



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

30 mai 2013*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Transport — Directiva 91/440/CEE — Dezvoltarea căilor ferate comunitare — Directiva 2001/14/CE — Alocarea capacităților de infrastructură feroviară — Articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva 2001/14 — Lipsa persistentă de echilibru financiar — Articolul 6 alineatul (1) și articolul 7 alineatele (3) și (4) din Directiva 91/440 — Lipsa de măsuri de stimulare a administratorului infrastructurii — Articolul 7 alineatul (3) și articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2001/14 — Calculul tarifului pentru accesul minim”

În cauza C-512/10,

având ca obiect o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 26 octombrie 2010,

Comisia Europeană, reprezentată de H. Støvlbæk și de K. Herrmann, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Polone, reprezentată de M. Szpunar, precum și de K. Bożekowska-Zawisza și de M. Laszuk, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de:

Republica Cehă, reprezentată de M. Smolek și de T. Müller, precum și de J. Očková, în calitate de agenți,

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

interveniente,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnii A. Borg Barthet (raportor), E. Levits și J.-J. Kasel și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

* Limba de procedură: polona.

grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 septembrie 2012,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 decembrie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că:
 - prin neluarea măsurilor necesare pentru a garanta că entitatea căreia îi este încredințată exercitarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440/CEE a Consiliului din 29 iulie 1991 privind dezvoltarea căilor ferate comunitare (JO L 237, p. 25, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 86), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2004/51/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 (JO L 164, p. 164, Ediție specială, 07/vol. 14, p. 86, denumită în continuare „Directiva 91/440”), este independentă de întreprinderea care furnizează serviciile de transport feroviar,
 - prin neluarea măsurilor de natură să asigure în timp util echilibrul financiar al administratorului infrastructurii,
 - prin neintroducerea unui sistem de stimulente de natură a încuraja administratorul să reducă costurile și tarifele pentru utilizarea infrastructurii și
 - prin neasigurarea unei transpuneri corecte a dispozițiilor referitoare la perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare din 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 L 75, p. 29, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 66), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2004/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 (JO L 164, p. 44, Ediție specială, 07/vol. 14, p. 62, denumită în continuare „Directiva 2001/14”),

Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (3) și al anexei II la Directiva 91/440, al articolului 4 alineatul (2), al articolului 6 alineatele (2) și (3), al articolului 7 alineatul (3), al articolului 8 alineatul (1) și al articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14, precum și al articolului 6 alineatul (1) din aceasta din urmă coroborat cu articolul 7 alineatele (3) și (4) din Directiva 91/440.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 2 Articolul 7 alineatele (3) și (4) din Directiva 91/440 prevedea:

„(3) De asemenea, având în vedere articolele [73 CE], [87 CE] și [88 CE], statele membre pot acorda administratorului infrastructurii finanțări la un nivel corespunzător cu sarcinile, dimensiunea și necesitățile financiare, în special pentru acoperirea investițiilor noi.

(4) În cadrul politicii generale stabilite de stat, administratorul infrastructurii întocmește un plan de afaceri care să includă programele de investiții și de finanțare. Planul se întocmește astfel încât să asigure utilizarea și dezvoltarea optimă și eficientă a infrastructurii, concomitent cu asigurarea unui echilibru financiar și punerea la dispoziție a mijloacelor necesare pentru realizarea acestor obiective.”

3 Articolul 6 din Directiva 2001/14 avea următorul cuprins:

„(1) Statele membre stabilesc condițiile corespunzătoare, inclusiv plățile în avans dacă este cazul, care să asigure că, în condiții normale de activitate și pe o perioadă de timp acceptabilă, conturile unui administrator al infrastructurii prezintă cel puțin un echilibru între venitul rezultat din tarifele de utilizare a infrastructurii, excedentul rezultat din alte activități comerciale și finanțările de la stat, pe de o parte, și cheltuielile infrastructurii, pe de altă parte.

Fără să aducă atingere obiectivului posibil pe termen lung privind acoperirea de către utilizator a costurilor infrastructurii pentru toate modurile de transport, pe baza unei concurențe loiale și nediscriminatorii, în situația în care transportul feroviar poate concura cu alte moduri de transport, în cadrul de tarifare prevăzut la articolele 7 și 8, un stat membru poate cere administratorului infrastructurii să-și echilibreze conturile fără a apela la finanțarea statului.

(2) Administratorii infrastructurii sunt stimulați, respectându-se cerințele în materie de siguranță și prin menținerea și îmbunătățirea calității serviciului de infrastructură, să reducă costurile de furnizare a infrastructurii și nivelul tarifelor de acces.

(3) Statele membre se asigură că dispoziția de la alineatul (2) se aplică fie în cadrul unui contract încheiat între autoritatea competentă și administratorul infrastructurii pe o perioadă de cel puțin trei ani care să prevadă finanțare de la stat, fie prin stabilirea unor măsuri de reglementare corespunzătoare, care să prevadă competențele necesare.

[...]”

4 Potrivit articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14:

„Fără să aducă atingere dispozițiilor de la alineatele (4) sau (5) sau de la articolul 8, tarifele pentru setul minim de prestații și accesul pe rețea la serviciile infrastructurii sunt stabilite la costul direct imputabil exploataării serviciilor de transport feroviar.”

5 Articolul 8 alineatul (1) din directiva menționată prevedea:

„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 în special competitivitatea optimă a transportului feroviar internațional de marfă. Sistemul de tarifare 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 exploataării serviciilor de transport feroviar, plus un indice de rentabilitate dacă piața se pretează la aceasta.”

Dreptul polonez

Legea din 2000

- 6 Articolul 15 din Legea privind vânzarea, restructurarea și privatizarea întreprinderii publice Polskie Koleje Państwowe (ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”) din 8 septembrie 2000 (Dz. U. din 2000, nr. 84, poziția 948), în versiunea aplicabilă prezentului litigiu (denumită în continuare „Legea din 2000”), prevede:

„1. PKP SA înființează o societate pe acțiuni însărcinată cu administrarea liniilor feroviare, care își desfășoară activitatea sub numele «PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna», denumită în continuare «PLK SA».

[...]

4. PLK SA devine administratorul liniilor în sensul [Legii privind transportul feroviar (ustawa o transporcie kolejowym) din 28 martie 2003 (Dz. U. din 2007, nr. 16, poziția 94, denumită în continuare «legea privind transportul feroviar»)]”

Legea privind transportul feroviar

- 7 Potrivit articolului 33 alineatele 1-8 din Legea privind transportul feroviar:

„1. Administratorul [infrastructurii] stabilește quantumul tarifelor datorate de transportatorii feroviari pentru utilizarea infrastructurii.

2. Tariful de bază pentru utilizarea infrastructurii feroviare se stabilește luând în considerare costul, suportat de administrator, direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar.

3. Tariful pentru utilizarea infrastructurii feroviare se compune din tariful de bază și din tarifele suplimentare.

3 bis. În cadrul tarifului de bază, administratorul aplică un tarif distinct pentru

1) accesul minim la infrastructura feroviară, care include serviciile menționate în partea I alineatul 1 din anexa la lege;

2) accesul la instalațiile legate de întreținerea trenurilor, care include serviciile menționate în partea I alineatul 2 din anexa la lege.

4. Tariful de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară se calculează ca fiind produsul dintre mișcările de trenuri și ratele unitare stabilite în funcție de categoria liniei feroviare și de tipul de tren, separat pentru transportul de pasageri și pentru cel de mărfuri.

4 bis. Administratorul poate aplica o rată unitară minimă a tarifului de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară. Rata minimă se aplică potrivit unor modalități echivalente tuturor transportatorilor feroviari de pasageri pentru utilizarea infrastructurii feroviare legată de activitățile executate în conformitate cu contractul de servicii publice.

[...]

4 quater. Tariful de bază pentru accesul la echipamentele legate de întreținerea trenurilor se calculează ca fiind produsul dintre serviciile comandate și ratele unitare corespunzătoare, al căror quantum variază în funcție de tipul de servicii menționate în partea I alineatul 2 din anexa la lege.

5. Rata unitară a tarifului de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară se stabilește pentru fiecare tren, pentru un kilometru de deplasare.

5 bis. Pentru a stabili ratele unitare ale tarifului de bază, administratorul deduce din quantumul prevăzut al cheltuielilor de punere a infrastructurii feroviare la dispoziția transportatorilor feroviari subvenția prevăzută pentru renovarea și pentru întreținerea infrastructurii care provine de la bugetul statului sau de la colectivitățile locale și resursele prevăzute care provin din Fondul feroviar.

[...]

5 quater. Majorarea ratelor unitare ale tarifului de bază pentru transporturile feroviare de persoane efectuate în temeiul unui contract de servicii publice în perioada de valabilitate a orarelor în sensul articolului 30 alineatul 5 nu poate depăși nivelul indicelui de inflație prevăzut în proiectul de lege a bugetului pentru anul relevant.

6. Administratorul este obligat să facă publice, potrivit practicii în vigoare, quantumul și tipurile de rate ale tarifului de bază și ale tarifelor suplimentare, făcând distincție între transportul de pasageri și transportul de mărfuri.

7. Ratele unitare ale tarifului de bază și ale tarifelor suplimentare, cu excepția tarifelor pentru utilizarea curentului de tracțiune, sunt transmise președintelui [Oficiului Transporturilor Feroviare], însoțite de calculele de stabilire a quantumului acestora.

8. În termen de 30 de zile de la primirea ratelor, președintele [Oficiului Transporturilor Feroviare] aprobă sau refuză să aprobe ratele prevăzute la alineatul 7 [al prezentului articol] în cazul în care constată încălcări ale normelor prevăzute la alineatele [2-6 ale prezentului articol], la articolul 34 sau ale dispozițiilor adoptate în temeiul articolului 35.”

8 Articolul 38 bis alineatele 1 și 2 din Legea privind transportul feroviar prevede:

„1. Pentru a reduce cheltuielile și quantumul tarifelor de utilizare, ministrul transporturilor poate să cofinanțeze din bugetul statului sau din Fondul feroviar cheltuielile cu renovarea și cu întreținerea infrastructurii feroviare, cu condiția ca infrastructura să fie pusă la dispoziție de administrator în conformitate cu principiile stabilite în lege.

2. Misiunea prevăzută la alineatul 1 se realizează în temeiul unui contract încheiat între ministrul transporturilor și administrator pentru o perioadă de cel puțin trei ani.”

Regulamentul ministerial din 2009

- 9 Regulamentul ministrului infrastructurii privind condițiile de acces și de utilizare a infrastructurii feroviare (rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej) din 27 februarie 2009 (Dz. U. din 2009, nr. 35, poziția 274, denumit în continuare „Regulamentul ministerial din 2009”) prevede la articolul 6:

„Tariful de bază vizat la articolul 33 alineatul 4 din [Legea privind transportul feroviar] se calculează prin adăugarea numărului de tren-kilometri realizați la rata aplicabilă categoriei de linie de cale ferată în cauză, stabilită în considerarea traficului cotidian mediu și a vitezei tehnice admise cu integrarea limitărilor permanente, precum și a tipului de tren și a masei brute totale a trenului, definite pentru ruta acordată.”

- 10 Potrivit articolului 7 din Regulamentul ministerial din 2009:

„Ratele unitare ale tarifului de bază vizat la articolul 6 se fixează pentru:

- 1) trenurile de pasageri,
- 2) trenurile de mărfuri.”

- 11 Articolul 8 din Regulamentul ministerial din 2009 prevede:

„1. Pentru calcularea ratelor de punere la dispoziție a infrastructurii feroviare, administratorul ține cont:

- 1) de costurile directe care acoperă:
 - a) cheltuielile de întreținere,
 - b) cheltuielile de exploatare a traficului,
 - c) amortizarea;
- 2) de costurile indirecte ale activității care acoperă cheltuielile rezonabile ale administratorului, altele decât cele menționate la punctele 1 și 3;
- 3) de costurile financiare legate de rambursarea împrumuturilor pe care administratorul le-a contractat pentru dezvoltarea și modernizarea infrastructurii puse la dispoziție;
- 4) de activitatea de exploatare stabilită pentru diferitele categorii de linii și de trenuri vizate la articolul 7.

2. Rata variază în funcție de categoria de linie de cale ferată și de masa totală brută a trenului, precizându-se că această rată crește odată cu sporirea acestor parametri.

3. Ratele pentru deplasarea trenurilor vizate la articolul 7 întrucât privesc aceeași categorie de linie și aceeași masă totală brută trebuie să fie egale.

4. Ratele pentru trenurile vizate la articolul 7 sunt prezentate sub formă de tabele, ale căror linii diferite privesc masa brută a trenurilor și ale căror coloane privesc liniile feroviare.”

Procedura precontencioasă

- 12 La 10 mai 2007, Comisia a adresat Republicii Polone un chestionar pentru a se asigura cu privire la faptul că acest stat membru a transpus în mod corect în ordinea sa juridică internă Directiva 2001/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 de modificare a Directivei 91/440 (JO L 75, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 38), Directiva 2001/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 de modificare a Directivei 95/18/CE a Consiliului din 19 iunie 1995 privind acordarea de licențe întreprinderilor feroviare (JO L 75, p. 26, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 63) și Directiva 2001/14 (denumite în continuare, împreună, „primul pachet feroviar”). Autoritățile poloneze au răspuns la chestionarul menționat printr-o scrisoare din 5 iulie 2007.
- 13 La 21 octombrie 2007, Comisia a solicitat lămuriri suplimentare Republicii Polone, pe care aceasta i le-a furnizat în cuprinsul unei scrisori din 20 decembrie 2007.
- 14 La 26 iunie 2008, pe baza informațiilor comunicate de Republica Polonă, Comisia a pus acest stat membru în întârziere cu privire la conformarea cu prevederile directivelor din cadrul primului pachet feroviar. Principalele neregularități evidențiate priveau lipsa de independență a PLK SA și perceperea tarifelor de acces la infrastructură.
- 15 La 26 august 2008, Republica Polonă a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere a Comisiei.
- 16 La 9 octombrie 2009, Comisia a adresat Republicii Polone un aviz motivat prin care, pe de o parte, îi reproșează că nu adoptase măsurile necesare pentru a garanta independența administratorului infrastructurii feroviare în raport cu transportatorii feroviari, precum și, pe de altă parte, invita acest stat membru să adopte măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat menționat în termen de două luni de la primirea acestuia.
- 17 Prin scrisoarea din 9 decembrie 2009, Republica Polonă a răspuns avizului motivat contestând neîndeplinirea obligațiilor reproșată de Comisie.
- 18 În aceste condiții, Comisia a introdus prezenta acțiune.

Procedura în fața Curții

- 19 Prin Ordonanța președintelui Curții din 13 aprilie 2011, au fost admise cererile de intervenție ale Republicii Cehe și Republicii Italiene în susținerea concluziilor Republicii Polone.
- 20 Prin înscrisul depus la grefa Curții la 12 aprilie 2013, Comisia a informat Curtea că renunță la primul motiv întemeiat pe încălcarea articolului 6 alineatul (3) din Directiva 91/440, precum și pe articolul 4 alineatul (2) și pe articolul 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14.
- 21 În cadrul observațiilor sale privind desistarea, Republica Polonă a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente motivului menționat.

Cu privire la acțiune

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe lipsa persistentă de echilibru financiar

Argumentele părților

- 22 Comisia reproșează Republicii Polone că nu a adoptat măsurile adecvate pentru a asigura în timp util echilibrul financiar al administratorului infrastructurii, și anume PLK SA, cu încălcarea obligațiilor care revin acestui stat membru în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2001/14 coroborat cu articolul 7 alineatele (3) și (4) din Directiva 91/440. Comisia precizează în această privință că din răspunsul statului membru menționat la avizul motivat rezultă că cheltuielile și veniturile PLK SA nu vor fi echilibrate decât în anul 2012.
- 23 Republica Polonă susține că echilibrul financiar al administratorului infrastructurii este atins dacă se ține seama de rezultatul exploatării înaintea deducerii amortizărilor. Or, nu ar rezulta în niciun caz din cuprinsul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2001/14 că echilibrul financiar trebuie să fie atins prin includerea costurilor de amortizare, în special a celor de amortizare a liniilor feroviare care sunt sau vor fi în viitor lichidate, astfel încât costurile eventualei renovări a acestora nu au fost luate în considerare la momentul stabilirii tarifelor de acces la infrastructură.
- 24 În ceea ce privește articolul 7 alineatul (3) din Directiva 91/440, Republica Polonă susține că, pe de o parte, articolele 33-35 din Legea privind transportul feroviar, referitoare la taxele pe care trebuie să le achite transportatorii feroviari, garantează finanțarea infrastructurii feroviare și că, pe de altă parte, bugetul statului și Fondul feroviar, din care pot fi finanțate costurile de renovare și de întreținere a structurii în aplicarea articolelor 38 și 38 bis din această lege, constituie o a doua sursă de finanțare. Veniturile PLK SA obținute în cadrul exercitării de activități altele decât punerea la dispoziție a infrastructurii feroviare ar constitui o a treia sursă de finanțare a acesteia.
- 25 În ceea ce privește articolul 7 alineatul (4) din Directiva 91/440, Republica Polonă arată că PLK SA pregătește, astfel cum impun actele sale constitutive, planuri financiare anuale, ale căror programe de investiție anuale, care trebuie elaborate astfel încât să garanteze finanțarea lor din diferite surse, constituie unul dintre elemente.

Aprecierea Curții

- 26 În aplicarea articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2001/14, statele membre stabilesc condițiile corespunzătoare care să asigure că, în condiții normale de activitate și pentru o perioadă de timp acceptabilă, conturile administratorului infrastructurii prezintă cel puțin un echilibru între venitul rezultat din tarifele de utilizare a infrastructurii, excedentul rezultat din alte activități comerciale și finanțările de la stat, pe de o parte, și cheltuielile infrastructurii, pe de altă parte.
- 27 Potrivit Republicii Polone, această dispoziție impune statelor membre nu să vegheze ca contul de profituri și pierderi ale administratorului infrastructurii să fie în echilibru, contrar celor susținute de Comisie, ci doar să furnizeze finanțarea necesară pentru ca rezultatul exploatării înaintea deducerii amortizărilor să fie echilibrat.
- 28 În această privință, se impune mai întâi a releva că, deși, potrivit principiilor contabilității, amortizarea reprezintă nu o „cheltuială”, noțiune care implică un flux de trezorerie, ci o obligație care nu implică o plată, utilizarea acestui termen la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2001/14 nu poate fi totuși considerată determinantă în măsura în care al doilea paragraf al aceluiași alineat vizează „costurile infrastructurii”.

- 29 Trebuie relevat, în continuare, ca și avocatul general la punctul 55 din concluzii, că utilizarea termenilor „plăți [...] în avans” la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2001/14, în măsura în care par să sugereze *a priori* că obligația vizată la această dispoziție are drept obiectiv să protejeze nu echilibrul contabil, ci lichiditatea administratorului, ar putea să constituie un argument în favoarea interpretării susținute de Republica Polonă.
- 30 Totuși, se impune deopotrivă a revela, astfel cum a procedat avocatul general la punctul 57 din concluzii, că dispozițiile articolului 7 din Directiva 91/440, care prevăd, la alineatele (3) și (4) ale acestuia, pe de o parte, posibilitatea statelor membre de a acorda administratorului infrastructurii o finanțare suficientă în raport cu sarcinile, dimensiunea și nevoile financiare ale acestuia și, pe de altă parte, obligația administratorului infrastructurii de a întocmi un plan de afaceri care să permită asigurarea echilibrului financiar în cadrul politicii generale stabilite de stat, au ca obiectiv tocmai garantarea lichidității administratorului infrastructurii.
- 31 În consecință, dacă s-ar interpreta în sensul că obligația de a echilibra conturile administratorului infrastructurii urmărește să protejeze nu echilibrul contabil, ci lichiditatea acestuia, articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2001/14 nu ar avea un domeniu de aplicare propriu în raport cu cel al articolului 7 alineatele (3) și (4) din Directiva 91/440.
- 32 În plus, trebuie arătat că înregistrarea amortizărilor activelor constituie, potrivit articolului 35 alineatul (1) litera (b) din A patra directivă a Consiliului din 25 iulie 1978, în temeiul articolului [44 alineatul (2) litera (g) CE] privind conturile anuale ale anumitor forme de societăți comerciale (JO L 222, p. 11, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 21), o obligație contabilă în absența căreia conturile anuale ale unei societăți de capitaluri precum PLK SA nu pot oferi, în conformitate cu ceea ce prevede articolul 2 alineatul (3) din directiva menționată, o imagine fidelă a patrimoniului, a situației financiare, precum și a rezultatelor societății.
- 33 Mai trebuie arătat, precum avocatul general la punctul 59 din concluzii, că obligația amortizării valorii activelor nu depinde de aspectul dacă întreprinderea are sau nu are intenția de a renova un element al activului fix.
- 34 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se interpreteze obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2001/14 în sensul că vizează un echilibru contabil al contului de profituri și pierderi al administratorului infrastructurii.
- 35 Un dezechilibru al contului de profituri și pierderi al administratorului infrastructurii nu este însă suficient, numai acesta, pentru a concluziona că statul membru în cauză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (1) sus-menționat. Astfel, pentru a ajunge la o asemenea concluzie, ar trebui de asemenea să se stabilească, potrivit chiar modului de redactare a acestei dispoziții, că dezechilibrul contabil intervine „în condiții normale de activitate” și „pe o perioadă de timp acceptabilă”.
- 36 În această privință, Comisia susține că, dacă PLK SA acumulează pierderi la un nivel echivalent cu cel indicat de Republica Polonă în răspunsul său la scrisoarea de punere în întârziere, va fi imposibil să se asigure echilibrul financiar prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2001/14. În plus, Comisia apreciază că statul membru în cauză nu a acordat administratorului infrastructurii finanțări la un nivel corespunzător cu sarcinile, cu dimensiunea și cu necesitățile sale financiare.
- 37 Potrivit datelor cuprinse în cererea introductivă, deficitul PLK SA a crescut de la 2 % în 2006 la 10 % (date preconizate) în 2009. În cursul aceleiași perioade, finanțarea acordată de stat a crescut de la 10,8 % la 19,3 % (date preconizate), în timp ce acoperirea costurilor din veniturile rezultate din tarifele pentru accesul la infrastructură a scăzut în paralel de la 79,4 % în 2006 la 64,4 % în 2009 (date preconizate).

- 38 Cu toate acestea, Republica Polonă susține că este prevăzut că în anul 2015 statul va acoperi cheltuielile legate de infrastructură în proporție de 37,5 %, ceea ce va determina, în opinia sa, o scădere sensibilă a ratelor tarifului pentru transportatorii feroviari.
- 39 În memoriul său în duplică, Republica Polonă amintește că a prezentat, în răspunsul său la avizul motivat, planul guvernamental care prevedea creșterea finanțării administratorului infrastructurii, având ca obiectiv asigurarea echilibrului bugetar în anul 2012. Pe de altă parte, statul membru în cauză ar intenționa să asigure echilibrul bugetar și în etapa planificării veniturilor și cheltuielilor PLK SA. Arătând totodată că rezultatul final va depinde de conjunctura economică, Republica Polonă precizează că în anul 2009 s-a înregistrat o scădere cu 17 % a volumelor în transportul feroviar de mărfuri în raport cu anul precedent.
- 40 În această privință, trebuie arătat că textul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2001/14 nu conține nicio precizare privind aplicarea criteriului unei „perioade de timp acceptabile”, care, potrivit articolului 8 alineatul (4) primul paragraf din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO L 343, p. 32), directivă care a abrogat printre altele Directiva 2001/14 începând de la 15 decembrie 2012, nu poate depăși cinci ani.
- 41 În speță, reiese din dosar că Republica Polonă a acordat PLK SA o primă subvenție de 340 de milioane de zloți polonezi (PLN) în 2006, după ce administratorul și-a început activitatea. În 2010, subvenția de stat anuală a fost ridicată la 900 de milioane PLN, pentru a ajunge la 1 200 de milioane PLN în 2012, an în cursul căruia ar fi trebui asigurat echilibrul financiar. În sfârșit, în cursul anilor următori, este prevăzut ca subvenția în cauză să crească cu 100 de milioane PLN în fiecare an.
- 42 Potrivit informațiilor cuprinse în dosar, rețeaua feroviară poloneză este foarte densă, în stare precară și, într-o mare măsură, puțin rentabilă. În plus, administrarea independentă a infrastructurii feroviare nu a început decât recent, prima subvenție de stat fiind acordată în anul 2006. În același timp, în pofida acordării repetate de finanțări de către statul polonez administratorului infrastructurii, veniturile acestuia din urmă au scăzut, în parte din cauza crizei economice majore cu care se confruntă Uniunea Europeană. Cu toate acestea, planificarea financiară realizată de statul polonez prevede asigurarea echilibrului bugetar în anul 2012.
- 43 Ținând seama de elementele care precedă, nu se poate concluziona că Republica Polonă nu a definit condițiile corespunzătoare care să asigure că, în condiții normale de activitate și pentru o perioadă de timp acceptabilă, conturile administratorului infrastructurii prezintă cel puțin un echilibru între, pe de o parte, veniturile rezultate din tarifele de utilizare a infrastructurii și, pe de altă parte, cheltuielile infrastructurii.
- 44 Prin urmare, se impune înlăturarea celui de al doilea motiv invocat de Comisie în susținerea acțiunii formulate.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe lipsa de măsuri de stimulare a administratorului în vederea reducerii costurilor de furnizare a infrastructurii și a cuantumului tarifelor de acces

Argumentele părților

- 45 Comisia susține că, întrucât a omis să instituie, în conformitate cu prevederile articolului 6 alineatele (2) și (3) din Directiva 2001/14, un sistem de stimulente care să încurajeze administratorul să reducă costurile de furnizare a infrastructurii și cuantumului tarifelor de acces la infrastructura în cauză, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.

- 46 Comisia susține în special că articolul 38 bis din Legea privind transportul feroviar nu creează un sistem de stimulente care să încurajeze administratorul să reducă costurile de furnizare a infrastructurii și nivelul tarifelor de acces.
- 47 Republica Polonă susține mai întâi că, deși Directiva 2001/14 prevede obligația statelor membre de a adopta măsuri de stimulare în vederea creșterii eficienței administratorului infrastructurii, ea nu definește totuși natura acestora.
- 48 Acest stat membru susține apoi că ministrul transporturilor hotărăște în fiecare an împreună cu PKP SA, controlată în proporție de 100 % de Trezoreria publică, cu privire la oportunitatea de a atribui recompense membrilor consiliului de administrație al PLK SA, cu scopul de a crește eficiența administratorului infrastructurii.
- 49 Republica Polonă menționează de asemenea alte instrumente de guvernare corporativă aplicabile PLK SA, precum decizia de a nu face să se reflecte costurile serviciilor de protecție feroviară asupra costurilor tarifului de acces la infrastructură, ci de a finanța aceste servicii din fonduri obținute de societate în cadrul altor tipuri de activitate, precum și subordonarea cuantumului fondurilor publice afectate activității operaționale a administratorului condiției eficienței activității sale.
- 50 În sfârșit, Republica Polonă susține că articolul 33 din Legea privind transportul feroviar, în aplicarea căruia ratele unitare ale tarifelor sunt supuse aprobării președintelui Oficiului Transporturilor Feroviare, constituie o punere în aplicare suficientă a măsurilor de reglementare vizate la articolul 6 alineatul (3) din Directiva 2001/14.
- 51 Republica Cehă arată că impunerea unor măsuri de stimulare a reducerii costurilor de furnizare a infrastructurii și a nivelului tarifelor de acces reprezintă obiectivul final al articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2001/14, respectiv un stadiu care trebuie atins. Or, după cum ar prevedea în mod explicit această dispoziție, ar fi necesar să se creeze condiții prealabile în acest scop. Astfel, atunci când încearcă să atingă acest obiectiv, un stat membru trebuie să asigure securitatea, menținerea și îmbunătățirea calității serviciului de infrastructură.
- 52 Republica Cehă adaugă că, în cazul în care infrastructura este în stare precară, aceste condiții nu sunt îndeplinite. În consecință, încheierea unui contract între statul membru și administratorul infrastructurii privind finanțarea costurilor de reparare sau de întreținere a infrastructurii ar fi o măsură care urmărește să atingă obiectivul final stabilit la articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2001/14 și care ar trebui să fie considerată suficientă, având în vedere starea infrastructurii.
- 53 În răspunsul său la memoriul în intervenție al Republicii Cehe, Comisia susține că o astfel de interpretare a articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2001/14 este eronată.
- 54 Potrivit acestei instituții, nu rezultă din această dispoziție că obligația pe care o prevede, de a adopta măsuri de stimulare, depinde de starea infrastructurii feroviare. Dimpotrivă, o asemenea obligație ar exista prin ea însăși. Astfel, încheierea unui acord între statul membru respectiv și administratorul infrastructurii cu privire la finanțarea costurilor de reparare și de întreținere a infrastructurii care nu ar presupune măsuri care să stimuleze administratorul să reducă costurile de furnizare a infrastructurii și nivelul tarifelor de acces nu ar îndeplini obligația prevăzută de dispoziția menționată.

Aprecierii Curții

- 55 Reiese din articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2001/14 că administratorii infrastructurii sunt stimulați, respectându-se cerințele în materie de siguranță, precum și prin menținerea și îmbunătățirea calității serviciului de infrastructură, să reducă costurile de furnizare a infrastructurii și nivelul tarifelor de acces pentru utilizarea acesteia.

- 56 Articolul 6 alineatul (3) din directiva menționată prevede că obligația care rezultă de la alineatul (2) al acestui articol se aplică fie în cadrul unui contract plurianual încheiat între administratorul infrastructurii și autoritatea competentă și care prevede finanțare de la stat, fie prin stabilirea unor măsuri de reglementare corespunzătoare, care să prevadă competențele necesare.
- 57 În speță, trebuie să se constate că articolul 38 bis alineatele 1 și 2 din Legea privind transportul feroviar, deși prevede drept obiectiv reducerea cheltuielilor și a cuantumului tarifelor de utilizare, omite totuși definirea mecanismului de stimulare prin intermediul căruia acest obiectiv ar trebui să fie atins.
- 58 În plus, nu se contestă împrejurarea că legea menționată nu stabilește măsuri de reglementare care să prevadă competențele necesare pentru ca administratorul infrastructurii să dea socoteală despre gestiunea sa în fața unei autorități competente, astfel cum prevede articolul 6 alineatul (3) din Directiva 2001/14.
- 59 De altfel, trebuie arătat că Republica Polonă nu susține că măsurile pe care le invocă, menționate la punctele 48 și 49 din prezenta hotărâre, chiar presupunând că ar putea fi considerate stimulente în sensul articolului 6 alineatul (2) din directiva menționată, sunt incluse într-un contract plurianual de finanțare în conformitate cu prevederile alineatului (3) al acestui articol.
- 60 În final, în ceea ce privește argumentele Republicii Cehe, este suficient să se constate că, deși rezultă din articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2001/14 că statele membre trebuie să țină seama de starea infrastructurii în cadrul aplicării alineatelor (2) și (3) ale acestui articol, acestea sunt în egală măsură obligate fie să încheie contracte plurianuale de finanțare care să includă măsuri de stimulare, fie să stabilească un cadru de reglementare corespunzător în acest scop.
- 61 Având în vedere toate considerațiile care precedă, este necesar să se concluzioneze că al treilea motiv invocat de Comisie în susținerea acțiunii formulate este fondat.

Cu privire la al patrulea motiv, referitor la calculul tarifului pentru accesul minim la infrastructura feroviară

Argumentele părților

- 62 Comisia susține că Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (3) și al articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2001/14.
- 63 Aceasta susține că noțiunea „cost direct imputabil exploataării serviciilor de transport feroviar” în sensul articolului 7 alineatul (3) din directiva menționată trimite la noțiunea „cost marginal”. În opinia Comisiei, aceasta din urmă corespunde exclusiv costurilor generate de mișcările efective de trenuri, iar nu costurilor fixe care acoperă, pe lângă costurile legate de exploatarea serviciilor feroviare, costurile generale de funcționare a infrastructurii care trebuie suportate chiar și în lipsa mișcărilor de trenuri.
- 64 În plus, Comisia susține că Republica Polonă a recunoscut, în răspunsul său la avizul motivat, că nivelul ratelor unitare ale tarifului de bază pentru accesul minim la infrastructură depinde de lucrările prevăzute în materie de exploatare, de costul prevăzut pentru furnizarea infrastructurii feroviare în cadrul accesului minim, precum și de finanțarea proiectată a reparațiilor și a întreținerii infrastructurii feroviare. Or, aceste elemente nu ar fi în mod direct legate de costurile directe care rezultă din exploatare, ci urmăresc să recupereze toate costurile suportate de administrator.
- 65 În ceea ce privește posibilitățile de majorare a tarifelor în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2001/14, Comisia susține că, astfel cum rezultă din primul paragraf coroborat cu al doilea paragraf al acestei dispoziții, statele membre sunt obligate să instituie un mecanism de control care să

cuprindă toate segmentele pieței transportatorilor feroviari și capacitățile lor de plată. Acest mecanism ar trebui să permită identificarea „rezistenței pieței” și să vegheze să nu fie excluse anumite sectoare ale acesteia care până în prezent puteau plăti tariful pentru accesul minim la infrastructură.

- 66 Or, Legea privind transportul feroviar nu ar stabili un astfel de mecanism.
- 67 În ceea ce privește, în primul rând, motivul întemeiat pe articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14, Republica Polonă susține că legea menționată a fost modificată în cursul procedurii precontencioase, în conformitate cu cerințele Comisiei.
- 68 În special, articolul 33 din Legea privind transportul feroviar ar prevedea că tariful de bază pentru utilizarea infrastructurii feroviare se stabilește ținând seama de costurile pe care administratorul le suportă ca urmare a deplasărilor de trenuri efectuate de transportatorul feroviar.
- 69 Republica Polonă contestă și susținerea Comisiei potrivit căreia, în temeiul legislației poloneze, costurile direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar corespund costurilor globale de întreținere și de exploatare.
- 70 Pe de altă parte, Republica Polonă arată că susținerea Comisiei potrivit căreia noțiunea „costuri direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar” trimite la noțiunea „cost marginal” este lipsită de temei. Statul membru menționat observă în această privință că, întrucât Directiva 2001/14 nu definește o astfel de noțiune, statele membre dispun, respectând obiectivele acestei directive, de o anumită libertate pentru a defini elementele constitutive și pentru a determina cuantumul tarifului de acces.
- 71 În ceea ce privește, în al doilea rând, motivul întemeiat pe încălcarea articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2001/14, Republica Polonă susține că Comisia nu a explicat pe ce bază, în raport cu dispozițiile în vigoare în Polonia, a constatat că costurile luate în considerare la calcularea tarifului pentru accesul minim erau majorate cu indicele de rentabilitate prevăzut la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2001/14.
- 72 În ceea ce privește motivul invocat de Comisie întemeiat pe o transpunere eronată a articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14, Republica Cehă susține că din dispoziția menționată nu reiese în niciun caz că numai costurile marginale ar putea fi calificate drept „cost[uri] direct imputabil[e] exploatării serviciilor de transport feroviar”. Potrivit acestui stat membru, întrucât nici această directivă, nici vreo altă dispoziție a dreptului Uniunii nu enumeră costurile care corespund acestei noțiuni, criteriul determinant este exclusiv aspectul dacă se poate demonstra existența unui raport direct cu exploatarea serviciilor de transport feroviar.

Aprecierea Curții

- 73 Conform articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14, fără să se aducă atingere dispozițiilor de la alineatele (4) sau (5) ale articolului 7 sau de la articolul 8 din directiva respectivă, tarifele pentru setul minim de prestații și accesul pe rețea la infrastructurile de servicii sunt stabilite la costul direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar.
- 74 În această privință, trebuie să se constate că Directiva 2001/14 nu cuprinde nicio definiție a noțiunii „cost direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar” și că nicio altă dispoziție de drept al Uniunii nu specifică costurile care sunt incluse sau care nu sunt incluse în această noțiune.

- 75 În plus, fiind vorba de o noțiune din domeniul științelor economice a cărei aplicare ridică, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 93 din concluzii, dificultăți practice considerabile, este necesar să se considere că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, statele membre se bucură de o oarecare marjă de apreciere în ceea ce privește transpunerea și aplicarea noțiunii menționate în dreptul intern.
- 76 În consecință, în speță, trebuie să se verifice dacă reglementarea poloneză în cauză permite includerea în calculul tarifelor pentru setul minim de prestații și pentru accesul pe rețea la infrastructurile feroviare elemente care nu sunt în mod vădit direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar.
- 77 În această privință, articolul 33 alineatul 2 din Legea privind transportul feroviar prevede că tariful de bază pentru utilizarea infrastructurii feroviare este stabilit ținând seama de costul, suportat de administratorul acesteia, direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar.
- 78 Potrivit alineatului 4 al articolului 33, tariful de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară se calculează ca fiind produsul dintre mișcările de trenuri și ratele unitare stabilite în funcție de categoria liniei feroviare și de tipul de tren, separat pentru transportul de pasageri și pentru cel de mărfuri. În conformitate cu alineatul 5 al aceluiași articol, tariful de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară se stabilește pentru fiecare tren, pentru un kilometru de deplasare.
- 79 Modalitățile de calcul al tarifului de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară sunt definite la articolul 6 din Regulamentul ministerial din 2009.
- 80 Articolul 8 alineatul 1 din regulamentul ministerial menționat precizează în această privință că, pentru a calcula ratele tarifare de punere la dispoziție a infrastructurii feroviare, administratorul infrastructurii ține seama de costurile directe care acoperă costurile de întreținere, costurile de administrare a traficului feroviar și amortizarea. În plus, această dispoziție prevede că se ține seama și de costurile financiare legate de rambursarea împrumuturilor pe care administratorul le-a contractat pentru dezvoltarea și modernizarea infrastructurii puse la dispoziție, de costurile indirecte ale activității, care acoperă alte cheltuieli rezonabile ale administratorului decât cele menționate anterior, precum și de activitatea de exploatare stabilită pentru diferitele categorii de linii și de trenuri.
- 81 După cum a arătat avocatul general la punctul 99 din concluziile sale, costurile legate de semnalizare, de administrarea traficului, de mentenanță și de reparații pot varia, cel puțin parțial, în funcție de trafic și, în consecință, pot fi considerate în parte direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar.
- 82 Rezultă, *a contrario*, că, în măsura în care includ costuri de natură fixă legate de punerea la dispoziție a unui tronson al rețelei feroviare pe care administratorul trebuie să le suporte chiar în lipsa mișcărilor de trenuri, costurile de întreținere sau de administrare a traficului menționate la articolul 8 alineatul 1 din Regulamentul ministerial din 2009 trebuie considerate ca nefiind direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar decât în mod parțial.
- 83 În ceea ce privește costurile indirecte și costurile financiare, menționate de asemenea în această dispoziție națională, trebuie să se constate că acestea nu au în mod vădit niciun raport direct cu exploatarea serviciilor de transport feroviar.
- 84 În sfârșit, în măsura în care nu sunt stabilite pe baza uzurii reale a infrastructurii imputabile traficului, ci în funcție de reguli contabile, nici amortizările nu pot fi considerate direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar.

- 85 În aceste condiții, este necesar să se constate că Regulamentul ministerial din 2009 conduce, pentru stabilirea tarifelor pentru setul minim de prestații și pentru accesul pe rețea la serviciile infrastructurii, la luarea în considerare a unor costuri care nu pot fi considerate direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar.
- 86 Prin urmare, trebuie să se considere că motivul invocat de Comisie și întemeiat pe încălcarea articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14 este fondat.
- 87 În schimb, motivul Comisiei întemeiat pe o încălcare a articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2001/14 nu poate fi primit.
- 88 Astfel, Republica Polonă contestă împrejurarea că ar fi utilizat posibilitatea oferită de dispoziția menționată care permite perceperea unor majorări ale tarifelor pentru acces, iar Comisia nu a reușit să demonstreze temeinicia susținerii sale în această privință.
- 89 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie primit cel de al patrulea motiv al Comisiei în măsura în care reglementarea poloneză permite să se includă în calculul tarifelor pentru setul minim de prestații și pentru accesul pe rețea la serviciile infrastructurii feroviare costuri care nu pot fi considerate direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar în sensul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14.
- 90 În consecință, este necesar, pe de o parte, să se constate că, prin faptul că nu a adoptat măsuri de stimulare a administratorului infrastructurii feroviare pentru a reduce costurile de furnizare a infrastructurii și nivelul tarifelor de acces, precum și prin faptul că a permis includerea în calculul tarifelor pentru setul minim de prestații și accesul pe rețea la infrastructuri a unor costuri care nu pot fi considerate direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (2) și, respectiv, al articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14 și, pe de altă parte, să se respingă în rest acțiunea formulată de Comisie.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 91 În temeiul articolului 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, în cazul în care părțile cad fiecare în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată. Pe de altă parte, articolul 141 alineatul (1) din acest regulament prevede că partea care se desistează este obligată la plata cheltuielilor de judecată, la cererea celeilalte părți, formulată în cadrul observațiilor sale privind desistarea.
- 92 În speță, Comisia s-a desistat cu privire la primul motiv invocat în susținerea acțiunii sale și, în cadrul observațiilor sale privind această desistare, Republica Polonă a solicitat obligarea acestei instituții la plata cheltuielilor de judecată aferente acestui motiv.
- 93 Totuși, întrucât Comisia și Republica Polonă au căzut fiecare în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, trebuie să se statueze că acestea din urmă vor suporta propriile cheltuieli de judecată.
- 94 În temeiul articolului 140 alineatul (1) din același regulament, potrivit căruia statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, Republica Cehă și Republica Italiană vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

- 1) **Prin faptul că nu a adoptat măsuri de stimulare a administratorului infrastructurii feroviare pentru a reduce costurile de furnizare a infrastructurii și nivelul tarifelor de acces, precum și prin faptul că a permis includerea în calculul tarifelor pentru setul minim de prestații și accesul pe rețea la infrastructuri a unor costuri care nu pot fi considerate direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (2) și, respectiv, al articolului 7 alineatul (3) din 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, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2004/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004.**
- 2) **Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.**
- 3) **Comisia Europeană, Republica Polonă, Republica Cehă și Republica Italiană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături