



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

28 septembrie 2023*

„Trimitere preliminară – Spațiul feroviar unic european – Directiva 2012/34/UE – Alocarea capacităților infrastructurii feroviare – Articolul 45 – Planificare – Articolul 46 – Procedura de coordonare – Articolul 47 – Infrastructură saturată – Stabilirea priorității unor servicii specifice – Criterii de prioritate – Reglementare națională care prevede reguli de prioritate legate de intensitatea utilizării infrastructurii”

În cauza C-671/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei), prin decizia din 5 noiembrie 2021, primită de Curte la 9 noiembrie 2021, în procedura

„Gargždų geležinkelis” UAB

cu participarea:

Lietuvos transporto saugos administracija,

Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,

„LTG Infra” AB,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnii P. G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin (raportor) și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru „Gargždų geležinkelis” UAB, de V. Nikitinas, avocat;
- pentru guvernul lituanian, de K. Dieninis și S. Grigonis, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: lituaniana.

– pentru Comisia Europeană, de S. L. Kalėda, P. Messina și G. Wilms, în calitate de agenți,
după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 martie 2023,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 45-47 din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri inițiate de „Gargždų geležinkelis” UAB în legătură cu decizia Lietuvos transporto saugos administracija (Autoritatea lituaniană pentru siguranța transporturilor, Lituania) (denumită în continuare „Autoritatea pentru siguranța transporturilor”), prin care a fost refuzată alocarea de capacități de infrastructură feroviară publică în favoarea Gargždų geležinkelis, și în legătură cu ordinul Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba (Autoritatea de Reglementare a Comunicațiilor din Republica Lituania) de respingere a acțiunii introduse de Gargždų geležinkelis împotriva acestei decizii.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Potrivit considerentelor (3) și (34) ale Directivei 2012/34:
„(3) Ar trebui îmbunătățită eficiența sistemului feroviar pentru a-l integra pe o piață concurențială, ținându-se, în același timp, cont de caracteristicile speciale ale căilor ferate.
[...]
(34) Pentru a asigura transparența și accesul nediscriminatoriu la infrastructura feroviară și la serviciile din cadrul infrastructurii de servicii al tuturor întreprinderilor feroviare, toate informațiile necesare utilizării drepturilor de acces ar trebui publicate într-un document de referință al rețelei. [...]”
- 4 Conform articolului 3 punctul 20 din această directivă, o „infrastructură saturată” înseamnă un element al infrastructurii pentru care cererile de capacitate de infrastructură nu pot fi satisfăcute în totalitate în anumite perioade, chiar și după coordonarea diferitelor cereri de rezervare a acestor capacități.
- 5 Potrivit articolului 3 punctul 26 din directiva menționată, „document de referință al rețelei” înseamnă documentul prin care se precizează în mod detaliat regulile generale, termenele, procedurile și criteriile pentru sistemele de tarifare și de alocare a capacităților, inclusiv orice alte informații de acest fel necesare pentru a permite introducerea cererilor de capacități de infrastructură.

- 6 Potrivit articolului 3 punctul 27 din aceeași directivă, „o trasă” înseamnă capacitatea de infrastructură necesară pentru a permite circulația unui tren între două puncte ale rețelei, în cursul unei perioade determinate.
- 7 Capitolul IV din Directiva 2012/34 privește perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare și alocarea capacității acesteia. Secțiunea 1 din acest capitol IV, intitulată „Principii generale”, conține printre altele articolele 26 și 27 din această directivă.
- 8 Articolul 26 din directiva menționată, intitulat „Utilizarea efectivă a capacității de infrastructură”, prevede:
„Statele membre se asigură că sistemele de tarifare și de alocare a capacităților de infrastructură feroviară respectă principiile stabilite de prezenta directivă și permit astfel administratorului infrastructurii să introducă pe piață și să utilizeze optim și efectiv capacitățile de infrastructură disponibile.”
- 9 Articolul 27 din aceeași directivă, intitulat „Documentul de referință al rețelei”, prevede la alineatul (1):
„După consultarea părților interesate, administratorul infrastructurii stabilește și publică un document de referință al rețelei, care se obține după achitarea unei taxe care nu depășește costul de publicare a acestui document. [...]”
- 10 Secțiunea 2 din capitolul IV din Directiva 2012/34, intitulată „Tarife de utilizare a infrastructurii și pentru servicii”, cuprinde printre altele articolele 31, 32 și 36 din această directivă.
- 11 Articolul 31 din directiva menționată, intitulat „Principii de tarifare”, prevede la alineatul (4):
„Tarifele de utilizare a infrastructurii menționate la alineatul (3) pot include un tarif care să reflecte deficitul de capacitate al secțiunii identificabile a infrastructurii pe durata perioadelor de saturare.”
- 12 Articolul 32 din aceeași directivă, intitulat „Excepții de la principiile de tarifare”, prevede la alineatul (1) al patrulea paragraf:
„În plus, administratorii infrastructurii pot diferenția segmentele de piață în funcție de mărfurile sau de călătorii transportați.”
- 13 Articolul 36 din Directiva 2012/34, intitulat „Tarifele de rezervare”, prevede:
„Administratorii infrastructurilor pot percepe un tarif corespunzător pentru capacitatea alocată, dar neutilizată. Acest tarif de neutilizare încurajează utilizarea eficientă a capacităților. Încasarea acestui tarif de la solicitanții cărora li s-a alocat o trasă este obligatorie în cazul neutilizării repetate a traselor alocate sau a unei părți a acestora. [...]”
- 14 Secțiunea 3 din capitolul IV din această directivă, intitulată „Alocarea capacităților de infrastructură”, cuprinde articolele 38-54 din directiva menționată.
- 15 Articolul 38 din aceeași directivă, intitulat „Drepturile asupra capacității”, prevede la alineatul (1) primul paragraf:
„Capacitățile de infrastructură sunt alocate de către un administrator al infrastructurii. Odată alocate unui solicitant, nu sunt transferate de către acesta unei alte întreprinderi sau unui alt serviciu.”

16 Articolul 39 din Directiva 2012/34, intitulat „Alocarea capacităților”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre pot prevedea un cadru de alocare a capacităților de infrastructură, sub rezerva condiției de independență a administrării, prevăzută la articolul 4. Se elaborează norme specifice de alocare a capacităților. Administratorul infrastructurii îndeplinește procedurile de alocare a capacităților. Administratorul infrastructurii se asigură în special de alocarea echitabilă și nediscriminatorie a capacităților de infrastructură, în conformitate cu dreptul Uniunii.”

17 Articolul 45 din această directivă, intitulat „Planificarea”, prevede:

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

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

(3) Administratorul infrastructurii consultă părțile interesate asupra proiectului graficului de circulație și le acordă cel puțin o lună pentru a-și prezenta observațiile. Părțile interesate includ pe toți cei care au solicitat capacități de infrastructură și părțile care doresc să folosească ocazia pentru a formula comentarii asupra modului în care graficul de circulație le poate afecta capacitatea de a obține servicii de transport feroviar pe perioada de valabilitate a graficului de circulație.

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

18 Articolul 46 din directiva menționată, intitulat „Procedura de coordonare”, prevede la alineatele (1)-(3):

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

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

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

(a) trasele solicitate de toți ceilalți solicitanți pe aceleași rute;

(b) trasele alocate cu titlu preliminar tuturor celorlalți solicitanți pe aceleași rute;

(c) trase alternative propuse pe rutele relevante în conformitate cu alineatul (2);

(d) informații complete privind criteriile folosite în procesul de alocare a capacităților.

În conformitate cu articolul 39 alineatul (2), aceste informații sunt furnizate fără a divulga identitatea altor solicitanți, cu excepția cazului în care solicitanții vizați au fost de acord cu această divulgare.”

19 Articolul 47 din Directiva 2012/34, intitulat „Infrastructura saturată”, are următorul cuprins:

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

(2) În cazul în care infrastructura a fost declarată saturată, administratorul infrastructurii efectuează o analiză a capacității, conform articolului 50, dacă nu a fost deja introdus un plan de sporire a capacității conform articolului 51.

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

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

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

[...]”

20 Articolul 49 din această directivă, intitulat „Infrastructură specializată”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Fără a se aduce atingere alineatului (2), capacitățile de infrastructură se consideră disponibile pentru a fi utilizate pentru toate tipurile de servicii care sunt conforme caracteristicilor necesare operării pe trase.

(2) În cazul în care există alte rute alternative potrivite, după consultarea părților interesate, administratorul infrastructurii poate desemna o anumită infrastructură pentru a fi utilizată pentru tipurile specificate de trafic. Fără să aducă atingere articolelor 101, 102 și 106 din TFUE, în cazul în care a avut loc o astfel de desemnare, administratorul infrastructurii poate acorda prioritate acestui tip de trafic la alocarea capacităților de infrastructură.

Respectiva desemnare nu va împiedica utilizarea acelei infrastructuri și pentru alte tipuri de trafic în situația în care sunt disponibile capacități.”

- 21 Articolul 52 din directiva menționată, intitulat „Utilizarea traselor”, prevede la alineatul (1):

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

Dreptul lituanian

- 22 Punctul 28 din Normele privind alocarea capacităților de infrastructură feroviară publică, adoptate de Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 611 „Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo” (Decretul nr. 611 al Guvernului Republicii Lituania privind adoptarea normelor de alocare a capacităților de infrastructură feroviară publică) din 19 mai 2004 (Žin., 2004, nr. 83-3019), astfel cum a fost modificat prin Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 355 (Decretul nr. 355 al Guvernului Republicii Lituania) din 9 aprilie 2018 (TAR, 2018, nr. 2018-6085) (denumite în continuare „normele de alocare”), precizează:

„Atunci când este posibil, pentru a reconcilia cererile de alocare referitoare la aceeași capacitate, administratorul infrastructurii feroviare publice oferă solicitanților și/sau întreprinderilor de întreținere alte capacități decât cele menționate în cererile lor. În cazul în care solicitanții și/sau întreprinderile de întreținere refuză capacitățile alternative propuse de acest administrator sau în lipsa unor astfel de capacități, administratorul menționat aplică regula priorității, cu alte cuvinte capacitățile în cauză se alocă solicitantului care le va utiliza pentru a furniza servicii de transport de călători și de bagaje pe rute internaționale; în cazul în care aceste capacități nu sunt destinate a fi utilizate pentru a furniza servicii de transport de pasageri și de bagaje pe rute internaționale, acestea se alocă solicitantului care le va utiliza pentru a furniza servicii de transport de pasageri și de bagaje pe rute locale; în cazul în care capacitățile menționate nu sunt destinate a fi utilizate pentru a furniza servicii de transport de călători și de bagaje pe rute internaționale sau locale, acestea se alocă solicitantului sau întreprinderii de întreținere care le va utiliza cele mai multe zile; în cazul în care se preconizează utilizarea acelorași capacități pentru același număr de zile, ele sunt alocate solicitantului sau întreprinderii de întreținere care a cerut să i se aloce cel mai mare număr de trasee pe ruta în cauză.”

Procedura principală și întrebările preliminare

- 23 La 3 aprilie 2019, Gargždų geležinkelis a depus la Autoritatea pentru siguranța transporturilor o cerere de alocare a unor capacități de infrastructură feroviară publică pentru trenuri de marfă, pe baza graficului de circulație pentru perioada 2019-2020. Această cerere a fost transferată administratorului infrastructurii publice, și anume Direcției infrastructurii feroviare a „Lietuvos geležinkeliai” AB, devenită LTG Infra (denumită în continuare „administratorul infrastructurii”).
- 24 După o examinare a cererii menționate, administratorul infrastructurii a concluzionat că situația nu permitea, din cauza capacității limitate a anumitor secțiuni ale infrastructurii feroviare respective, planificarea în graficul de circulație a tuturor capacităților cerute de solicitanți, inclusiv a celor cerute de Gargždų geležinkelis, în măsura în care cererile acestora erau în parte concurente. În ceea ce privește afirmația Gargždų geležinkelis potrivit căreia saturarea acestei infrastructuri feroviare era eventual artificială, întrucât fuseseră formulate cereri de alocare de capacități de către diferiți solicitanți pentru a transporta, în graficul de circulație, aceeași

- încărcătură, administratorul infrastructurii a precizat că aceste cereri de alocare nu conțineau informații cu privire la încărcăturile prevăzute și că, prin urmare, nu era în măsură să confirme această afirmație.
- 25 Deși fusese inițiat un proces de coordonare în vederea soluționării diferendului, unul dintre solicitanți, care nu era Gargždų geležinkelis, a refuzat să participe la acesta, iar administratorul infrastructurii nu a fost în măsură să ofere acestei societăți alte capacități decât cele menționate în cererea sa. În plus, constatând că, la finalul acestui proces de coordonare, nu putea satisface toate cererile formulate din cauza insuficienței capacităților, administratorul infrastructurii a declarat că infrastructura era saturată pe tronsoanele în cauză.
 - 26 Ulterior, administratorul infrastructurii a transmis, în cursul lunii septembrie 2019, Autorității pentru siguranța transporturilor un proiect de grafic de circulație modificat în vederea adoptării deciziilor de alocare a capacităților, precum și informații privind capacitatea efectivă a tronsoanelor în cauză, determinată pe baza cererilor primite.
 - 27 La 30 septembrie 2019, Gargždų geležinkelis a sesizat Autoritatea pentru siguranța transporturilor în această privință.
 - 28 Printr-o decizie din 15 octombrie 2019, Autoritatea pentru siguranța transporturilor a decis că administratorul infrastructurii a acționat, cu ocazia examinării și a coordonării cererilor cu care fusese sesizat, cu respectarea cerințelor reglementării în vigoare și nu a încălcat drepturile Gargždų geležinkelis și nici nu a adus atingere intereselor legitime ale acesteia din urmă.
 - 29 În plus, printr-o decizie din 17 octombrie 2019, directorul Autorității pentru siguranța transporturilor a decis să nu aloce Gargždų geležinkelis capacitățile pe care aceasta din urmă le solicitase, pentru motivul că acestea nu existau. Aceste capacități ar fi fost alocate altor întreprinderi în temeiul regulii de prioritate stabilite la punctul 28 din normele de alocare. Această decizie arăta că nu era posibil să se propună capacități alternative din moment ce secțiunea în cauză a infrastructurii feroviare publice era de asemenea saturată.
 - 30 Prin ordinul din 13 februarie 2020, directorul Autorității de Reglementare a Comunicațiilor din Republica Lituania a considerat că contestația administrativă formulată de Gargždų geležinkelis împotriva deciziei din 17 octombrie 2019 era nefondată și, prin urmare, a respins această contestație.
 - 31 Întrucât acțiunea în justiție introdusă de Gargždų geležinkelis în fața Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunalul Administrativ Regional din Vilnius, Lituania) împotriva ordinului din 13 februarie 2020 a fost de asemenea respinsă, printr-o hotărâre din 22 octombrie 2020, această societate a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei), instanța de trimitere.
 - 32 Această din urmă instanță pune în discuție în două privințe problema compatibilității cu Directiva 2012/34 a normelor naționale care reglementează alocarea capacităților de infrastructură feroviară publică.
 - 33 În primul rând, instanța de trimitere arată că, în perioada în discuție în litigiul principal, singura soluție care permitea să se răspundă la problema saturării infrastructurii în cauză era aplicarea regulii de prioritate stabilite la punctul 28 din normele de alocare. În măsura în care articolul 47

alineatul (4) din Directiva 2012/34 permite statelor membre să stabilească priorități în vederea atribuirii capacităților de infrastructură, întemeindu-se pe tipul de servicii furnizate, această instanță consideră că sunt conforme cu dispoziția menționată primele două criterii prevăzute la punctul 28 menționat, potrivit cărora prioritatea acordată este legată tocmai de tipul de servicii pe care solicitantul intenționează să le furnizeze.

- 34 În schimb, al treilea și al patrulea criteriu, potrivit cărora alocarea capacităților depinde de intensitatea utilizării rețelei în cauză, ar ridica îndoieli. Instanța de trimitere arată în acest context că, potrivit GargŢdu geleŢinkelis, astfel de reguli de prioritate nu garantează respectarea principiului nediscriminării, din moment ce aceste reguli conferă un avantaj necuvenit transportatorului istoric. În schimb, administratorul infrastructurii ar susține că stabilirea priorității în funcție de utilizarea mai intensă a rețelei se întemeiază pe un criteriu de utilizare eficientă a infrastructurii feroviare publice.
- 35 În această privință, instanța de trimitere amintește că măsurile care pot fi luate de statele membre în temeiul articolului 47 alineatul (4) din Directiva 2012/34 trebuie adoptate în condiții nediscriminatorii.
- 36 Aceasta amintește de asemenea că, în Hotărârea din 28 februarie 2013, Comisia/Spania (C-483/10, EU:C:2013:114), Curtea a analizat conținutul Directivei 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind alocarea capacităților de infrastructură feroviară, tarifarea utilizării infrastructurii feroviare și certificarea în materie de siguranță (JO 2001, L 75, p. 29, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 66), care a fost abrogată și înlocuită prin Directiva 2012/34.
- 37 În acea hotărâre, Curtea a reținut, în ceea ce privește o dispoziție de drept spaniol, că criteriul utilizării efective a rețelei drept criteriu de alocare a capacităților de infrastructură este discriminatoriu, întrucât, atunci când are loc o suprapunere a solicitărilor pentru aceeași trasă orară sau când rețeaua este saturată, are drept rezultat menținerea avantajelor pentru utilizatorii obișnuiți și blocarea accesului la trasele cele mai atractive pentru noii intrați. În plus, Curtea nu a admis temeinicia motivului de justificare invocat, în acest sens, de statul membru în cauză, întemeiat pe garantarea unei utilizări mai eficiente a infrastructurilor, din moment ce a considerat că, pentru atingerea unui astfel de obiectiv, nu era nicidecum necesar să se facă o discriminare între operatorii rețelei și nici să se blocheze accesul noilor intrați la aceasta.
- 38 În ceea ce privește procedura principală, instanța de trimitere evidențiază patru împrejurări speciale.
- 39 *Primo*, spre deosebire de situația examinată de Curte în Hotărârea din 28 februarie 2013, Comisia/Spania (C-483/10, EU:C:2013:114), posibilitatea, oferită de regula de prioritate națională, și anume punctul 28 din normele de alocare, de a ține seama, cu ocazia alocării capacităților, de intensitatea utilizării infrastructurii nu ar privi utilizarea anterioară, ci utilizarea viitoare a acesteia.
- 40 *Secundo*, dispozițiile Directivei 2012/34 care reglementează alocarea capacităților, mai precis articolele 45 și 46 din aceasta, ar conferi administratorului infrastructurii o largă putere de apreciere pentru a soluționa, de la caz la caz, eventuale diferende privind cereri de capacitate concurente.
- 41 *Tertio*, în temeiul articolului 52 alineatul (1) din Directiva 2012/34, administratorul infrastructurii ar fi autorizat să ia în considerare nivelurile anterioare de utilizare a traselor.

- 42 *Quarto*, GargŪdŪ geležinkelis ar afirma că, în ceea ce privește propria cerere, infrastructura în discuție în litigiul principal nu este realmente saturată, dat fiind că este în concurență cu o altă întreprindere pentru aceleași încărcături. În opinia sa, problema suprapunerii capacităților nu ar trebui soluționată decât în cadrul planificării și al procedurii de coordonare, prevăzute la articolele 45 și 46 din Directiva 2012/34, lăsând regulile de prioritate neaplicate, pentru a nu încuraja operatorul în favoarea căruia s-ar aplica aceste reguli să abuzeze de dreptul de a solicita capacități.
- 43 Având în vedere aceste considerații, instanța de trimitere ridică problema dacă articolul 47 alineatul (4) din Directiva 2012/34 se opune adoptării unei reglementări naționale care permite, în caz de saturare a infrastructurii feroviare, să se ia în considerare intensitatea utilizării acestei infrastructuri la alocarea capacităților.
- 44 În al doilea rând, în ceea ce privește coordonarea cererilor de capacitate și saturarea unei infrastructuri, instanța de trimitere arată că, potrivit Directivei 2012/34, administratorul infrastructurii trebuie, mai întâi, după primirea tuturor cererilor, să încerce să le coordoneze înainte de a constata, dacă este cazul, că această infrastructură este saturată și să aplice măsurile destinate să rezolve problema saturării infrastructurii menționate, printre care se numără regulile de prioritate.
- 45 Astfel, din articolul 47 alineatul (1) din Directiva 2012/34 ar reieși că aplicarea regulilor de prioritate este supusă condiției ca infrastructura să fi fost declarată saturată. Cu toate acestea, potrivit articolului 45 alineatul (2) din această directivă, administratorul infrastructurii ar putea, în cadrul planificării și al procedurii de coordonare, să acorde prioritate anumitor servicii. Directiva menționată ar permite, așadar, stabilirea de priorități înainte ca infrastructura să fie declarată saturată.
- 46 Instanța de trimitere ridică problema conținutului obligației de coordonare a cererilor și de consultare a solicitanților în temeiul articolului 47 alineatul (1) din Directiva 2012/34 înainte de a declara infrastructura saturată. Astfel, în ceea ce privește procedura principală, rezultă că GargŪdŪ geležinkelis se află în concurență cu o altă întreprindere feroviară, cele două întreprinderi formulând cereri privind capacități în parte identice.
- 47 Or, atunci când mai multe întreprinderi se află în concurență pentru transportul acelorași încărcături, infrastructura nu ar fi tehnic saturată, dat fiind că, în orice caz, încărcătura în cauză ar fi transportată doar de una dintre aceste întreprinderi. Prin urmare, instanța de trimitere ridică problema dacă administratorul infrastructurii trebuie să stabilească eventuala identitate a încărcăturilor mai multor întreprinderi feroviare înainte de a putea declara infrastructura saturată.
- 48 În aceste condiții, Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 47 alineatul (4) prima și a doua teză din Directiva 2012/34 trebuie interpretat în sensul că interzice fără echivoc instituirea unei reglementări naționale care prevede că, în cazul unei infrastructuri saturate, intensitatea utilizării acestei infrastructuri poate fi luată în considerare în momentul alocării capacităților? Prezintă relevanță pentru această apreciere aspectul dacă rata de utilizare a infrastructurii menționate este legată de utilizarea efectivă a acesteia în trecut sau de utilizarea planificată a acesteia în cursul perioadei pentru care este în

vigoare graficul de circulație relevant? Dispozițiile articolelor 45 și 46 din Directiva 2012/34, care conferă o marjă largă de apreciere administratorului infrastructurii sau entității care ia decizii cu privire la alocarea capacității în ceea ce privește coordonarea capacităților solicitate și transpunerea acestor dispoziții în dreptul național, prezintă vreo relevanță pentru această apreciere? Împrejurarea că infrastructura este identificată ca fiind saturată într-un caz particular ca urmare a capacităților solicitate de două sau mai multe întreprinderi feroviare în vederea realizării aceluiași transport de marfă prezintă vreo relevanță pentru această apreciere?

- 2) Dispoziția de la articolul 45 alineatul (2) din Directiva 2012/34 potrivit căreia, «în cadrul procesului de planificare și coordonare, administratorul infrastructurii poate acorda prioritate serviciilor specifice, dar numai după cum se prevede la articolele 47 și 49» înseamnă că administratorul infrastructurii poate aplica și o regulă națională de prioritate în cazurile în care infrastructura nu este identificată ca fiind saturată? În ce măsură (pe baza căror criterii) administratorul infrastructurii trebuie, înainte de a identifica infrastructura ca fiind saturată, să coordoneze trasele solicitate și să se consulte cu solicitanții în temeiul articolului 47 alineatul (1) prima teză din Directiva 2012/34? Consultarea cu solicitanții presupune să se verifice dacă doi sau mai mulți solicitanți au depus cereri concurente pentru efectuarea aceluiași transport de mărfuri (bunuri)?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la a doua întrebare

- 49 Prin intermediul celei de a doua întrebări, care trebuie analizată în primul rând, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească, în ceea ce privește desfășurarea planificării și a procedurii de coordonare prevăzute la articolele 45 și 46 din Directiva 2012/34, dacă administratorul infrastructurii trebuie să verifice dacă mai mulți solicitanți au depus cereri concurente de capacitate în vederea transportului aceluiași încărcături, dacă acesta poate aplica, în cadrul acestor proceduri, o regulă de prioritate prevăzută de dreptul național atunci când infrastructura nu este declarată saturată și în ce măsură acesta trebuie să coordoneze cererile de trase și să consulte solicitanții înainte de a declara infrastructura saturată.
- 50 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în ceea ce privește interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (Hotărârea din 21 decembrie 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, punctul 43 și jurisprudența citată).
- 51 În temeiul articolului 38 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2012/34 coroborat cu articolul 39 alineatul (1) din aceasta, capacitățile de infrastructură disponibile sunt alocate de administratorul infrastructurii în mod echitabil și nediscriminatoriu, precum și cu respectarea dreptului Uniunii.
- 52 În ceea ce privește planificarea, articolul 45 alineatul (1) din această directivă prevede că administratorul infrastructurii satisface, pe cât posibil, toate cererile pentru capacități de infrastructură și ține seama, pe cât posibil, de toate constrângerile impuse solicitanților, inclusiv de efectul economic asupra activităților lor.

- 53 În temeiul articolului 45 alineatele (3) și (4) din directiva menționată, administratorul infrastructurii consultă părțile interesate asupra proiectului graficului de circulație, le acordă cel puțin o lună pentru a-și prezenta observațiile și ia măsurile necesare pentru a ține cont de preocupările exprimate.
- 54 În cazul în care administratorul infrastructurii, în cadrul planificării, constată existența unor cereri de rezervare concurente, acesta încearcă, în conformitate cu articolul 46 alineatul (1) din aceeași directivă, prin coordonarea acestor cereri, să asigure cea mai bună concordanță a tuturor cererilor. Potrivit alineatelor (2) și (3) ale acestui articol 46, administratorul infrastructurii are dreptul, în limite rezonabile, să propună capacități diferite de cele care au fost solicitate și încearcă, prin consultări cu solicitanții corespunzători, să soluționeze orice conflicte.
- 55 În primul rând, este necesar să se constate că nici din dispozițiile articolului 45 din Directiva 2012/34 și nici din cele ale articolului 46 din aceasta nu reiese că natura mărfurilor pe care un candidat intenționează să le transporte constituie un element pertinent în cadrul planificării și al procedurii de coordonare. În special, această mențiune nu figurează printre informațiile comunicate în scopul consultării solicitanților, enumerate la articolul 46 alineatul (3) din această directivă.
- 56 Acest lucru este confirmat de contextul în care se înscriu articolele 45 și 46 din Directiva 2012/34, care fac parte din secțiunea 3 din capitolul IV din această directivă, intitulată „Alocarea capacităților de infrastructură”.
- 57 Astfel, după cum a arătat domnul avocat general în esență la punctul 64 din concluzii, deși nu se face referire la mărfurile transportate în dispozițiile Directivei 2012/34 referitoare la alocarea capacităților de infrastructură, care figurează în această secțiune 3, situația este diferită în ceea ce privește dispozițiile referitoare la tarifele de utilizare a infrastructurii, care figurează în secțiunea 2 din același capitol. În particular, articolul 32 alineatul (1) al patrulea paragraf din această directivă abilitază administratorul infrastructurii să efectueze o diferențiere mai detaliată a segmentelor de piață în funcție de mărfurile sau de călătorii transportați.
- 58 În plus, nici obiectivul care stă la baza dispozițiilor Directivei 2012/34 referitoare la alocarea capacităților de infrastructură, și anume utilizarea efectivă și optimă a acestor capacități, prevăzut la articolul 26 din această directivă, nu impune să se țină seama, în scopul acestei alocări, de tipul de mărfuri pe care un solicitant intenționează să le transporte.
- 59 Prin urmare, administratorul infrastructurii nu este obligat să verifice, în vederea alocării capacităților de infrastructură, dacă mai mulți solicitanți au introdus cereri concurente de capacitate în vederea transportului acelorași încărcături.
- 60 În al doilea rând, în ceea ce privește aspectul dacă administratorul infrastructurii poate aplica o regulă de prioritate prevăzută în dreptul național, întrebarea instanței de trimitere privește interpretarea articolului 45 alineatul (2) din Directiva 2012/34, potrivit căruia, „[i]n cadrul procesului de planificare și coordonare, administratorul infrastructurii poate acorda prioritate serviciilor specifice, dar numai după cum se prevede la articolele 47 și 49”.
- 61 Articolele 47 și 49 din Directiva 2012/34 privesc „infrastructura saturată” și, respectiv, „infrastructura specializată”.

- 62 Astfel, articolul 47 alineatul (1) din această directivă prevede că, în cazul în care, după coordonarea traselor solicitate și după consultarea solicitanților, nu se pot satisface în mod adecvat cererile pentru capacități de infrastructură, administratorul infrastructurii declară imediat respectiva secțiune a infrastructurii menționate ca fiind saturată. În această situație, în condițiile prevăzute la alineatul (3) al articolului 47 menționat, administratorul infrastructurii poate aplica criteriile de prioritate în privința alocării capacităților acesteia.
- 63 În plus, articolul 49 alineatul (2) din Directiva 2012/34 prevede că, în cazul în care există alte rute alternative potrivite, administratorul infrastructurii poate desemna o anumită infrastructură pentru a fi utilizată pentru tipurile specificate de trafic și poate acorda prioritate acestui tip de trafic la alocarea capacităților de infrastructură.
- 64 Or, deși este adevărat că articolele 47 și 49 din Directiva 2012/34 prevăd că pot fi aplicate criteriile de prioritate în ceea ce privește o infrastructură saturată sau, respectiv, o infrastructură specializată, în sensul acestor dispoziții, articolul 45 alineatul (2) din această directivă nu poate fi înțeles ca excluzând aplicarea de către administratorul infrastructurii, în cadrul planificării și al procedurii de coordonare, a anumitor criterii, inclusiv a criteriilor care implică un element de stabilire a priorităților, cu condiția ca aplicarea acestora să permită alocarea capacităților de infrastructură în mod echitabil și nediscriminatoriu, precum și cu respectarea dreptului Uniunii, conform articolului 39 alineatul (1) din directiva menționată.
- 65 Acest lucru este confirmat de articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2012/34 coroborat cu articolul 3 punctul 26 din aceasta, din care reiese că administratorul infrastructurii stabilește și publică un document de referință al rețelei care precizează printre altele criteriile referitoare la sistemele de alocare a capacităților. În plus, articolul 46 alineatul (3) litera (d) din această directivă prevede că consultarea în vederea soluționării eventualelor conflicte se bazează printre altele pe comunicarea unor informații complete și detaliate privind criteriile folosite în procesul de alocare a capacităților.
- 66 Faptul că administratorul infrastructurii acționează în funcție de criterii prestabilite contribuie de altfel la îmbunătățirea eficienței sistemului feroviar și este esențial pentru garantarea transparenței în alocarea capacităților de infrastructură, obiective care sunt subliniate în considerentele (3) și, respectiv, (34) ale Directivei 2012/34.
- 67 În al treilea rând, în ceea ce privește problema măsurii în care administratorul infrastructurii trebuie să coordoneze cererile de trase și să consulte solicitanții înainte de a declara infrastructura saturată, din decizia de trimitere reiese că, deși, în speță, a fost lansată o procedură de coordonare pentru a soluționa diferendul privind alocarea capacităților, unul dintre solicitanți, care nu era reclamanta din litigiul principal, a refuzat să participe la aceasta.
- 68 Pe de altă parte, potrivit indicațiilor furnizate de reclamanta din litigiul principal, care nu au fost contestate în cadrul procedurii în fața Curții, reglementarea națională în discuție în litigiul principal nu definește modalitățile de desfășurare a procedurii de coordonare, aceasta din urmă constând, în speță, doar într-un schimb de corespondență.
- 69 În această privință, trebuie arătat, după cum a observat în esență domnul avocat general la punctele 51 și 52 din concluzii, că procedura de coordonare prevăzută la articolul 46 din Directiva 2012/34 joacă un rol esențial în alocarea capacităților de infrastructură în cazul unor cereri ireconciliabile. Succesul acestei proceduri depinde în mod necesar de necesitatea ca atât administratorul infrastructurii, cât și solicitanții să caute în mod activ o soluție satisfăcătoare.

- 70 Astfel, administratorul infrastructurii este obligat, după cum se amintește la punctul 54 din prezenta hotărâre, să încerce, prin coordonarea cererilor, să asigure cea mai bună concordanță posibilă a tuturor cererilor și să soluționeze orice conflict prin consultări cu solicitanții corespunzători.
- 71 Or, astfel de prevederi nu ar fi respectate dacă procedura de coordonare s-ar limita în esență la un simplu schimb de corespondență care nu presupune căutarea activă, de către administratorul infrastructurii și solicitanți, a unei soluții satisfăcătoare.
- 72 În acest context, refuzul unui solicitant de a participa la procedura de coordonare constituie o împrejurare care trebuie luată în considerare în mod corespunzător de administratorul infrastructurii la soluționarea conflictului și la alocarea capacităților care trebuie efectuate de acesta, în detrimentul solicitantului respectiv, în măsura în care acesta nu ar căuta în mod activ o soluție satisfăcătoare cu administratorul infrastructurii și cu ceilalți solicitanți, după cum se arată la punctul 69 din prezenta hotărâre.
- 73 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că articolele 45 și 46 din Directiva 2012/34 trebuie interpretate în sensul că, în cadrul planificării și al procedurii de coordonare prevăzute la aceste articole, administratorul infrastructurii
- nu este obligat să verifice dacă mai mulți solicitanți au depus cereri concurente de capacitate în vederea transportului acelorași încărcături;
 - poate aplica anumite criterii, inclusiv criterii care implică un element de stabilire a priorităților, cu condiția ca aplicarea acestora să permită alocarea capacităților acestei infrastructuri în mod echitabil și nediscriminatoriu, precum și cu respectarea dreptului Uniunii;
 - este obligat să caute în mod activ, împreună cu solicitanții, o soluție satisfăcătoare în caz de conflicte.

Cu privire la prima întrebare

- 74 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 47 alineatul (4) primul și al doilea paragraf din Directiva 2012/34 trebuie interpretat în sensul că se opune adoptării unei reglementări naționale care permite, în caz de saturare a infrastructurii feroviare, să se ia în considerare, cu ocazia alocării capacităților, intensitatea utilizării infrastructurii.
- 75 După cum se amintește la punctul 62 din prezenta hotărâre, conform articolului 47 alineatul (1) din Directiva 2012/34, în cazul în care, după coordonarea traselor solicitate și după consultarea solicitanților, nu se pot satisface în mod adecvat cererile pentru capacități de infrastructură, administratorul infrastructurii declară imediat respectiva secțiune a infrastructurii ca fiind saturată.
- 76 Potrivit articolului 47 alineatul (3) din Directiva 2012/34, în cazul în care tarifele prevăzute la articolul 31 alineatul (4) din această directivă nu au fost percepute sau nu au determinat un rezultat satisfăcător și infrastructura a fost declarată saturată, administratorul infrastructurii poate utiliza în plus criterii de prioritate pentru a aloca capacitățile de infrastructură.

- 77 Conform articolului 47 alineatul (4) primul paragraf din directiva menționată, aceste criterii trebuie să țină seama de importanța unui anumit serviciu pentru colectivitate în raport cu un alt serviciu care, în consecință, va fi exclus. Al doilea paragraf al acestui articol 47 alineatul (4) precizează că, pentru a se asigura dezvoltarea unor servicii de transport corespunzătoare în acest cadru, în special pentru a satisface cerințele de serviciu public sau pentru a promova dezvoltarea transportului feroviar de marfă național și internațional, statele membre pot lua, în condiții nediscriminatorii, orice măsuri necesare pentru a se asigura că astfel de servicii au prioritate la alocarea capacităților de infrastructură.
- 78 În Hotărârea din 28 februarie 2013, Comisia/Spania (C-483/10, EU:C:2013:114, punctul 95), Curtea a reținut că criteriul utilizării efective a rețelei drept criteriu de alocare a capacităților de infrastructură este discriminatoriu în măsura în care, atunci când are loc o suprapunere a solicitărilor pentru aceeași trasă orară sau când rețeaua este saturată, are drept rezultat menținerea avantajelor pentru utilizatorii obișnuiți și blocarea accesului la trasele cele mai atractive pentru noii intrați.
- 79 Este adevărat, după cum subliniază instanța de trimitere, că criteriul de prioritate examinat de Curte în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre privea utilizarea efectivă a infrastructurii feroviare în trecut, în timp ce reglementarea națională în discuție în litigiul principal conține criterii referitoare la utilizarea proiectată a rețelei. În plus, trebuie să se considere că un astfel de criteriu prospectiv se distinge de un criteriu care se raportează la trecut, în măsura în care și noii intrați pot planifica un volum de utilizare.
- 80 În aceste condiții, după cum a arătat în esență domnul avocat general la punctele 70, 71 și 73 din concluzii, un criteriu de prioritate axat pe previziunile referitoare la utilizarea viitoare a rețelei este de asemenea susceptibil să aibă un efect discriminatoriu față de noii intrați, în special atunci când aceste previziuni se întemeiază pe date rezultate din utilizarea recentă, noii intrați neputând furniza astfel de date.
- 81 În plus, în ceea ce privește obiectivul care constă în garantarea unei utilizări eficiente a capacităților de infrastructură, prevăzut la articolul 26 din Directiva 2012/34 și invocat de guvernul lituanian, trebuie arătat că, pentru atingerea acestuia, nu este nicidecum necesar să se facă o discriminare între operatorii rețelei și nici să se blocheze accesul noilor intrați la aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 februarie 2013, Comisia/Spania, C-483/10, EU:C:2013:114, punctul 97).
- 82 Astfel, Directiva 2012/34 conține dispoziții speciale care urmăresc să încurajeze utilizarea eficientă a capacităților de infrastructură, garantând în același timp un acces echitabil și nediscriminatoriu la rețeaua feroviară. Cu titlu de exemplu, articolul 52 alineatul (1) din această directivă prevede posibilitatea administratorului infrastructurii de a stabili condițiile în care ține cont de nivelurile anterioare de utilizare a traselor în determinarea priorităților pentru procesul de alocare a capacităților. De asemenea, articolul 36 din directiva menționată prevede că administratorul infrastructurii poate percepe un tarif de rezervare pentru capacitatea solicitată, dar neutilizată, pentru a încuraja utilizarea eficientă a capacităților de infrastructură (a se vedea prin analogie Hotărârea din 28 februarie 2013, Comisia/Spania, C-483/10, EU:C:2013:114, punctul 98).
- 83 Rezultă că un criteriu de prioritate întemeiat pe utilizarea preconizată a capacităților de infrastructură nu este compatibil cu Directiva 2012/34 decât în măsura în care este însoțit de garanții care să asigure că acest criteriu nu este aplicat în detrimentul noilor intrați.

- 84 De altfel, trebuie constatat că nici articolul 47 din Directiva 2012/34 și nici, de altfel, definiția noțiunii de „infrastructură saturată”, care figurează la articolul 3 punctul 20 din această directivă, nu fac referire la mărfurile pe care un solicitant intenționează să le transporte. Prin urmare, în vederea evaluării saturării infrastructurii, este lipsit de relevanță faptul că, într-un caz concret, mai mulți solicitanți au cerut capacități pentru a transporta aceeași încărcătură.
- 85 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 47 alineatele (3) și (4) din Directiva 2012/34 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care prevede, în vederea alocării capacităților de infrastructură în caz de saturare a acesteia din urmă, aplicarea unui criteriu de prioritate întemeiat pe utilizarea preconizată a acestor capacități, cu excepția cazului în care acest criteriu este însoțit de garanții care să asigure că nu este aplicat în detrimentul noilor intrați.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 86 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

1) Articolele 45 și 46 din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european

trebuie interpretate în sensul că,

în cadrul planificării și al procedurii de coordonare prevăzute la aceste articole, administratorul infrastructurii

- nu este obligat să verifice dacă mai mulți solicitanți au depus cereri concurente de capacitate în vederea transportului acelorași încărcături;**
- poate aplica anumite criterii, inclusiv criterii care implică un element de stabilire a priorităților, cu condiția ca aplicarea acestora să permită alocarea capacităților acestei infrastructuri în mod echitabil și nediscriminatoriu, precum și cu respectarea dreptului Uniunii;**
- este obligat să caute în mod activ, împreună cu solicitanții, o soluție satisfăcătoare în caz de conflicte.**

2) Articolul 47 alineatele (3) și (4) din Directiva 2012/34

trebuie interpretat în sensul că

se opune unei reglementări naționale care prevede, în vederea alocării capacităților de infrastructură în caz de saturare a acesteia din urmă, aplicarea unui criteriu de prioritate întemeiat pe utilizarea preconizată a acestor capacități, cu excepția cazului în

care acest criteriu este însoțit de garanții care să asigure că nu este aplicat în detrimentul noilor intrați.

Semnături