente pentru punerea în executare a Regulamentului nr. 1371/2007 rămâne o problemă a legiuitorului austriac. Rezultă, așadar, că nu se poate susține că dreptul austriac nu prevede accesul la instanțe pentru apărarea drepturilor conferite de legislația Uniunii Europene de care călătorii beneficiază în temeiul articolului 17 din Regulamentul nr. 1371/2007²⁸.

2. Poziția Verwaltungsgerichtshof

68. Curtea a statuat în mod constant că în lipsa unei reglementări a Uniunii Europene în materie, revine ordinii juridice a fiecărui stat membru atribuția de a desemna instanțele competente și de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor în temeiul dreptului Uniunii Europene²⁹. Indubitabil, Verwaltungsgerichtshof este o „instanță” potrivit dreptului Uniunii și are toate obligațiile care revin instanțelor unui stat membru. Aceasta înseamnă, prin urmare, că, în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE (ex-articolul 10 CE) este obligat să „adopt[e] orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii” obligațiilor prevăzute de tratat, inclusiv conservarea drepturilor individuale care rezultă din regulamente. Este de asemenea constant faptul că o instanță precum Verwaltungsgerichtshof va avea răspunderea „de a asigura protecția juridică a drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dispozițiilor de drept comunitar și de a garanta efectul deplin al acestor dispoziții”³⁰.

69. Comisia subliniază în observațiile sale scrise că, în cazul în care o situație de tip „ping-pong” între organismul național însărcinat cu punerea în executare și întreprinderea feroviară, astfel cum s-a menționat la punctul 62 de mai sus, pune în pericol aplicarea principiilor privind despăgubirea din Regulamentul nr. 1371/2007, revine instanțelor austriece să decidă dacă dispozițiile relevante din EisebG ar trebui înlăturate de la aplicare.

70. Suntem conștienți de faptul că întrebările primite de Curte de la Verwaltungsgerichtshof nu se referă la obligațiile acestuia în ceea ce privește sancțiunile. Aceasta înseamnă, de exemplu, că Curtea de Justiție nu a fost chemată să soluționeze o problemă precum cea din Hotărârile Comet/Rewe, în care o normă de procedură națională împiedică punerea în executare a unei măsuri direct aplicabile a Uniunii Europene³¹. Curtea nu a fost solicitată nici să analizeze o problemă similară celei la care se face referire în Hotărârea Unibet, care privea, printre altele, existența sau inexistența unei obligații a

27 — Hotărârea din 17 septembrie 2002, Muñoz și Superior Fruiticola (C-253/00, Rec., p. I-7289).

28 — A se vedea în acest sens, prin comparație, Hotărârea Curții din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, Rep., p. I-13849). A se vedea de asemenea posibilitățile de înțelegere alternative puse la dispoziția consumatorilor în temeiul Directivei 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială (JO L 136, p. 3).

29 — Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, Rep., p. I-2483, punctul 44 și jurisprudența citată).

30 — Hotărârea Impact, citată la nota de subsol 29, punctul 42.

31 — Hotărârile Curții din 16 decembrie 1976, Comet (45/76, Rec., p. 2043), și Rewe (33/76, Rec., p. 1989).

instanțelor naționale de a elabora o nouă cale de atac în vederea punerii în aplicare a unei măsuri direct aplicabile a Uniunii Europene pentru a completa sancțiunile prevăzute în dreptul național³². Întrebarea preliminară din procedura principală a vizat mai curând competențele Schienen-Control Kommission, un organism cu privire la care am concluzionat că este un organism administrativ, având în vedere funcțiile pe care le-a îndeplinit în prezenta cauză. Dat fiind însă că litigiul impune o decizie din partea Verwaltungsgerichtshof în calitate sa de instanță administrativă, problema căilor de atac pe care dreptul Uniunii Europene îi impune acesteia să le pună la dispoziție pare în mod inevitabil relevantă.

71. După cum am menționat deja, în opinia noastră, în lipsa unei norme de procedură în dreptul austriac care să fie incompatibilă cu linia jurisprudenței Comet/Rewe sau a oricărei probleme legate de existența unor dispoziții privind măsuri provizorii³³, în prezenta cauză dreptul Uniunii Europene nu creează nicio obligație în sarcina Verwaltungsgerichtshof de a pune la dispoziție o cale de atac judiciară în plus față de cele prevăzute în dreptul austriac³⁴. Nici jurisprudența Curții referitoare la protecția jurisdicțională efectivă, nici obligațiile care revin Verwaltungsgerichtshof în temeiul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale³⁵ nu impun instanței menționate să depășească acest cadru, din două motive.

72. În primul rând, în litigiul principal nu este parte niciun călător din transportul feroviar. Mai mult, punerea în aplicare a drepturilor conferite de articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 este solicitată de o autoritate administrativă, Schienen-Control Kommission, împotriva unei întreprinderi private, ÖBB-Personenverkehr AG. Aceasta din urmă este cea care solicită protecție jurisdicțională împotriva unei decizii administrative care, în viziunea sa, depășește limitele competențelor autorității respective și este, în esență, incorectă.

73. În timp ce articolul 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1371/2007 conferă călătorilor un drept de a formula plângeri la organismul competent desemnat în temeiul alineatului (1), fapt realizat în Austria prin rolul îndeplinit de Schienen-Control GmbH, regulamentul nu merge mai departe de obligația de a prevedea sancțiuni efective, proporționale și disuasive impuse statelor membre de articolul 32³⁶.

74. În opinia noastră, aceasta înseamnă că punerea în executare a Regulamentului nr. 1371/2007 protejează drepturile călătorilor doar indirect, punând astfel la îndoială dacă jurisprudența Curții referitoare la drepturile individuale, cu consecințele pe care aceasta le are pentru protecția jurisdicțională efectivă, este aplicabilă în procedura dintre o autoritate administrativă precum Schienen-Control Kommission și o persoană supusă controlului său, cum este ÖBB-Personenverkehr AG.

32 — Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271).

33 — Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame (C-213/89, Rec., p. I-2433).

34 — Pentru o analiză a diferenței dintre autonomia dreptului procedural național și autonomia națională în materia căilor de atac, care a creat o relație mai complexă între principiul efectivității astfel cum este definit în jurisprudența Rewe și principiul fundamental al protecției jurisdicționale efective, astfel cum este apreciat în hotărâri precum Unibet și Impact, a se vedea Prechal S. și Widdershoven R., „Redefining the Relationship between «Rewe effectiveness» and Effective Judicial Protection”, în *Review of European Administrative Law* (2011) nr. 4, p. 31 și în special p. 33.

35 — Dreptul la o cale de atac efectivă, astfel cum este protejat în temeiul articolului 47 din cartă, a făcut recent obiectul abordării Curții în Hotărârea din 28 iulie 2011, Samba Diouf (C-69/10, Rep., p. I-7151).

36 — Cu privire la acest ultim aspect, potrivit articolului 167 din EisbG, o persoană care nu face publice condițiile de acordare a despăgubirii potrivit articolului 22a alineatul (1) din EisbG poate fi sancționată cu amendă de până la 2 180 EUR de către administrația regională, iar nu de Schienen-Control Kommission.

75. În al doilea rând, în orice caz, jurisprudența Curții referitoare la căile de atac efective nu include cerința ca instanțele administrative să acționeze împotriva principiului care interzice *reformatio in pejus* sau să pronunțe hotărâri care nu sunt permise în temeiul dreptului național³⁷, cu excepția măsurilor provizorii având ca obiect protejarea punerii în aplicare a măsurilor Uniunii Europene până la pronunțarea unei hotărâri definitive³⁸. Ne vom referi aici la constatările Curții de la punctele 40 și 41 din Hotărârea Unibet. Acestea erau următoarele:

„Într-adevăr, dacă Tratatul CE a instituit un anumit număr de acțiuni directe care pot fi exercitate, dacă este cazul, de persoane private în fața judecătorului comunitar, tratatul nu a intenționat să creeze alte căi de drept decât cele care sunt stabilite în dreptul intern, pentru apărarea dreptului comunitar, în fața instanțelor naționale (Hotărârea din 7 iulie 1981, Rewe, 158/80, Rec., p. 1805, punctul 44).

Aceasta nu s-ar fi putut întâmpla altfel decât dacă rezulta din structura ordinii juridice naționale respective că nu există nicio cale de atac care să permită, chiar și pe cale incidentală, asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe, citată anterior, punctul 5, precum și Hotărârile anterior citate Comet, punctul 16, și Factortame și alții, punctele 19-23).”

76. În opinia noastră, ar rezulta că există căi de atac judiciare, atât directe, cât și indirecte, în temeiul dreptului austriac, care permit călătorilor din transportul feroviar să conteste respectarea de către Austria a Regulamentului nr. 1371/2007³⁹. În această cauză nu s-a pus problema de a se refuza călătorilor din transportul feroviar, sau chiar Schienen-Control Kommission, dreptul de a se adresa unei instanțe, care reprezintă esența principiilor instituite de Curte în cadrul protecției jurisdicționale efective.

77. Mai mult, este cert faptul că atunci când un stat membru, în exercitarea puterii sale discreționare „de a desemna instanțele competente și de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar”⁴⁰, a lăsat deschisă posibilitatea de a invoca nerespectarea principiului efectivității, dreptul Uniunii impune *instanțelor naționale* doar obligația „interpretării normelor interne de competență, în măsura posibilului, astfel încât acestea să contribuie la punerea în aplicare a obiectivului constând în garantarea unei protecții jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar” (sublinierea noastră)⁴¹.

37 — Pentru un studiu detaliat al importanței competențelor instanțelor administrative în materia căilor de atac pentru menținerea separației puterilor, a se vedea Raportul general al Asociației internaționale a instanțelor administrative supreme, Congresul al VIII-lea, Madrid, 2004.

38 — Hotărârea Factortame, citată la nota de subsol 33.

39 — Hotărârea Unibet, citată la nota de subsol 32, punctul 55.

40 — Hotărârea Impact, citată la nota de subsol 29, punctul 44 și jurisprudența citată.

41 — Hotărârea Impact, citată la nota de subsol 29, punctul 54. A se vedea, prin comparație, Hotărârea Gavieiro, citată la nota de subsol 22, punctele 95 și 96. În mod similar, a se vedea Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárské zoskupenie (C-240/09, Rep., p. I-1255, punctul 51).

78. Ar trebui adăugat că atribuția instanțelor de a pronunța hotărâri, altele decât cele privind măsuri provizorii, îndreptate împotriva autorităților administrative nu poate fi considerată drept parte a principiului general al protecției jurisdicționale efective din dreptul Uniunii pentru un alt motiv important. O astfel de competență nu a fost niciodată conferită instanțelor Uniunii Europene în raport cu alte instituții ale Uniunii⁴². Este greu de susținut, așadar, că ar trebui să se impună mai multe obligații instanțelor unui stat membru decât instanțelor Uniunii Europene⁴³.

V – Concluzie

79. Având în vedere aceste motive, propunem să se răspundă la întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgerichtshof după cum urmează:

„Prima întrebare

Articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1371/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar trebuie interpretat în sensul că organismul național însărcinat cu punerea în executare a acestui regulament nu este autorizat să impună unei întreprinderi feroviare, ale cărei condiții de acordare a despăgubirilor pentru prețul legitimației de transport nu corespund criteriilor stabilite la articolul 17 din regulamentul în cauză, conținutul concret al condițiilor menționate pe care întreprinderea trebuie să le utilizeze în mod obligatoriu, atunci când dreptul național recunoaște instituției respective numai competența de a declara nulitatea acestor condiții de acordare a despăgubirilor.

A doua întrebare

Articolul 17 din Regulamentul nr. 1371/2007 trebuie interpretat în sensul că o întreprindere feroviară nu se poate sustrage obligației de a acorda o despăgubire pentru prețul legitimației de transport în cazuri de forță majoră.”

42 — Remarcăm faptul că Tratatul de la Lisabona a menținut limitarea tradițională a modalităților de reparare a unui prejudiciu care intră în competențele Curții și Tribunalului, și anume măsurile provizorii și de suspendare a executării (articolele 278 TFUE și 279 TFUE), declararea nulității măsurilor adoptate de Uniunea Europeană (articolele 264 TFUE și 266 TFUE) și despăgubirea (articolul 268 TFUE și articolul 340 al doilea și al treilea paragraf TFUE). Altfel spus, va fi declarată inadmisibilă orice cerere de ordonanță individualizată care impune instituției Uniunii Europene în cauză să întreprindă acțiuni specifice pentru a repara dauna invocată. A se vedea de exemplu Hotărârea Tribunalului din 15 septembrie 1998, *European Night Services* și alții/Comisia (T-374/94, T-375/94, T-384/94 și T-388/94, Rec., p. II-3141, punctul 53).

43 — Remarcăm, prin analogie, paralelismul constatat, în materia răspunderii statului, cu normele care pot fi atribuite statelor membre și instituțiilor Uniunii Europene în Hotărârea din 4 iulie 2000, *Bergaderm și Goupil/Comisia* (C-352/98 P, Rec., p. I-5291).