



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prezentate la 25 martie 2021<sup>1</sup>

**Cauza C-144/20**

**AS LatRailNet,  
Latvijas dzelzceļš VAS  
împotriva  
Valsts dzelzeļa administrācija**

[cerere de decizie preliminară formulată de Administratīvā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual, Letonia)]

„Procedură preliminară – Transport feroviar – Spațiul feroviar unic european – Tarifarea infrastructurii feroviare – Directiva 2012/34/UE – Articolul 32 alineatul (1) – Tarif pentru setul minim de prestații – Majorări – Condiții de aplicare a majorării – Competitivitate – Capacitatea pieței de a o permite”

1. Litigiul care se află la originea prezentei trimiteri preliminare se desfășoară între AS LatRailNet (entitate însărcinată să îndeplinească funcțiile esențiale ale administratorului infrastructurii feroviare din Letonia)<sup>2</sup> și Valsts dzelzeļa administrācija (organismul de reglementare a sectorului feroviar din țara respectivă)<sup>3</sup>.
2. Litigiul are ca obiect majorările aplicate tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare pe segmentul transportului feroviar de călători. Directiva 2012/34/UE<sup>4</sup> permite, în anumite condiții, adăugarea la aceste tarife (al căror calcul trebuie să vizeze exclusiv compensarea costurilor directe) a unor majorări pentru fiecare segment de piață<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Limba originală: spaniola.

<sup>2</sup> În realitate, conform informațiilor furnizate în dosar, administratorul infrastructurii feroviare publice din Letonia este VAS Latvijas dzelzceļš. Totuși, având în vedere că această societate integrează pe verticală alte societăți, printre care și LDZ CARGO, care furnizează serviciul de transport de mărfuri și de transport internațional de călători, Latvijas dzelzceļš nu poate să exercite funcțiile esențiale ale administratorului infrastructurii. Aceste funcții sunt delegate către LatRailNet, o societate care face parte de asemenea din grupul Latvijas dzelzceļš.

<sup>3</sup> Denumită în continuare „organismul de reglementare”.

<sup>4</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32). Această directivă a modificat parțial, a reformat și a unificat alte directive anterioare, printre care și Directiva 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind repartizarea capacităților de infrastructură feroviară și perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare (JO 2001, L 75, p. 29, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 66).

<sup>5</sup> Conform articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2012/34, lista segmentelor de piață este definită de administratorul infrastructurii, însă trebuie să includă cel puțin trei segmente: „serviciile de transport de mărfuri, serviciile de transport de călători în cadrul unui contract de servicii publice și alte servicii de transport de călători”.

3. Litigiul a luat naștere atunci când organismul de reglementare a obligat LatRailNet să efectueze anumite modificări în ceea ce privește formula de calcul al majorării aplicabile întreprinderilor care furnizează serviciul de transport feroviar de călători „în cadrul unui contract de servicii publice”, cu excluderea oricăror alți asemenea operatori<sup>6</sup>.

4. Prin trimiterea sa preliminară, instanța de trimitere solicită interpretarea Directivei 2012/34: a) în ceea ce privește competențele organismului de reglementare (prima și a doua întrebare preliminară) și b) în ceea ce privește majorarea aplicată tarifelor, prevăzută la articolul 32 alineatul (1) (a treia întrebare).

5. La indicațiile Curții, prezentele concluzii vor face referire numai la a treia întrebare preliminară.

## I. Cadrul juridic

### A. Dreptul Uniunii

#### 1. Directiva 2012/34

6. Articolul 31 („Principii de tarificare”) prevede:

„[...]

(3) Fără a aduce atingere dispozițiilor alineatului (4) sau (5) din prezentul articol sau articolului 32, tarifele pentru setul minim de prestații și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii sunt stabilite la costul direct imputabil operării serviciilor de transport feroviar.

[...]”

7. Conform articolului 32 („Excepții de la principiile de tarificare”):

„(1) Pentru recuperarea în totalitate a costurilor suportate de către administratorul infrastructurii, dacă piața permite, un stat membru poate majora prețurile pe baza unor principii eficiente, transparente și nediscriminatorii, garantând totodată competitivitatea optimă a segmentelor pieței feroviare. Sistemul de tarificare respectă sporurile de productivitate realizate de întreprinderile feroviare.

Totuși, nivelul tarifelor nu trebuie să excludă utilizarea infrastructurii de către segmentele de piață care pot plăti cel puțin costul suportat direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar, plus un indice de rentabilitate, dacă piața se pretează la aceasta.

<sup>6</sup> În prezenta cauză, era vorba despre AS Pasažieru vilciens, societate căreia i se atribuie exclusiv gestionarea serviciilor de transport public pe liniile regionale de cale ferată din Letonia până în anul 2031. Exploatarea exclusivă a serviciului public, pe o rută sau rețea ori într-o anumită zonă, este prevăzută la articolul 2 litera (f) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului (JO 2007, L 315, p. 1).

Înainte să aprobe perceperea unor astfel de majorări, statele membre se asigură că administratorii infrastructurii evaluează relevanța acestora pentru segmente de piață specifice, luând în considerare cel puțin perechile prevăzute la punctul 1 din anexa VI și reținându-le pe cele relevante. Lista segmentelor de piață definită de administratorii infrastructurii cuprinde cel puțin următoarele trei segmente: serviciile de transport de mărfuri, serviciile de transport de călători în cadrul unui contract de servicii publice și alte servicii de transport de călători.

[...]”

## **2. Regulamentul nr. 1370/2007**

8. Articolul 2 („Definiții”) prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[...]

- (e) prin «obligație de serviciu public» se înțelege o cerință definită sau stabilită de către o autoritate competentă, pentru a asigura servicii publice de transport de călători de interes general, pe care un operator, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale, nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții fără a fi retribuit;
- (f) prin «drept exclusiv» se înțelege un drept care permite exploatarea anumitor servicii publice de transport de călători de către un operator de servicii publice pe o anumită rută sau rețea ori într-o anumită zonă, cu excluderea oricărui alt asemenea operator;
- (g) prin «compensație de serviciu public» se înțelege orice beneficiu, în special financiar, acordat direct sau indirect de către o autoritate competentă din fonduri publice în perioada de punere în aplicare a unei obligații de serviciu public sau în legătură cu perioada respectivă;

[...]”

9. Articolul 3 („Contractele de servicii publice și normele generale”) stabilește:

„(1) În cazul în care o autoritate competentă decide să acorde unui operator ales un drept exclusiv și/sau o compensație de orice natură în schimbul îndeplinirii unor obligații de serviciu public, autoritatea respectivă face aceasta în cadrul unui contract de servicii publice.

[...]”

## **B. Dreptul leton. Dzelzceļa likums (Legea privind căile ferate)**

10. Articolul 11 prevede:

„(1) După consultarea solicitanților și a administratorului infrastructurii feroviare de utilitate publică, operatorul însărcinat să exercite funcțiile esențiale ale administratorului infrastructurii feroviare de utilitate publică întocmește și aprobă un sistem de tarifyare pentru setul minim de prestații, prevăzut la articolul 12<sup>1</sup> alineatul 1 din legea menționată, și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de serviciu și îl transmite administratorului infrastructurii feroviare de utilitate

publică în vederea includerii sale în documentul de referință al rețelei. Cu excepția cazurilor specifice prevăzute la articolul 11<sup>1</sup> alineatul 10 din legea respectivă, operatorul însărcinat să exercite funcțiile esențiale ale administratorului infrastructurii feroviare de utilitate publică se asigură că sistemul de tarifare menționat se bazează pe aceleași principii în întreaga rețea și că aplicarea acestui sistem are ca rezultat plata unor tarife echivalente și nediscriminatorii de către diverșii transportatori care prestează servicii de transport asemănătoare pe un segment similar de piață.

(2) Tarifele pentru setul minim de prestații [...] și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii sunt stabilite în funcție de costul direct imputabil operării serviciilor de transport feroviar [...].”

11. Articolul 11<sup>1</sup> prevede:

„(1) Pentru recuperarea în totalitate a costurilor suportate de administratorul infrastructurii feroviare de utilitate publică, operatorul însărcinat să exercite funcțiile esențiale ale administratorului infrastructurii feroviare de utilitate publică poate, dacă piața permite, să aplice majorări la tariful pentru setul minim de acces la care face referire articolul 12<sup>1</sup> alineatul 1 din legea menționată și la tariful de acces la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii.

(2) Înainte să aprobe perceperea unor astfel de majorări, operatorul însărcinat să exercite funcțiile esențiale ale administratorului infrastructurii feroviare de utilitate publică evaluează relevanța acestora cel puțin pe segmentele de piață specifice, reținându-le pe cele relevante dintre acestea:

1) serviciile de transport de călători și de mărfuri.

[...]

(7) Majorările se aplică pe baza unor principii eficiente, transparente și nediscriminatorii, garantând totodată competitivitatea optimă a segmentelor pieței feroviare și respectând sporurile de productivitate realizate de întreprinderile de transport feroviar. Nivelul tarifelor nu trebuie să excludă utilizarea infrastructurii de către segmentele de piață care pot plăti cel puțin costul direct, plus un indice de rentabilitate, dacă piața se pretează la aceasta.”

## II. Situația de fapt și întrebările preliminare

12. La 30 iunie 2017, LatRailNet, însărcinată să îndeplinească funcțiile esențiale ale administratorului infrastructurii feroviare<sup>7</sup>, a adoptat sistemul de tarifare în litigiu.

13. Valoarea majorării pe fiecare segment de piață a fost calculată conform unei formule printre ale cărei componente figurează coeficientul de ponderare a pieței „mcb<sub>s</sub>”.

14. Coeficientul poate oscila între valoarea 0 (caz în care nu se aplică nicio majorare segmentului de piață respectiv) și valoarea 1 (care presupune adăugarea majorării maxime).

<sup>7</sup> Articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2012/34 detaliază ca funcții *esențiale* ale unui administrator de infrastructură „luarea deciziilor în legătură cu alocarea traselor, inclusiv definirea și evaluarea disponibilității, precum și alocarea efectivă a traselor individuale [...] și luarea deciziilor în legătură cu tarifarea utilizării infrastructurii, inclusiv stabilirea și colectarea tarifelor [...]”.

15. La stabilirea coeficientului „mcb<sub>s</sub>” intervin trei factori sau criterii de evaluare, denumite C<sub>s</sub>, V<sub>s</sub> și S<sub>s</sub>. Criteriul cel mai mare determină valoarea coeficientului „mcb<sub>s</sub>”.

16. Conform modelului adoptat de LatRailNet pentru segmentul de piață al serviciilor de transport de călători în cadrul unui contract de servicii publice<sup>8</sup>, valoarea criteriului S<sub>s</sub> era egală cu 1. În schimb, pe alte segmente de piață, această valoare ar fi stabilită pe baza unei evaluări efectuate de un expert.

17. Ca urmare a acestui model, criteriile C<sub>s</sub> și V<sub>s</sub> sunt deja irelevante, inclusiv dacă valoarea lor este 0. Astfel, odată ce valoarea S<sub>s</sub> pentru segmentul de piață al transportului de călători în cadrul unui contract de servicii publice este stabilită la 1, coeficientul de ponderare a pieței „mcb<sub>s</sub>” crește automat la 1, fără a fi necesar să se evalueze situația pieței.

18. La 27 iunie 2018, organismul de reglementare a anulat sistemul de tarificare instituit de LatRailNet, pe care a obligat-o să îl modifice în ceea ce privește majorarea aplicabilă segmentului de piață al serviciilor de transport de călători în cadrul unui contract de servicii publice.

19. La 26 iulie 2018, LatRailNet a atacat la Administratīvā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual, Letonia) decizia adoptată de organismul de reglementare, pe care o considera nulă pentru următoarele motive:

- dreptul exclusiv de a furniza servicii publice de transport pe rute feroviare regionale interurbane a fost conferit Pasažieru vilciens, astfel încât nu există concurență în cadrul furnizării acestor servicii;
- organismul de reglementare nu își poate exercita funcția de supraveghere a situației concurenței de pe piețele de servicii feroviare, în condițiile în care un segment al acestei piețe (cel aferent furnizării de servicii publice de transport feroviar în cadrul unui contract exclusiv de servicii publice) este neconcurențial;
- lipsa concurenței pune administratorul infrastructurii în imposibilitatea de „a evalua competitivitatea și solvabilitatea pe segmentul de piață în cauză înainte de a aplica majorarea și de a determina valoarea acesteia”<sup>9</sup>.

20. Latvijas Dzelzceļš, în calitate de administrator al infrastructurii feroviare letone, a intervenit în procedura principală pe două căi:

- pe de o parte, la 5 decembrie 2018, a introdus o acțiune în anulare împotriva deciziei organismului de reglementare din 7 noiembrie 2018, prin care s-a concluzionat că aceasta nu avea calitate procesuală activă pentru a contesta sistemul de tarificare;
- pe de altă parte, a fost invitată de instanța de trimitere (prin decizia din 13 noiembrie 2018) să participe în calitate de terț interesat la procedura inițiată de LatRailNet.

21. La 5 februarie 2019, instanța de trimitere a conexas cele două proceduri de contencios administrativ.

<sup>8</sup> Mai precis secțiunea II din anexa 3, intitulată „Criterii cantitative pentru stabilirea majorărilor aplicabile pe segmente de piață specifice”, punctul 3.

<sup>9</sup> Punctul 3 al treilea paragraf *in fine* din decizia de trimitere.

22. În susținerile sale, Latvijas dzelzceļš „consideră că este posibilă stabilirea unei valori maxime a criteriului  $S_s$ , deoarece Pasažieru vilciens, în calitate de reprezentant unic al segmentului de piață al serviciilor de transport de călători, care plătește [...] tariful de utilizare a infrastructurii (inclusiv majorarea), era de asemenea protejată de orice prejudiciu care ar putea rezulta din calcularea respectivului tarif”<sup>10</sup>.

23. În acest context, Administratīvā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual, Letonia) a adresat Curții printre altele următoarea întrebare preliminară<sup>11</sup>:

„3) Articolul 32 alineatul (1) din Directiva [2012/34] trebuie interpretat în sensul că obligația impusă statelor membre la alineatul menționat, și anume de a garanta o competitivitate optimă a segmentelor pieței feroviare cu ocazia stabilirii majorărilor aplicabile tarifelor de utilizare a infrastructurii, se aplică și în ceea ce privește stabilirea tarifelor de utilizare a infrastructurii pe segmentele de piață în care nu există concurență, de exemplu ca urmare a faptului că, pe segmentul de piață respectiv, transportul este asigurat de un singur operator de transport feroviar, căruia i s-a conferit dreptul exclusiv prevăzut la articolul 2 litera (f) din Regulamentul nr. 1370/2007 de a asigura servicii de transport pe segmentul de piață respectiv?”

### III. Procedura în fața Curții

24. Decizia de trimitere preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 27 martie 2020.

25. Au formulat observații scrise Latvijas dzelzceļš, organismul de reglementare, guvernul italian și Comisia Europeană. Curtea a considerat că nu este necesar să organizeze o ședință.

### IV. Analiză

26. Prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă posibilitatea ca statele membre să aplice „majorări [...] garantând totodată competitivitatea optimă a segmentelor pieței feroviare” [articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34] este valabilă în cazul în care, pe un anumit segment de piață, transportul de călători este efectuat de un singur operator de transport în regim de exclusivitate.

#### *A. Tarife și majorări privind finanțarea administratorului infrastructurii feroviare*

27. Pentru a stabili cadrul litigiului, trebuie amintit că, printre serviciile care trebuie prestate întreprinderilor feroviare, conform anexei II la Directiva 2012/34, se află:

- cele incluse în pachetul minim de acces la care face referire punctul 1;
- cele prevăzute la punctele 2, 3 și 4, aferente infrastructurilor de servicii, serviciilor suplimentare și serviciilor auxiliare.

<sup>10</sup> Punctul 4 al treilea paragraf din decizia de trimitere.

<sup>11</sup> Conform punctului 6 al cincilea paragraf din decizia de trimitere, inițiativa de a formula o cerere de decizie preliminară a aparținut Latvijas dzelzceļš.

28. Articolul 13 din Directiva 2012/34 stabilește condițiile în care întreprinderile feroviare pot accede la diferite servicii:

- dacă este vorba despre pachetul minim de acces, acesta trebuie furnizat de administratorii infrastructurilor în mod nediscriminatoriu [alineatul (1)];
- în ceea ce privește infrastructurile de servicii, operatorii acestora sunt cei care trebuie să ofere întreprinderilor feroviare „accesul, inclusiv accesul pe calea ferată, la infrastructurile menționate la punctul 2 din anexa II și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri” [alineatul (2)].

29. Directiva 2012/34 prevede plata tarifelor pentru utilizarea atât a infrastructurii feroviare, cât și a infrastructurii de servicii. Aceste tarife se plătesc administratorului infrastructurilor și, respectiv, operatorului infrastructurii de servicii, iar aceștia le utilizează la finanțarea activităților lor [articolul 31 alineatul (1)] conform următoarelor criterii:

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

30. Prin urmare, administratorul infrastructurii feroviare se finanțează<sup>12</sup>, printre alte surse<sup>13</sup>, din veniturile obținute din tariful de utilizare a infrastructurii, pe care îl percepe de la întreprinderile utilizatoare. Nimic nu împiedică recurgerea și la finanțarea statului<sup>14</sup>.

31. Această sursă de venituri, din tarife și majorări, este reglementată la articolele 31 și 32 din Directiva 2012/34<sup>15</sup>, conform cărora în esență:

- Regula generală [articolul 31 alineatul (3)] este că tarifele pentru setul minim de prestații și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii sunt stabilite la costul direct imputabil operării serviciilor de transport feroviar (costuri directe)<sup>16</sup>.
- Cu titlu de excepție [articolul 32 alineatul (1)], se pot adăuga *majorări*, pentru „recuperarea în totalitate a costurilor suportate de către administratorul infrastructurii” (altele decât costurile directe). Acest lucru este posibil numai „dacă piața permite [...], garantând totodată

<sup>12</sup> Directiva 2012/34 oferă statelor membre libertatea de a „acorda administratorului infrastructurii finanțări la un nivel corespunzător cu funcțiile acestuia [...], cu dimensiunea infrastructurii și cu necesitățile financiare, în special pentru acoperirea investițiilor noi. Statele membre pot decide să finanțeze aceste investiții prin alte mijloace decât finanțarea directă din partea statului” [articolul 8 alineatul (2)].

<sup>13</sup> Articolul 8 alineatul (4) din Directiva 2012/34, făcând referire la contabilitatea administratorului infrastructurii, menționează „venitul rezultat din tarifele de utilizare a infrastructurii, excedentul rezultat din alte activități comerciale, veniturile nerambursabile din surse private și finanțările din partea statului, pe de o parte, incluzând plățile în avans de la stat, dacă este cazul”.

<sup>14</sup> Latvijas dzelzceļš susține că recurgerea la finanțarea statului ar afecta independența sa în calitate de administrator al infrastructurii, deoarece ar plasa-o într-o poziție de solicitant în raport cu statul (punctul 32 din observațiile sale). Această susținere nu este întemeiată: prevederea în Directiva 2012/34 a primirii de fonduri publice implică, prin definiție, că independența în sensul articolului 4 nu va fi afectată.

<sup>15</sup> Articolul 8 alineatul (4) al doilea paragraf din Directiva 2012/34 indică drept „obiectiv posibil pe termen lung” acoperirea de către utilizator a costurilor, în cazul în care transportul feroviar poate concura cu alte moduri de transport, în cadrul de tarifare prevăzut la articolele 31 și 32.

<sup>16</sup> A se vedea Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/909 al Comisiei din 12 iunie 2015 privind modalitățile de calculare a costurilor generate direct în urma exploatarea serviciului de transport feroviar (JO 2015, L 148, p. 17).

competitivitatea optimă a segmentelor pieței feroviare”. Aplicarea majorărilor respective trebuie să se bazeze pe „principii eficiente, transparente și nediscriminatorii”.

32. Conform schemei respective, administratorul infrastructurii feroviare poate *repercuta* costurile directe asupra tarifelor feroviare. În schimb, acesta este autorizat să perceapă majorări cu scopul de a recupera restul costurilor numai dacă piața permite și dacă se garantează competitivitatea optimă a segmentelor pieței vizate.

33. Cea de a treia întrebare preliminară se referă chiar la condițiile de stabilire a majorării.

### **B. Condiții pentru aplicarea majorării**

34. În conformitate cu Directiva 2012/34, atunci când stabilește majorări, administratorul infrastructurii trebuie să ia în considerare caracteristicile concrete ale segmentului de piață respectiv. Astfel cum am menționat, se pot stabili majorări numai dacă „piața permite”<sup>17</sup>.

35. Instanța de trimitere se concentrează totuși pe noțiunea de *competitivitate*, inclusă la articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34. Instanța subliniază, în acest sens, că:

- segmentul de piață în privința căruia se aplică majorarea în litigiu este cel al transportului de călători în cadrul unui contract de servicii publice prestat în exclusivitate de o singură întreprindere feroviară;
- s-ar putea argumenta că, întrucât nu există concurență pe respectivul segment de piață, articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34 nu ar fi aplicabil, având în vedere că nu este necesar să se garanteze „competitivitatea optimă” a acestuia.

36. Această abordare coincide parțial cu cea a administratorului leton al infrastructurii. Latvijas dzelzceļš susține, astfel, că interpretarea articolului 32 din Directiva 2012/34 implică faptul că lipsa concurenței pe segmentul transportului de călători împiedică *eo ipso* evaluarea competitivității și a rentabilității acestuia<sup>18</sup>.

37. Punându-se accentul pe competitivitate, se pierde din vedere că elementul-cheie (adevăratul centru de greutate) al reglementării excepțiilor de la principiile tarifelor, la articolul 32 din Directiva 2012/34, nu este factorul respectiv, ci faptul că majorările trebuie să poată fi acceptate de piața pe care sunt aplicate.

38. Trebuie să se analizeze totuși implicațiile pe care le are, în acest context, competitivitatea la care face referire articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34. Mai exact, va trebui să se stabilească dacă noțiunea respectivă se identifică cu concurența dintre întreprinderile feroviare.

<sup>17</sup> Conform articolului 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34, sistemul de tarifare respectă sporurile de productivitate realizate de întreprinderile feroviare. De asemenea, nivelul tarifelor nu trebuie să excludă utilizarea infrastructurii de către segmentele de piață care pot plăti cel puțin costul suportat direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar, plus un indice de rentabilitate, dacă piața se pretează la aceasta.

<sup>18</sup> Punctele 28 și 29 din observațiile sale scrise. Latvijas dzelzceļš susține că în caz contrar ar fi compromisă îndeplinirea altor obiective ale directivei, precum acoperirea costurilor de administrare a infrastructurii. În opinia sa, această împrejurare ar justifica aplicarea unor majorări în quantum maxim.



39. Articolul 31 alineatul (5) al doilea paragraf și articolul 32 alineatul (4) al patrulea paragraf din Directiva 2012/34 prevăd că „actele de punere în aplicare [care pot fi adoptate de Comisie] nu trebuie să aibă ca efect denaturarea nejustificată a concurenței între întreprinderile feroviare sau să afecteze competitivitatea globală a sectorului feroviar”.

40. În același sens, articolul 8 alineatul (4) din Directiva 2012/34, astfel cum am arătat anterior, arată de asemenea că „transportul feroviar poate concura cu alte moduri de transport”. O expresie similară este utilizată în considerentul (5) al acesteia, care arată că se impune un transport feroviar „competitiv cu alte modalități de transport”.

41. În opinia noastră, aceste dispoziții oferă orientări pentru diferențierea, în contextul Directivei 2012/34, între, pe de o parte, „concurență” ca teren de joc pe care trebuie să acționeze întreprinderile feroviare și, pe de altă parte, „competitivitatea” sectorului feroviar sau a anumitor segmente ale sale:

- atunci când Directiva 2012/34 se referă la *concurență*, referința este în sensul că aceasta trebuie să existe între *întreprinderile feroviare*, în cadrul prestării de servicii feroviare sau pe piețele de transport feroviar;
- în schimb, atunci când Directiva 2012/34 se referă la *competitivitate*, utilizează termenul ca o caracteristică a sectorului feroviar (sau a segmentelor pieței feroviare), dar nu o asimilează concurenței dintre întreprinderile feroviare.

42. Examinarea diferitor versiuni lingvistice ale articolului 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34<sup>19</sup> confirmă această apreciere. Competitivitatea pe care trebuie să o garanteze administratorii infrastructurii este cea a segmentului transportului feroviar (pe care se va aplica majorarea) în raport cu alte mijloace de transport alternative.

43. Aceasta a fost și orientarea aflată la baza Directivei 2001/14, care, în considerentul (39), făcea referire la o „rată de recuperare, care [poate] fi suportat[ă] de către piață”<sup>20</sup>.

44. Competitivitatea care trebuie avută în vedere la aplicarea majorării nu reprezintă, așadar, o noțiune sinonimă cu cea de concurență între întreprinderile feroviare. Majorarea nu trebuie să conducă la faptul că un anumit segment își pierde capacitatea de a concura cu alte mijloace de transport diferite (și anume competitivitatea sa). În cazul transportului feroviar de călători, această capacitate de a concura îi va permite să rivalizeze cu transportul aerian, rutier sau alte mijloace.

45. Din această perspectivă, majorarea ar trebui să ia în considerare rentabilitatea segmentului în comparație cu alte mijloace de transport decât cel feroviar. Astfel, întreprinderile feroviare ar putea să își asume plata tarifului și, în plus, a majorării, cu condiția ca aceasta din urmă să nu fie atât de importantă încât să fie nevoite să majoreze tarifele până în punctul în care acestea ar deveni disuasive pentru utilizator, care ar opta pentru acele alte mijloace de transport.

<sup>19</sup> În alte versiuni lingvistice, la fel ca cea în limba spaniolă, se utilizează termenul „competitivitate”, iar nu „concurență”. Astfel, în limba franceză, „compétitivité”, iar nu „concurrence”, în limba engleză, „competitiveness”, iar nu „competition”, în limba italiană, „competitività”, iar nu „concorrenza”, în limba portugheză, „competitividade”, iar nu „concorrência”, sau, în limba germană, „Wettbewerbsfähigkeit”, iar nu „Wettbewerb”.

<sup>20</sup> „Nivelul global de recuperare a costurilor prin tarifele de utilizare a infrastructurii afectează nivelul contribuției guvernamentale; statele membre pot cere niveluri diferite de recuperare a costurilor globale prin tarife, inclusiv creșteri sau o rată de recuperare, care pot fi suportate de către piață [...]”. Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2001/14 conținea o dispoziție echivalentă cu cea care face obiectul interpretării în prezenta trimitere preliminară.

46. Lipsa concurenței dintre operatorii feroviari nu împiedică evaluarea competitivității unui segment al transportului feroviar de călători. Acesta poate fi competitiv (în raport cu alte mijloace de transport), chiar dacă este operat de o singură întreprindere feroviară<sup>21</sup>.

47. Este cert că sistemul de tarifare ar putea avea un impact negativ asupra concurenței dintre întreprinderile feroviare. Pentru acest motiv, funcțiile organismului de reglementare includ prevenirea tarifelor potențial anticoncurențiale (subvenții încrucișate, prețuri de ruinare și prețuri excesive), care pot avea legătură cu majorările<sup>22</sup>. Aceasta este totuși o fațetă a problemei care nu se regăsește în decizia de trimitere, care se concentrează asupra cerințelor imperative pentru stabilirea majorărilor.

48. În concluzie, în cazul în care scopul de a recupera *în totalitate* costurile suportate de administratorul infrastructurii, altele decât costurile directe, permite, în principiu, aplicarea unor majorări, acest lucru este posibil „dacă piața permite”.

49. *Acceptarea* de către piață presupune, la rândul său, printre alți factori, ca majorarea să nu afecteze competitivitatea segmentului feroviar vizat<sup>23</sup>. În special, în cazul în care întreprinderile de transport feroviar de călători nu au capacitatea de a-și asuma plata majorării, deoarece repercutarea sa asupra prețurilor finale care trebuie plătite de utilizatori i-ar descuraja să le utilizeze serviciile, ar putea fi pusă în pericol „competitivitatea optimă” a acestui segment.

50. Această abordare nu ignoră obiectivele Directivei 2012/34, contrar susținerilor Latvijas dzelzceļš, întrucât recuperarea, prin intermediul majorărilor, a costurilor (altele decât cele directe) suportate de administratorul infrastructurii nu este necondiționată, ci este supusă criteriilor – analizate anterior – prevăzute la articolul 32 alineatul (1) din directiva respectivă.

51. Teza propusă de Latvijas dzelzceļš (majorarea sub valoarea sa maximă ar împiedica administratorul infrastructurii să recupereze *toate* costurile)<sup>24</sup> nu ia în considerare condițiile prevăzute de Directiva 2012/34 în acest domeniu.

### ***C. Majorări și prestarea serviciului în cadrul unui contract de servicii publice***

52. Articolul 32 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2012/34 prevede că, „[i]nainte să aprobe perceperea unor astfel de majorări, statele membre se asigură că administratorii infrastructurii evaluează relevanța acestora pentru segmente de piață specifice”. Unul dintre segmentele pe care este obligatoriu să se efectueze o astfel de evaluare este cel al „serviciilor de transport de călători în cadrul unui contract de servicii publice”.

<sup>21</sup> Această situație ar putea exista în cazul în care prețul sau timpul de călătorie aferent unei rute sau factori similari l-ar face mai atractiv decât alte mijloace de transport.

<sup>22</sup> Conform articolului 56 alineatul (2) din Directiva 2012/34, organismul de reglementare are competența de a monitoriza situația concurenței de pe piețele de servicii feroviare, inclusiv atunci când aceasta ar putea fi afectată de sistemul de tarifare la care face referire alineatul (1) litera (d). A se vedea de asemenea articolul 56 alineatul (12) din Directiva 2012/34 coroborat cu punctul 2 litera (c) din anexa VIII la aceasta.

<sup>23</sup> Aceeași orientare se reflectă în propunerea recentă de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor măsuri pentru o piață feroviară durabilă în contextul pandemiei de COVID-19 (COM/2020/260 final). În ceea ce privește majorările, în expunerea de motive se arată că „articolul 32 [din directiva în vigoare] permite statelor membre să prevadă perceperea unor majorări stabilite în raport cu capacitatea de plată a respectivelor segmente ale pieței feroviare. Ca atare, acest principiu implică faptul că majorările pot face obiectul unor fluctuații și pot scădea în cazul în care scade capacitatea de plată a segmentului de piață avut în vedere”.

<sup>24</sup> Punctul 32 din observațiile sale scrise.

53. Așadar, citind articolul respectiv, rezultă că nimic nu împiedică, în principiu, stabilirea unor majorări ale tarifelor percepute de la întreprinderile feroviare care administrează transportul de călători în cadrul unui contract de servicii publice.

54. Regulamentul nr. 1370/2007 autorizează statele membre și autoritățile locale să atribuie contracte de servicii publice care pot presupune drepturi exclusive de exploatare a unor servicii. La această posibilitate – și la dispoziția corelativă – se referă de asemenea considerentul (19) al Directivei 2012/34, care încurajează interpretarea acesteia în mod coerent cu regulamentul respectiv.

55. Regulamentul nr. 1370/2007 reglementează contractul de servicii publice ca un instrument pentru asigurarea prestării de servicii de transport terestru de călători „care sunt necesare din punct de vedere al interesului economic general”, în situații în care „nu pot funcționa în regim comercial”<sup>25</sup>.

56. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1370/2007, mecanismele prin care autoritatea competentă remunerează operatorul de servicii publice constau în acordarea „un[ui] drept exclusiv și/sau [a unei compensații]”<sup>26</sup>.

57. Articolul 2 litera (f) din regulamentul menționat prevede că prin „drept exclusiv” se înțelege „un drept care permite exploatarea anumitor servicii publice de transport de călători de către un operator de servicii publice pe o anumită rută sau rețea ori într-o anumită zonă, cu excluderea oricărui alt asemenea operator”.

58. Obligațiile de serviciu public produc în general efecte într-un context al lipsei rentabilității economice, la care se adaugă motivele de interes public care le justifică. Operatorul care își asumă aceste obligații nu le-ar accepta (sau nu le-ar accepta în aceeași măsură sau în aceeași condiții) dacă ar lua în considerare numai propriul său interes comercial<sup>27</sup>.

59. Conform acestui model, întreprinderea feroviară exploatează serviciul public de transport de călători și plătește tarifele administratorului infrastructurii feroviare și, respectiv, operatorului infrastructurii de servicii. În schimb, întreprinderea respectivă percepe veniturile rezultate din exploatare (de exemplu vânzarea de bilete) și, dacă este cazul, compensația pentru prestarea serviciului public.

60. Așadar, împărtășim opinia Comisiei<sup>28</sup>, potrivit căreia articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34 este aplicabil inclusiv în cazul în care întreprinderea feroviară a încheiat un contract prin care i se atribuie dreptul de a exploata servicii publice de transport de călători cu excluderea oricărui alt asemenea operator.

61. În teorie, nimic nu împiedică întreprinderile feroviare care gestionează transportul de călători în cadrul unui contract de servicii publice să obțină un anumit profit. În această situație, administratorul infrastructurilor, în urma evaluării rentabilității respective, le poate aplica o majorare a tarifului, în cazul în care sunt întrunite celelalte împrejurări menționate la articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34.

<sup>25</sup> Considerentul (5).

<sup>26</sup> Din decizia de trimitere rezultă că în favoarea Pasažieru vilciens s-a conferit exploatarea exclusivă a serviciului și o compensație.

<sup>27</sup> A se vedea articolul 2 litera (e) din Regulamentul nr. 1370/2007.

<sup>28</sup> Punctele 38 și 39 din observațiile sale scrise.

62. În orice caz, astfel cum am menționat anterior, aprecierea rentabilității segmentului necesită o analiză atentă. Pentru acest motiv, acordul încheiat de LatRailNet la 21 august 2018 în aplicarea deciziei organismului de reglementare arată că „valoarea criteriului  $S_s$  se stabilește pentru toate segmentele de piață pe baza unei evaluări efectuate de un expert”<sup>29</sup>.

63. În acest mod, regimul segmentului de piață al transportului de călători în cadrul unui contract de servicii publice este asimilat regimului celorlalte segmente pentru care se stabilise deja măsura respectivă<sup>30</sup>.

#### ***D. Calculul majorării și finanțarea din fonduri publice***

64. Părțile care au formulat observații scrise în prezenta trimitere preliminară și-au exprimat punctul de vedere, într-un sens sau altul, cu privire la conținutul deciziei organismului de reglementare<sup>31</sup> referitor la elementele de finanțare publică care trebuiau excluse din baza de calcul al majorărilor<sup>32</sup>.

65. Nu contestăm că această chestiune prezintă interes pentru părțile din litigiu, însă este cert că instanța de trimitere nu se referă la ea în cea de a treia întrebare. Instanța respectivă nu exprimă nicio îndoială în acest sens nici în cuprinsul întrebării și nici în motivarea trimiterii preliminare<sup>33</sup>, astfel încât Curtea nu este nevoită să intervină în acea discuție.

#### **V. Concluzie**

66. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem să se răspundă la cea de a treia întrebare preliminară adresată de Administratīvā rajona tiesa (Tribunalul Administrativ Districtual, Letonia) după cum urmează:

„Articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care se îndeplinesc condițiile prevăzute de dispoziția respectivă, nimic nu împiedică introducerea de majorări ale tarifelor de utilizare a infrastructurii în sarcina unei întreprinderi feroviare care, în temeiul dreptului exclusiv care i-a fost conferit, gestionează transportul de călători în cadrul unui contract de servicii publice.”

<sup>29</sup> Punctul 5 din decizia de trimitere.

<sup>30</sup> Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă diferența de tratament existentă în sistemul de tarifare este suficient justificată și respectă principiul potrivit căruia majorările nu trebuie să fie discriminatorii.

<sup>31</sup> Concret, organismul de reglementare obliga LatRailNet să excludă cheltuielile programate anterior, acoperite din bugetul de stat sau din bugetele administrației locale, pe care transportatorii de călători nu le puteau acoperi cu veniturile din transport.

<sup>32</sup> Organismul de reglementare explică motivele pentru care a adoptat această parte a deciziei sale (punctele 6-9 din observațiile sale scrise). Comisia împărtășește opinia organismului de reglementare, potrivit căruia „compensația serviciului public trebuie exclusă din calculul efectuat în temeiul articolului 32 alineatul (1) din directivă” (punctul 44 din observațiile sale scrise). Latvijas dzelzceļš se opune acestei excluderi (punctul 6.2 din observațiile sale scrise).

<sup>33</sup> Punctele 9-13 din decizia de trimitere.