



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 28 martie 2019¹

Cauza C-210/18

**WESTbahn Management GmbH
împotriva
ÖBB-Infrastruktur AG**

[cerere de decizie preliminară formulată de Schienen-Control Kommission (Comisia pentru control feroviar, Austria)]

„Procedură preliminară – Transporturi – Spațiu feroviar unic european – Directiva 2012/34/UE –
Gări pentru călători, clădirile acestora și celelalte instalații – Infrastructură feroviară –
Includerea peroanelor pentru călători – Tarif de acces – Limitare a efectelor hotărârii”

1. Peroanele fac parte din gările pentru călători? Răspunsul afirmativ, aparent evident, devine incert atunci când o dispoziție de drept al Uniunii (Directiva 2012/34/UE)² creează o anumită confuzie cu ocazia definirii infrastructurilor feroviare, pe de o parte, și a infrastructurilor de servicii, pe de altă parte.
2. Directiva 2012/34 califică gările pentru călători și terminalele de marfă drept infrastructuri ale serviciului de transport feroviar. Cu toate acestea, directiva include în „lista elementelor infrastructurii feroviare” „peroane pentru mărfuri și călători, inclusiv în gări pentru călători și în terminale de marfă”.
3. Calculul tarifelor care trebuie achitate de întreprinderile feroviare pentru utilizarea peroanelor pentru călători variază în funcție de categoria în care se încadrează acestea din urmă. Aceasta este problema cu care se confruntă Schienen-Control Kommission (Comisia pentru control feroviar, Austria, denumită în continuare „Comisia pentru control”), în sarcina căreia revine soluționarea pe cale administrativă a contestațiilor în această materie³.

¹ Limba originală: spaniola.

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

³ Curtea admite că această comisie poate fi inclusă printre instituțiile care au dreptul să formuleze întrebări preliminare (Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, punctele 26-31). Avem anumite rezerve privind această calificare care, pentru motive similare, s-ar putea aplica practic tuturor organismelor de reglementare sectoriale.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2012/34

4. Articolul 3 („Definiții”) prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «întreprindere feroviară» înseamnă orice întreprindere publică sau privată autorizată în conformitate cu prezenta directivă, a cărei activitate principală constă în furnizarea serviciilor pentru transportul feroviar de mărfuri și/sau călători, cu obligativitatea ca întreprinderea să asigure tracțiunea; sunt incluse de asemenea întreprinderile care asigură doar tracțiunea;
2. «administratorul infrastructurii» înseamnă orice organism sau firmă responsabilă, în special, de realizarea, administrarea și întreținerea infrastructurii feroviare, inclusiv gestionarea traficului, control-comandă și semnalizare; funcțiile administratorului infrastructurii în legătură cu o rețea sau o parte a unei rețele pot fi atribuite unor organisme sau firme diferite;
3. «infrastructură feroviară» înseamnă elementele cuprinse în lista din anexa I;

[...]

11. «infrastructură de servicii» înseamnă instalațiile, inclusiv terenul, clădirile și echipamentul, care au fost amenajate în mod special, integral sau parțial, pentru a permite furnizarea unuia sau mai multor servicii menționate la punctele 2-4 din anexa II;
12. «operator al unei infrastructuri de servicii» înseamnă orice entitate publică sau privată responsabilă pentru gestionarea uneia sau mai multor infrastructuri de servicii sau pentru prestarea unuia sau mai multor servicii întreprinderilor feroviare menționate la punctele 2-4 din anexa II;

[...]”

5. Conform articolului 13 („Condițiile de acces la servicii”):

„(1) Administratorii infrastructurii furnizează tuturor întreprinderilor feroviare, în mod nediscriminatoriu, setul minim de acces prevăzut la punctul 1 din anexa II.

(2) Operatorii infrastructurilor de servicii oferă în mod nediscriminatoriu tuturor întreprinderilor feroviare accesul, inclusiv accesul pe calea ferată, la infrastructurile menționate la punctul 2 din anexa II și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri.

[...]

(4) Cererile depuse de întreprinderile feroviare pentru acordarea accesului la servicii și furnizarea acestora în cadrul infrastructurii de servicii la care se face referire la punctul 2 din anexa II primesc răspuns într-un termen rezonabil stabilit de organismul de reglementare menționat la articolul 55. Aceste cereri pot fi respinse numai dacă există alternative viabile care le permit operarea serviciului respectiv de transport de marfă sau călători pe aceleași rute sau pe rute alternative în condiții acceptabile din punct de vedere economic. [...]

[...]”

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

„(1) Tarifele de utilizare a infrastructurii feroviare și a infrastructurii de servicii se plătesc administratorului infrastructurii și, respectiv, operatorului infrastructurii de servicii, iar aceștia le utilizează la finanțarea activităților lor.

[...]

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

[...]

(7) Tarifele impuse pentru accesul la calea ferată în cadrul infrastructurilor de servicii menționate la punctul 2 din anexa II și furnizarea de servicii în cadrul acestor infrastructuri nu trebuie să depășească costul furnizării lor, plus un profit rezonabil.”

7. Anexa I („Lista elementelor infrastructurii feroviare”) stabilește:

„Infrastructura căilor ferate este alcătuită din următoarele elemente, cu condiția ca acestea să facă parte din căile de rulare permanente, inclusiv căile de serviciu, dar cu excepția căilor situate în interiorul atelierelor de reparare a șinelor, în depouri sau în depozitele de locomotive și liniile secundare private:

- terenuri;
- linii de cale ferată și terasamente, în special rambleuri, excavații, drenuri și rigole, șanțuri de zidărie, apeducte, ziduri de acoperire, plantații pentru protecția pantelor etc.; peroane pentru mărfuri și călători, inclusiv în gări pentru călători și în terminale de marfă; acostamente și piste; ziduri de împrejmuire, garduri vii, parapete și garduri; benzi de protecție împotriva incendiilor; dispozitive de încălzire a macazurilor; puncte de încrucișare etc.; ecrane de protecție împotriva zăpezii;

[...]

- căi de acces pentru călători și mărfuri, inclusiv acces pe șosea și acces pentru pietoni care vin și pleacă pe jos;

[...]

- clădiri utilizate de departamentul pentru infrastructură, inclusiv o parte din instalațiile pentru colectarea taxelor pentru transport.”

8. Anexa II [„Serviciile care trebuie prestate către întreprinderile feroviare (menționate la articolul 13)"] prevede:

„1. Pachetul minim de acces cuprinde:

- (a) soluționarea cererilor pentru acordarea de capacități de infrastructură feroviară;
- (b) dreptul de utilizare a capacităților acordate;
- (c) utilizarea infrastructurii feroviare, inclusiv a macazurilor și a diagonalelor căilor de rulare;

[...]

2. Se acordă accesul, inclusiv accesul pe calea ferată, la următoarele infrastructuri de servicii, în cazul în care acestea există, și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri:

(a) gările pentru călători, clădirile acestora și celelalte instalații, inclusiv afișarea informațiilor despre călătorie și amplasamentul adecvat pentru serviciile de emitere a biletelor;

[...]”

B. Dreptul național. Eisenbahngesetz (Legea privind căile ferate)

9. Articolul 10a face trimitere în mod direct la anexa I la Directiva 2012/34 pentru a defini infrastructura feroviară.

10. Articolul 58 se referă la prestațiile minime, printre care se numără utilizarea infrastructurii feroviare, în termeni identici cu cei utilizați la punctul 1 litera (c) din anexa II la Directiva 2012/34.

11. Articolul 58b, care reglementează accesul la infrastructurile de servicii și serviciile furnizate, menționează că operatorii infrastructurilor de servicii trebuie să acorde în mod nediscriminatoriu acces la infrastructurile lor, utilizând o formulare echivalentă cu cea de la punctul 2 din anexa II la Directiva 2012/34.

12. În ceea ce privește costurile de operare a serviciului de transport feroviar și tarifarea serviciilor, articolul 67 și articolul 69b alineatul 1 reproduc criteriile stabilite la articolul 13 alineatele (3) și (7) din Directiva 2012/34.

II. Situația de fapt din litigiu și întrebările preliminare

13. ÖBB-Infrastruktur AG (denumită în continuare „ÖBB”) este entitatea care administrează infrastructura feroviară din Austria, în sensul articolului 3 punctul 2 din Directiva 2012/34, și operează infrastructurile de servicii⁴.

14. WESTbahn Management GmbH (denumită în continuare „Westbahn”) este una dintre întreprinderile feroviare (definite la articolul 3 punctul 1 din Directiva 2012/34) care prestează servicii de transport feroviar de călători. În acest scop, întreprinderea menționată recurge la trasee și la opriri în stațiile ÖBB căreia îi plătește tariful aferent.

15. Westbahn a considerat că tariful de stație aplicat de ÖBB este prea mare, motiv pentru care a depus o plângere la Comisia pentru control, autoritatea de reglementare înființată în temeiul articolului 55 din Directiva 2012/34.

16. Litigiul se limitează la a stabili dacă, pentru calcularea tarifelor respective, peroanele pentru călători trebuie considerate: a) incluse în așa-numitul „pachet minim de acces” prevăzut la punctul 1 din anexa II la Directiva 2012/34 sau b) infrastructuri de servicii, în sensul punctului 2 litera (a) din anexa II la aceeași directivă.

⁴ Noțiunile de administrator al infrastructurii și de operator al infrastructurii de servicii sunt definite la articolul 3 punctele 2 și 12 din Directiva 2012/34. Cu toate că în principiu atribuțiile lor sunt concepute separat, articolul 13 alineatul (3) al treilea paragraf din directiva respectivă permite ca administratorul infrastructurii să fie în același timp operator al infrastructurii de servicii. Această situație are loc în Austria, unde ÖBB își asumă ambele atribuții.

17. Îndoielile Comisiei pentru control pornesc de la faptul că Directiva 2012/34 a modificat „pachetul minim de acces”:

- până la acel moment, era clar că utilizarea peroanelor pentru călători se încadra în utilizarea gărilor;
- cu toate acestea, punctul 1 din anexa II la Directiva 2012/34, făcând referire la „pachetul minim de acces” pe care administratorii infrastructurilor trebuie să îl ofere tuturor întreprinderilor feroviare, a introdus un nou element la litera (c), și anume „utilizarea infrastructurii feroviare”;
- în plus, anexa I la Directiva 2012/34, atunci când prezintă „lista elementelor infrastructurii feroviare”, include „peroane pentru mărfuri și călători, inclusiv în gări pentru călători și în terminale de marfă”.

18. Chestiunea în litigiu influențează calculul tarifelor de acces care trebuie achitate de întreprinderile feroviare.

- Dacă peroanele pentru călători sunt calificate drept infrastructuri de servicii, se aplică criteriul de cost aferent furnizării de servicii, în conformitate cu articolul 31 alineatul (7) din Directiva 2012/34 (costul furnizării lor plus un profit rezonabil).
- În schimb, dacă se consideră ca acestea fac parte din infrastructura feroviară inclusă în „pachetul minim de acces”, se aplică criteriul de cost prevăzut la articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34 (costul direct imputabil operării serviciilor de transport feroviar).

19. Instanța de trimitere are de asemenea îndoieli dacă în pachetul minim de acces sunt incluse numai peroanele pentru călători ale „gărilor pentru călători” sau și peroanele pentru călători din simplele halte care, în Austria, reprezintă marea majoritate din cele 1 069 de stații existente. Aceasta consideră că, dacă peroanele pentru călători ale gărilor pentru călători sunt cuprinse deja în pachetul respectiv, peroanele din halte trebuie incluse cu atât mai mult în acesta, întrucât și ele permit urcarea și coborârea pasagerilor.

20. Comisia pentru control subliniază că din considerentele Directivei 2012/34 nu rezultă o modificare a principiilor costurilor și nici că peroanele pentru călători sunt incluse acum în pachetul minim de acces. În caz contrar, aceasta ar implica o modificare substanțială a principiilor costurilor, deoarece multe dintre ele ar fi excluse din calculul tarifelor pentru utilizarea gărilor. Prin urmare, în opinia sa, în mod rezonabil peroanele pentru călători nu ar trebui incluse în pachetul minim de acces, ci în secțiunea aferentă gărilor pentru călători, cu alte cuvinte în categoria infrastructurilor de servicii.

21. În acest context, Comisia pentru control adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Anexa II punctul 2 litera (a) la Directiva [2012/34] trebuie interpretată în sensul că noțiunea «gări pentru călători, clădirile acestora și celelalte instalații» menționată în această anexă include elementele de infrastructură feroviară «peroane pentru călători» prevăzute în anexa I a doua liniuță la această directivă?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

Anexa II punctul 1 litera (c) la Directiva [2012/34] trebuie interpretată în sensul că noțiunea «utilizarea infrastructurii feroviare» menționată în această anexă include utilizarea peroanelor pentru călători prevăzute în anexa I a doua liniuță la această directivă?”

III. Procedura în fața Curții

22. Decizia de trimitere a fost înregistrată la grefa Curții la 23 martie 2018.

23. Au formulat observații scrise ÖBB, Westbahn, guvernele polonez și francez, precum și Comisia. Toate acestea au participat la ședința care a avut loc la 17 ianuarie 2019, mai puțin guvernul polonez.

IV. Analiză

A. Abordare

24. Împărtășim opinia majorității intervenienților în procedura preliminară în sensul că se poate oferi un singur răspuns la cele două întrebări adresate de Comisia pentru control.

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

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

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

- dacă este vorba despre pachetul minim de acces, acesta trebuie furnizat de administratorii infrastructurilor în mod nediscriminatoriu [alineatul (1)],
- în ceea ce privește infrastructurile de servicii, operatorii acestora sunt cei care trebuie să ofere întreprinderilor feroviare „accesul, inclusiv accesul pe calea ferată, la infrastructurile menționate la punctul 2 din anexa II și la serviciile furnizate în cadrul acestor infrastructuri” [alineatul (2)]⁵.

27. Directiva 2012/34 prevede plata tarifelor pentru utilizarea atât a infrastructurii feroviare, cât și a infrastructurii de servicii. Aceste tarife se plătesc administratorului infrastructurilor și, respectiv, operatorului infrastructurii de servicii, iar aceștia le utilizează la finanțarea activităților lor [articolul 31 alineatul (1)]⁶ conform următoarelor criterii:

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

5 Observăm că există diferențe lingvistice între diversele versiuni ale directivei, care afectează anumite prevederi-cheie în prezenta cauză [articolul 13 alineatul (2), articolul 31 alineatul (7) și punctul 2 din anexa II la Directiva 2012/34]. În unele versiuni (franceză, italiană sau germană) se vorbește despre „accesul la căile ferate” însă în altele (engleză, spaniolă sau portugheză) se face referire la „accesul pe calea ferată”. Poate pentru acest motiv ÖBB, pe baza versiunii în limba germană, a urmat o abordare privind „accesul la căile ferate” din perspectiva utilizatorilor, considerând că aceștia fac obiectul „accesului”, iar nu întreprinderile feroviare care sunt în realitate destinatarii serviciilor. În orice caz, considerăm că diferențe lingvistice respective nu sunt esențiale. Ceea ce trebuie să se asigure este ca întreprinderile feroviare să se poată conecta cu infrastructurile (celelalte) de servicii prin intermediul căilor ferate și să poată ajunge la căile ferate pe baza infrastructurilor de servicii. Prin urmare, în cele ce urmează, atunci când utilizăm termenul „acces” în legătură cu întreprinderile feroviare, ne vom referi la „comunicarea de intrare și de ieșire între infrastructurile de servicii și căile ferate”.

6 ÖBB, datorită atribuțiilor sale duble, percepe ambele tarife.

28. Astfel cum s-a subliniat, dacă peroanele pentru călători ar reprezenta încă una dintre infrastructurile de servicii, tariful pe care întreprinderea feroviară ar trebui să îl achite operatorului infrastructurii respective ar putea include o parte de profit rezonabil în favoarea acestuia din urmă. Dacă, dimpotrivă, peroanele ar fi cuprinse în pachetul minim de acces, valoarea tarifului s-ar limita la costul direct imputabil operării serviciului de transport feroviar.

29. Gările pentru călători, clădirile acestora și celelalte instalații sunt enumerate printre infrastructurile de servicii enumerate la punctul 2 din anexa II la Directiva 2012/34, mai precis la litera (a).

30. Cu toate că directiva nu definește noțiunea „peron pentru călători”, accepțiunea sa comună drept spațiu configurat pentru a permite intrarea și ieșirea persoanelor din tren indică faptul că acestea pot fi situate în gări sau în afara lor (halte)⁷.

31. În mod intuitiv, imaginea unei gări nu poate fi disociată de peroane. Prin urmare, răspunsul la prima întrebare preliminară ar trebui să fie afirmativ. Claritatea aparentă a acestui răspuns este afectată însă, astfel cum am menționat în introducerea la prezentele concluzii, odată cu lectura punctului 1 din anexa II la Directiva 2012/34, care include în pachetul minim de acces „utilizarea infrastructurii feroviare”.

B. Peroanele de călători ca (parte a) infrastructurii feroviare

1. Interpretarea anexelor I și II la Directiva 2012/34

32. Directiva 2012/34, în pofida faptului că introduce noțiunea „infrastructură feroviară” în „definițiile” prevăzute la articolul 3, optează pentru specificarea elementelor care o compun și le detaliază făcând trimitere la anexa I. Printre elementele respective, directiva menționează în mod expres „peroanele pentru călători”.

33. Este, așadar, incontestabil că, conform Directivei 2012/34, peroanele menționate fac parte din infrastructura feroviară și că acestea intră de asemenea în pachetul minim de acces. Este vorba despre o decizie explicită a legiuitorului Uniunii care a modificat astfel cadrul juridic anterior.

34. Astfel, Directiva 2001/14/CE⁸, care a precedat Directiva 2012/34, nu includea utilizarea infrastructurii feroviare în pachetul minim de acces, motiv pentru care distincția dintre aceasta și infrastructurile de servicii definite în anexa II nu depindea de lista elementelor infrastructurii feroviare.

35. Pe baza acestei informații, ÖBB și guvernele francez și polonez susțin că, dacă legiuitorul Uniunii ar fi avut intenția de a modifica regimul anterior, ar fi făcut-o în mod expres, justificând această alegere în considerentele noii directive. Includerea peronelor pentru călători în noțiunea de infrastructură feroviară ar reprezenta o noutate importantă în raport cu reglementarea anterioară.

⁷ Decizia de trimitere face distincție între „peroanele pentru călători din gările pentru călători” și „peroanele pentru călători din simplele halte” (punctul 23). În cazul juxtapunerii noțiunii de gară la cea de haltă, elementul comun al acestora este peronul. O gară, în afară de peroanele cu care este prevăzută în mod normal, este compusă din căi de serviciu și din alte infrastructuri accesorii destinate manevrării și întreținerii trenurilor, dar și din spații de deservire a pasagerilor și din zone pentru gestionarea mărfurilor. În schimb, o haltă reprezintă în esență un peron dotat cu mai multe sau mai puține facilități pentru așteptarea trenului. Prin urmare, considerăm că, având în vedere că punctul 2 litera (a) din anexa II face referire la gări, trebuie să ne concentrăm asupra peronelor aflate în acestea, fără a aduce atingere eventualelor referiri la halte.

⁸ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind alocarea capacităților de infrastructură feroviară, tariful de utilizare a infrastructurii feroviare și certificarea în materie de siguranță (JO 2001, L 75, p. 29, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 66).

36. Cu toate acestea, considerăm că argumentul respectiv este neconcludent. Lectura articolului 2 din Directiva 91/440/CEE⁹ permite să se observe modul în care a fost stabilit domeniul de aplicare al acesteia în ceea ce privește „administrarea infrastructurii feroviare”. Pentru definirea sa, articolul 3 punctul 3 făcea trimitere la partea A din anexa I la Regulamentul (CEE) nr. 2598/70¹⁰. Această anexă, al cărei text este aproape identic cu cel al anexei I la Directiva 2012/34, include în enumerare peroanele pentru călători și pentru mărfuri.

37. Compararea celor două texte dezvăluie că una dintre sintagmele adăugate se referă exact la peroanele pentru călători și pentru mărfuri în privința cărora anexa I din Directiva 2012/34 a adăugat sintagma „inclusiv în gări pentru călători și în terminale de marfă”.

38. Este de neconceput ca adăugarea respectivă să nu fie intenționată¹¹, în special având în vedere că punctul 2 litera (a) din anexa II la Directiva 2012/34 include gările pentru călători printre infrastructurile de servicii, iar peroanele reprezintă elementul principal al unei gări în ceea ce privește accesul călătorilor la tren. Din această perspectivă, se poate prezuma numai că legiuitorul a dorit ca peroanele pentru călători, inclusiv cele aflate în gări, să facă parte din infrastructura feroviară¹².

39. Legiuitorul respectiv și-a confirmat ulterior opinia, deoarece modificările introduse prin Directiva (UE) 2016/2370¹³ nu au afectat modul de redactare a anexei I la Directiva 2012/34.

40. Comisia explică în mod convingător de ce s-a optat pentru această variantă. Diferențierea dintre pachetul minim de acces (care garantează prestațiile fără de care nu s-ar putea furniza serviciul de transport) și accesul la infrastructurile de servicii nu are doar o consecință economică, având în vedere diversele criterii de stabilire a tarifului corespunzător, ci implică un regim distinct din perspectiva posibilității de acces. În cazul prestațiilor minime, accesul respectiv este obligatoriu, în timp ce acesta trebuie refuzat în ceea ce privește infrastructurile de servicii, dacă există alternative viabile.

41. Astfel, Directiva 2012/34 garantează accesul atât la infrastructura feroviară, cât și la infrastructurile de servicii. Cu toate acestea, conținutul dreptului de acces nu este același. Astfel, în ceea ce privește infrastructura feroviară, normele sunt foarte rigide și nu se poate refuza accesul întreprinderilor feroviare. În acest sens, considerentul (65) al Directivei 2012/34 arată că este de dorit să se definească „acele componente ale serviciilor de infrastructură care sunt *esențiale* pentru a permite operatorului să presteze serviciul și care ar trebui oferite în schimbul unor tarife de acces minime”¹⁴.

42. Procedura stabilită de Directiva 2012/34 pentru alocarea capacității de infrastructură între întreprinderile feroviare relevă că obiectivul este ca acestea din urmă să aibă acces la capacitatea alocată.

⁹ Directiva Consiliului din 29 iulie 1991 privind dezvoltarea căilor ferate comunitare (JO 1991, L 237, p. 25, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 86).

¹⁰ Regulamentul Comisiei din 18 decembrie 1970 de precizare a posturilor ce se vor înscrie la diferite poziții din situația contabilă prezentate în anexa I la Regulamentul (CEE) nr. 1108/70 al Consiliului din 4 iunie 1970 (JO 1970, L 278, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 1, p. 69). Era vorba despre o normă complementară în raport cu Regulamentul (CEE) nr. 1108/70 al Consiliului din 4 iunie 1970 de introducere a unui sistem de înregistrare contabilă a cheltuielilor aferente infrastructurilor de transport feroviar, rutier și pe căi navigabile interioare (JO 1970, L 130, p. 4, Ediție specială, 07/vol. 1 p. 57).

¹¹ Ar fi fost de dorit, desigur, ca autorul Directivei 2012/34 să își exprime intențiile în expunerea de motive a normei însă lipsa unui considerent în acest sens nu ne permite să ne îndepărtăm de la unica explicație compatibilă cu dispozițiile directivei, cu contextul său și cu finalitatea urmărită de aceasta.

¹² Considerăm că nu există diferențe în această privință între peroanele din gări și cele din halte: norma include *toate* peroanele, astfel cum se subliniază prin adăugarea sintagmei „inclusiv în gări”.

¹³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016 de modificare a Directivei 2012/34/UE în ceea ce privește deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători și guvernarea infrastructurii feroviare (JO 2016, L 352, p. 1).

¹⁴ Sublinierea noastră.

43. Astfel cum am arătat în Concluziile prezentate în cauza SJ¹⁵, infrastructurile feroviare au o capacitate limitată¹⁶, astfel cum reiese din considerentul (58) al Directivei 2012/34, atunci când arată că „[s]istemele de tarifare și de alocare a capacităților ar trebui să țină seama de efectele saturării tot mai mari a capacităților de infrastructură și, în cele din urmă, de capacitatea deficitară”.

44. Procedura prevăzută de Directiva 2012/34 pentru alocarea capacității de infrastructură urmărește ca întreprinderile feroviare să dispună în mod efectiv de capacitatea acordată și să beneficieze de dreptul de a o utiliza, astfel cum prevede articolul 13 alineatul (1) coroborat cu punctul 1 litera (b) din anexa II.

45. În schimb, cerințele privind infrastructurile de servicii sunt mai flexibile. Articolul 13 alineatul (4) din Directiva 2012/34 prevede că cererile de acces ale întreprinderilor feroviare pot „fi respinse numai dacă există alternative viabile care le permit operarea serviciului respectiv de transport de marfă sau călători pe aceleași rute sau pe rute alternative în condiții acceptabile din punct de vedere economic”.

46. Prin urmare, legiuitorul a intenționat ca disponibilitatea peroanelor să fie asigurată în permanență ca parte a pachetului minim de acces, atunci când le-a inclus printre elementele *esențiale* la care face referire anexa I la Directiva 2012/34.

47. Este logic să fie astfel, deoarece este de neconceput o utilizare operativă a trenului în lipsa garanției că intrarea și ieșirea din acesta se efectuează pe peroane. În acest mod, există siguranța că peroanele, indiferent dacă se află într-o gară sau în simple halte, vor putea fi utilizate de întreprinderile feroviare pentru prestarea serviciilor lor.

48. Mai mult, se poate observa modul în care, de fapt, în majoritatea statelor membre, peroanele pentru călători sunt alocate infrastructurii feroviare¹⁷. Prin urmare, nu considerăm că lipsa unei explicații în cuprinsul considerentelor Directivei 2012/34 a constituit un element care a afectat interpretarea corectă a conținutului său.

49. În definitiv, intenția legiuitorului Uniunii nu numai că reiese cu claritate din Directiva 2012/34, ci este justificată din perspectivă materială a necesității ca accesul întreprinderilor feroviare la peroane să fie garantat în orice situație.

2. Argumentele împotriva acestei interpretări

50. În favoarea tezei contrare celei prezentate mai sus (pe care și-o însușesc Comisia și Westbahn), ÖBB și guvernele francez și polonez invocă diverse argumente, în privința unora dintre ele pronunțându-ne deja (de exemplu, cel referitor la lipsa unui considerent special în Directiva 2012/34 care să justifice schimbarea regimului juridic).

51. În esență argumentele respective se referă fie la separarea fizică a infrastructurii feroviare de infrastructurile de servicii (drept criteriu de delimitare a exercitării competențelor între administratorul infrastructurilor respective și operatorii infrastructurilor de servicii), fie la repercusiunile financiare.

15 C-388/17, EU:C:2018:738, punctul 52 și următoarele.

16 Considerentul (71) al Directivei 2012/34 califică infrastructura feroviară drept monopol natural.

17 Astfel cum afirmă Independent Regulators' Group – Rail (Grupul entităților de reglementare în domeniul feroviar, a căror cooperare este promovată de articolul 57 din Directiva 2012/34), cu ocazia analizării tarifelor pentru utilizarea infrastructurilor de servicii în diverse state din Europa. A se vedea „An overview of charging practices for access to service facilities and rail-related services in the IRG-Rail member states” [IRG-Rail (17) 6], raportul din 27 noiembrie 2017, p. 14. Acesta se referă la Germania, la Austria, la Belgia, la Bulgaria, la Croația, la Slovenia, la Spania, la Finlanda, la Franța, la Grecia, la Ungaria, la Italia, la Norvegia, la Polonia, la Portugalia, la Regatul Unit, la România și la Suedia. Conținutul raportului respectiv a fost dezbătut în ședință.

52. Avansăm ideea că argumentele ÖBB și ale guvernelor francez și polonez susțin o interpretare care, în opinia noastră, contravine Directivei 2012/34¹⁸. Poziția acestora, întemeiată în special pe dificultățile (incontestabile) de ordin practic determinate de calificarea peroanelor drept parte a infrastructurii feroviare, reflectă mai degrabă o critică adusă deciziei legiuitorului reflectată în Directiva 2012/34.

a) Delimitarea fizică a spațiilor

53. Peroanele (infrastructuri a căror utilizare este reglementată în anexa II punctul 1 coroborată cu anexa I la Directiva 2012/34) și gările pentru călători (infrastructuri de servicii, conform anexei II punctul 2) trebuie să aibă, în mod logic, o conexiune fizică. Va exista un loc (mai degrabă, o linie) în care operarea infrastructurii de servicii feroviare încetează și începe utilizarea infrastructurii. În funcție de acest factor variază distribuția materială a competențelor asupra diverselor spații, pe care Directiva 2012/34 le alocă în mod separat administratorilor infrastructurilor și operatorilor infrastructurilor de servicii.

54. Trebuie să recunoaștem că inconvenientele de ordin practic invocate de ÖBB și de guvernele francez și polonez cu privire la delimitarea acestor spații nu sunt de neglijat. Stabilirea cu exactitate a *graniței* dintre acestea din urmă poate fi complicată în special în anumite situații mai complexe¹⁹. Totuși, aceste dificultăți nu trebuie să afecteze regula impusă de legiuitor, și anume că peronul, ca atare, face parte din infrastructura feroviară.

55. Cu toate că implicațiile asupra tarifului fac obiectul următoarei secțiuni, trebuie subliniat în acest punct că articolul 31 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2012/34 se referă la „tarifele pentru setul minim de prestații și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii”. Prin urmare, dispoziția menționată face trimitere la infrastructurile de *tranzizie* către infrastructurile de servicii, care revin în sarcina administratorului acestora.

56. ÖBB propune *să nu se amestece* componentele infrastructurii feroviare și infrastructurile de servicii. În opinia sa, dacă peroanele ar intra în pachetul minim de acces, ar fi afectată distribuția atribuțiilor între administratorul celor dintâi (al infrastructurilor) și operatorul celor din urmă (al infrastructurilor de servicii). Acestuia din urmă îi revine de asemenea obligația de a oferi acces la infrastructurile respective, „inclusiv accesul pe calea ferată”. În opinia sa, dispoziția direct aplicabilă peroanelor este anexa II punctul 2, unde sunt încadrate infrastructurile de servicii, inclusiv gările²⁰.

57. Teza susținută de ÖBB se raportează la o concepție asupra infrastructurilor care include numai căile ferate și elementele indisociabile din construcția lor. Această percepție, care era întemeiată până la schimbarea normativă enunțată în anexa I la Directiva 2012/34, nu mai este justificată, deoarece domeniul de aplicare al noțiunii de infrastructură feroviară s-a extins în sensul descris anterior.

58. De fapt, ÖBB trebuie să admită că și căile ferate fac *parte* dintr-o stație de călători, în sensul obișnuit al termenului, fără ca, pentru acest motiv, să beneficieze de același tratament precum infrastructurile de servicii. Același raționament se aplică și peroanelor de la intrarea în vigoare a Directivei 2012/34.

¹⁸ Guvernul francez a solicitat în ședință Curtii să efectueze o „interpretare care să se îndepărteze de textul” directivei respective.

¹⁹ ÖBB menționa de exemplu și printre altele tunelele subterane care, în anumite gări pentru călători, facilitează accesul la peroane.

²⁰ Această explicație nu ia suficient în considerare faptul că anexa I include în mod nominal peroanele pentru călători, inclusiv cele ale garilor, în lista elementelor infrastructurii feroviare.

59. Dacă se analizează enumerarea infrastructurilor de servicii de la punctul 2 din anexa II la Directiva 2012/34, se constată că majoritatea se află în spații îndepărtate de coridoarele de tranzit feroviar²¹. În schimb, prezența căilor de rulare permanente și a căilor de serviciu este inerentă în gări astfel încât, în aceste locuri, infrastructura feroviară se întrepătrunde cu infrastructura de servicii și nu este necesar să se ofere un acces independent, deoarece acesta este oferit chiar de căile infrastructurii feroviare propriu-zise.

60. Prin urmare, nu există niciun impediment împotriva extinderii competenței administratorului infrastructurii dincolo de liniile care traversează gara, astfel încât să includă și peroanele pentru călători. Acestea din urmă îndeplinesc funcția de „infrastructur[ă] care conectează infrastructurile de servicii”, la care face referire articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34.

61. Soluțiile de detaliu pentru a stabili modul în care peronul se leagă de diferitele elemente ale infrastructurii de servicii depind de împrejurările speciale pe care le implică configurația fiecărei gări. În lipsa unei dispoziții care să definească cu mai multă precizie spațiile respective, administratorul infrastructurilor și operatorul gării trebuie să se pună de acord sau să apeleze la organismul de reglementare în domeniul feroviar în vederea soluționării divergențelor dintre ei.

b) Repercusiuni financiare

62. Participanții la procedură care se opun calificării peroanelor pentru călători drept parte a infrastructurilor feroviare cuprinse în pachetul minim de acces subliniază repercusiunile financiare ale acestei măsuri având în vedere că tariful pentru utilizarea lor nu poate depăși costul direct imputabil (principiul costului marginal)²².

63. În realitate, acest argument nu afectează în niciun fel interpretarea dispozițiilor Directivei 2012/34 care fac obiectul cererii de decizie preliminară. Dacă, astfel cum admite Comisia pentru control, „conform definiției date de dreptul Uniunii, peroanele pentru călători fac parte din infrastructura feroviară”²³, această premisă trebuie utilizată pentru a deduce consecințele relevante privind tariful plătit pentru utilizarea infrastructurii respective.

64. Astfel, elementele enumerate în anexa I trebuie luate în considerare la calcularea tarifului în conformitate cu dispozițiile articolului 29 și următoarele din Directiva 2012/34 și, de la intrarea în vigoare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/909, în conformitate cu dispozițiile acestuia²⁴. Regulamentul respectiv se referă la costurile direct imputabile operării serviciilor de transport feroviar pentru a fixa tarifele pentru pachetul minim de acces și pentru accesul la infrastructurile care conectează infrastructurile de servicii menționate la articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34.

65. Includerea peroanelor în infrastructura feroviară implică faptul că acestea nu sunt luate în considerare pentru calcularea tarifului pentru utilizarea infrastructurilor de servicii. Prin urmare, utilizarea lor nu poate fi taxată prin recurgerea la *profitul rezonabil*. Dacă acest lucru se dovedește a fi corect, ar putea implica o reducere a veniturilor operatorilor infrastructurilor de servicii, care, până în prezent, și-au asumat responsabilitatea în ceea ce privește peroanele, întrucât le-au considerat în mod eronat drept parte a acestor din urmă infrastructuri.

21 În acest sens, terminalele de marfă, macazurile, facilitățile de întreținere, infrastructurile tehnice sau infrastructurile de alimentare cu combustibil.

22 Documentul „Updated review of charging practices for the minimum access package in Europe” elaborat de IRG-Rail [IRG-Rail (18) 10] subliniază la pagina 10 că, în majoritatea statelor, tarifele pentru pachetul minim de acces se calculează pe baza costurilor marginale suportate de administratorul infrastructurilor pentru utilizarea acestora.

23 Punctul 6 final al secțiunii IV (explicații privind întrebările preliminare) din decizia de trimitere.

24 Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei din 12 iunie 2015 privind modalitățile de calculare a costurilor generate direct în urma exploatarea serviciului de transport feroviar (JO 2015, L 148, p. 17).

66. Reiterăm faptul că această consecință nu împiedică în niciun mod interpretarea anexelor I și II la Directiva 2012/34. În rest, imposibilitatea de a percepe tariful aferent infrastructurilor de servicii pentru utilizarea peroanelor gării se va compensa cu transferul responsabilității asupra peroanelor respective (construcția și întreținerea lor), care nu va mai reveni operatorului gării.

67. Guvernul polonez susține în observațiile scrise că excluderea peroanelor pentru călători din cadrul infrastructurilor de servicii încalcă obiectivele Directivei 2012/34, printre care se numără și acela ca transportul feroviar să fie eficient și competitiv cu alte modalități de transport [considerentul (5)]. Acesta adaugă că obiectivul menționat se completează cu posibilitatea ca operatorii infrastructurilor de servicii să adauge la tarife un profit rezonabil. Profitul astfel obținut poate fi utilizat pentru îmbunătățirea infrastructurii, chiar a peroanelor pentru călători, acestea fiind locul în care pasagerul trebuie să beneficieze de cel mai înalt nivel de confort și de siguranță, ceea ce, în definitiv, determină oferirea unor servicii mai bune.

68. Acest argument și altele similare ar putea evidenția un efect nedorit al reglementării în vigoare însă acest lucru nu este suficient pentru a fi interpretată contrar modului său de redactare și cu atât mai puțin pentru a i se contesta validitatea (ceea ce, de altfel, nu a susținut nimeni). În plus, acesta are la bază o premisă îndoielnică conform căreia calitatea inerentă unei investiții mai mari nu poate fi asociată decât cu un tarif mai ridicat.

69. Din nou, nu există nicio dovadă că criteriul adoptat de Directiva 2012/34 conduce în mod inevitabil la coexistența unor infrastructuri feroviare deficiente cu infrastructuri de servicii impecabile din cauza diferenței dintre tarifele percepute pentru acestea. Trebuie amintit în orice caz că articolele 8 și 32 din Directiva 2012/34 prevăd mecanisme care permit statelor membre să adopte măsuri de sprijin financiar pentru administratorul infrastructurilor.

C. Cu privire la limitarea în timp a efectelor hotărârii

70. ÖBB propune ca, în cazul în care Curtea admite că Directiva 2012/34 include peroanele pentru călători în infrastructura feroviară, hotărârea să producă efecte numai de la publicarea sa.

71. Pentru a justifica această cerere, ÖBB invocă repercusiunile economice și buna sa credință, întrucât a apreciat că Directiva 2012/34 nu a condus la nicio modificare substanțială a regimului prevăzut de Directiva 2001/14. Comportamentul altor state membre și al Comisiei, care nu a contestat normele austriece, consolidează solicitarea sa.

72. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, interpretarea unei norme de drept al Uniunii făcută de Curte în exercitarea competenței pe care i-o conferă articolul 267 TFUE lămurește și precizează semnificația și câmpul de aplicare ale acestei norme, astfel cum trebuie sau ar fi trebuit să fie înțeleasă și aplicată de la intrarea sa în vigoare. Rezultă că norma astfel interpretată poate și trebuie să fie aplicată de instanță chiar și raporturilor juridice născute și constituite înainte de hotărârea asupra cererii de interpretare, dacă sunt întrunite și condițiile care permit sesizarea instanțelor competente cu un litigiu privind aplicarea normei respective²⁵.

73. Ca excepție de la această regulă, Curtea poate, în temeiul principiului general al securității juridice inerent ordinii juridice a Uniunii, să limiteze posibilitatea ca persoanele interesate să invoce o dispoziție, pe care a interpretat-o deja, pentru a pune sub semnul îndoielii raporturi juridice stabilite cu bună-credință. Pentru ca aceasta să dispună o astfel de limitare este necesar să fie întrunite două criterii esențiale, și anume buna-credință a celor interesați și riscul unor perturbări grave.

²⁵ Hotărârea din 27 februarie 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, punctul 40 și jurisprudența citată).

74. Curtea nu a recurs la această soluție decât în cazul în care a existat un risc de repercusiuni economice grave, mai ales din cauza numărului mare de raporturi juridice constituite cu bună-credință pe baza reglementării considerate ca fiind validă, și atunci când reieșea că particularii și autoritățile naționale au fost determinați să adopte un comportament neconform dreptului Uniunii ca urmare a unei incertitudini obiective și importante privind domeniul de aplicare al normelor de drept al Uniunii, incertitudine la care a contribuit eventual și comportamentul altor state membre sau al Comisiei²⁶.

75. Considerăm că, în prezenta cauză, nu este întrunită niciuna dintre aceste condiții:

- chiar dacă decizia legiuitorului de a include peroanele în cadrul infrastructurilor feroviare nu a fost însoțită de o explicație în considerentele Directivei 2012/34, modul de redactare al normei este clar și nu a provocat îndoieli în majoritatea statelor membre²⁷;
- ÖBB nu a apreciat, nici măcar cu aproximație, impactul economic pe care îl va avea includerea peroanelor din gări în infrastructura feroviară. Mai mult, în observațiile sale scrise²⁸, face referire la eventuala „despăgubire pentru prejudiciul financiar” pe care ar trebui să și-o asume statele membre. Totuși, niciunul dintre aceste state (nici măcar Austria care nu a participat la procedura preliminară) nu și-a însușit cererea formulată de ÖBB cu privire la efectele în timp ale hotărârii.

V. Concluzie

76. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă Schienen-Control Kommission (Comisia pentru control feroviar, Austria) după cum urmează:

„Anexa I și anexa II punctul 1 litera (c) și punctul 2 litera (a) din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european trebuie interpretate în sensul că peroanele pentru călători situate în gări fac parte din infrastructura feroviară a cărei utilizare se încadrează în «pachetul minim de acces» disponibil pentru toate întreprinderile feroviare.”

²⁶ Hotărârea din 27 februarie 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, punctele 42 și 43), Hotărârea din 3 iunie 2010, Kalinchev (C-2/09, EU:C:2010:312, punctele 50 și 51), și Hotărârea din 10 mai 2012, Santander Asset Management SGIIC și alții (C-338/11 a C-347/11, EU:C:2012:286, punctele 59 și 60).

²⁷ Facem referire la documentul menționat în nota de subsol nr. 17.

²⁸ Punctul 54. În ședință, ÖBB nu a făcut referire la limitarea efectelor temporale ale hotărârii.