HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a noua)

28 februarie 2019*

„Trimitere preliminară – Proceduri de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele transporturilor – Directiva 2004/17/CE – Domeniu de aplicare – Articolul 5 – Activități privind punerea la dispoziție sau exploatarea rețelelor destinate să furnizeze un serviciu public în domeniul transportului feroviar – Atribuirea, de către o întreprindere feroviară națională publică ce furnizează servicii de transport, de contracte de servicii de curățenie a trenurilor care aparțin societății menționate – Lipsa unei publicări prealabile”

În cauza C-388/17,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă, Suedia), prin decizia din 21 iunie 2017, primită de Curte la 29 iunie 2017, în procedura

Konkurrensverket

împotriva

SJ AB,

CURTEA (Camera a noua),

compusă din domnul C. Lycourgos, președintele Camerei a zecea, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a noua, și domnii E. Juhász (raportor) și C. Vajda, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: doamna V. Giacobbo-Peyronnel, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 iunie 2018,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Konkurrensverket, de N. Otte Widgren, de P. Karlsson și de K. Sällfors, în calitate de agenți;

– pentru SJ AB, de A. Ulfsdotter Forssell, advokat, și de M. Bogg, juriste;

– pentru Comisia Europeană, de E. Ljung Rasmussen, de G. Tolstoy, de P. Ondrůšek și de K. Simonsson, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 19 septembrie 2018,

* Limba de procedură: suedeza.

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 5 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul a două litigii între Konkurrensverket (Autoritatea de Concurență, Suedia), pe de o parte, și SJ AB, pe de altă parte, în legătură cu pretinsa încălcare de către această societate a reglementării privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice cu ocazia atribuirii unor contracte de achiziție a unor servicii de curățenie.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2004/17

3 Articolul 2 din Directiva 2004/17, intitulat „Entități contractante”, prevede la alineatul (2):

„Prezenta directivă se aplică entităților contractante:

(a) care sunt autorități contractante sau întreprinderi publice și care desfășoară una din activitățile menționate la articolele 3-7;

(b) care, dacă nu sunt autorități contractante sau întreprinderi publice, desfășoară, printre activitățile lor, una sau mai multe din activitățile menționate la articolele 3-7 și beneficiază de drepturi speciale sau exclusive acordate de o autoritate competentă a unui stat membru.”

4 Articolul 5 din Directiva 2004/17, intitulat „Servicii de transport”, prevede:

„1. Prezenta directivă se aplică activităților privind punerea la dispoziție sau exploatarea rețelelor destinate să furnizeze un serviciu public în domeniul transportului feroviar, prin sisteme automate, cu tramvai, troleibuz, autobuz sau prin cablu.

În ceea ce privește serviciile de transport, se consideră că o rețea există în cazul în care serviciul este oferit în condiții de funcționare stabilite de o autoritate competentă a unui stat membru, cum ar fi condițiile privind rutele ce urmează să fie deservite, privind capacitatea de transport disponibilă sau frecvența serviciului.

2. Prezenta directivă nu se aplică entităților care furnizează un serviciu de transport public cu autobuzul, care au fost excluse din domeniul de aplicare al Directivei 93/38/CEE [a Consiliului din 14 iunie 1993 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor (JO 1993, L 199, p. 84)] în temeiul articolului 2 alineatul (4).”

Directiva 2012/34/UE

5 Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32) regrupează într-un singur act mai multe directive în materie de transport feroviar care au făcut obiectul unei reformări. Printre aceste directive figurează Directiva 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind alocarea capacităților de infrastructură feroviară și tarifarea utilizării infrastructurii feroviare (JO 2001, L 75, p. 29, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 66), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 (JO 2007, L 315, p. 44). Directiva 2012/34 a intrat în vigoare la 15 decembrie 2012, conform articolului 66 din aceasta.

6 Articolul 3 din această directivă, intitulat „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 alocate unor organisme sau firme diferite;

[…]

18. «alocare» înseamnă repartizarea capacității de infrastructură feroviară de către administratorul infrastructurii;

[…]

20. «infrastructură saturată» înseamnă un element al infrastructurii pentru care cererile de capacitate de infrastructură nu pot fi satisfăcute în totalitate în anumite perioade, chiar și după coordonarea diferitelor cereri de rezervare a acestor capacități;

[…]

22. «coordonare» înseamnă procedura prin care administratorul infrastructurii și solicitanții încearcă să rezolve situațiile cererilor de rezervare concurente pentru capacitatea de infrastructură;

[…]

25. «rețea» înseamnă întreaga infrastructură feroviară administrată de un administrator al infrastructurii;

26. «document de referință al rețelei» înseamnă documentul prin care se precizează în mod detaliat regulile generale, termenele, procedurile și criteriile pentru sistemele de tarifare și de alocare a capacităților, inclusiv orice alte informații de acest fel necesare pentru a permite introducerea cererilor de capacități de infrastructură;

27. «trasă» înseamnă capacitatea de infrastructură necesară pentru a permite circulația unui tren între două puncte ale rețelei, în cursul unei perioade determinate;

[…]”

7 Potrivit articolului 27 din Directiva 2012/34, intitulat „Documentul de referință al rețelei”, care reia în esență dispozițiile articolului 3 din Directiva 2001/14, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/58:

„(1) După consultarea părților interesate, administratorul infrastructurii stabilește și publică un document de referință al rețelei, care se poate obține după achitarea unei taxe care nu poate depăși costul de publicare a acestui document. Documentul de referință se publică în cel puțin două limbi oficiale ale Uniunii. Conținutul documentului de referință al rețelei va fi pus la dispoziție gratuit, în format electronic, pe portalul web al administratorului infrastructurii și este accesibil prin intermediul unui portal web comun. Acel portal web este creat de administratorii infrastructurii în temeiul cooperării acestora în conformitate cu articolele 37 și 40.

(2) Documentul de referință al rețelei stabilește caracteristicile infrastructurii puse la dispoziție întreprinderilor feroviare și conține informații care stabilesc condițiile de acces la infrastructura feroviară relevantă. Documentul de referință al rețelei conține de asemenea informații care stabilesc condițiile de acces la infrastructurile de servicii legate de rețeaua administratorului de infrastructură și de furnizare de servicii în cadrul acestor infrastructuri sau indică un site pe care astfel de informații sunt puse la dispoziție cu titlu gratuit în format electronic. Conținutul documentului de referință al rețelei este prevăzut în anexa IV.

(3) Documentul de referință al rețelei se actualizează periodic și se modifică, dacă este cazul.

(4) Documentul de referință al rețelei se publică cel târziu cu patru luni înainte de data limită pentru introducerea cererilor pentru capacități de infrastructură.”

8 Articolul 44 din Directiva 2012/34, intitulat „Cererile”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Solicitanții se pot adresa, în temeiul dreptului public sau privat, administratorului infrastructurii pentru a-i solicita un contract care să le acorde drepturi de utilizare a infrastructurii feroviare contra unui tarif, conform prevederilor din capitolul IV secțiunea 2.

(2) Cererile în legătură cu graficul de circulație normal trebuie să respecte termenele prevăzute în anexa VII.”

9 Articolul 45 din această directivă, intitulat „Planificarea”, prevede la alineatele (1) și (2):

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

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

10 Articolul 46 din directiva menționată, intitulat „Procedura de coordonare”, prevede:

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

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

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

[…]”

11 Potrivit articolului 47 din aceeași directivă, intitulat „Infrastructura saturată”:

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

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

[…]

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

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

Statele membre pot, după caz, să acorde compensații administratorului infrastructurii pentru orice pierdere financiară determinată de necesitatea alocării unei anumite capacități mai multor servicii conform celui de al doilea paragraf.

Aceste măsuri și aceste compensații trebuie să țină cont de efectul acestei excluderi în alte state membre.

[…]”

12 Anexa IV la această directivă, intitulată „Conținutul documentului de referință al rețelei”, prevede:

„Documentul de referință al rețelei menționat la articolul 27 trebuie să conțină următoarele informații:

1. un capitol care stabilește natura infrastructurii disponibile pentru întreprinderile feroviare și condițiile de acces la aceasta. Informațiile din prezenta secțiune trebuie să fie armonizate anual cu registrele de infrastructură feroviară care se publică în conformitate cu articolul 35 din Directiva 2008/57/CE sau să facă trimitere la acestea;

2. un capitol cu privire la principiile de tarifare și la tarife. Acesta conține detalii adecvate asupra sistemului de tarifare și informații suficiente asupra tarifelor, precum și alte informații relevante referitoare la acces, care se aplică serviciilor enumerate în anexa II, asigurate de un singur furnizor. Detaliază metodologia, regulile și, după caz, baremele utilizate pentru aplicarea articolelor 31-36, atât pentru taxe, cât și pentru costuri. Conține informații asupra modificărilor tarifelor deja stabilite sau prevăzute în următorii cinci ani, dacă sunt disponibile;

3. un capitol asupra principiilor și criteriilor pentru alocarea capacităților. Aceasta stabilește caracteristicile generale ale capacităților de infrastructură disponibile pentru întreprinderile feroviare și orice restricții în legătură cu utilizarea ei, inclusiv condițiile probabile pentru întreținerea capacităților. De asemenea, specifică procedurile și termenele limită în legătură cu procesul de alocare a capacităților. Conține criteriile speciale utilizate în timpul procesului, în special:
   (a) procedurile conform cărora solicitanții pot cere capacități de la administratorul infrastructurii;
   (b) condițiile pe care trebuie să le îndeplinească solicitanții;
   (c) planificarea proceselor de depunere a cererilor și de alocare, precum și procedurile care sunt urmate pentru solicitarea de informații referitoare la planificare și procedurile de planificare a unor lucrări de întreținere programate sau neprevăzute;
   (d) principiile care reglementează procedura de coordonare și sistemul de soluționare a litigiilor disponibil ca parte a acestei proceduri;
   (e) procedurile care trebuie urmate și criteriile utilizate în situația în care infrastructura este saturată;
   (f) detalii asupra restricțiilor impuse utilizării infrastructurii;
   (g) orice condiții prin care se ține seama de nivelurile anterioare de utilizare a capacităților în determinarea priorităților pentru procesul de alocare.

[…]”

Dreptul suedez

13 Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster [Legea (2007:1092) privind achizițiile în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, denumită în continuare „LUF”] transpune în dreptul național dispozițiile Directivei 2004/17.

14 Conform articolului 8 primul paragraf din capitolul 1 din LUF, aceasta din urmă se aplică activităților de punere la dispoziție sau de exploatare a rețelelor publice de transporturi, printre altele, feroviare. Din articolul 8 al doilea paragraf al acesteia rezultă că există o rețea destinată să furnizeze un serviciu public în domeniul transporturilor atunci când serviciul este furnizat în conformitate cu condițiile stabilite de o autoritate competentă referitoare la rutele care urmează să fie deservite, la capacitatea de transport disponibilă, la frecvența serviciului și la alte condiții similare.

15 Articolul 1 din capitolul 7 din LUF stabilește că entitatea contractantă care propune atribuirea unui contract sau încheierea unui acord-cadru trebuie, fără excepție, să publice un anunț de participare.

16 În conformitate cu articolele 1 și 2 din capitolul 17 din LUF, autoritatea de supraveghere poate sesiza instanța administrativă cu o cerere prin care să solicite aplicarea unei amenzi în cazul oricărei entități contractante care a încheiat un acord cu un furnizor fără publicare prealabilă.

Litigiul principal și întrebările preliminare

17 SJ este o societate pe acțiuni care este deținută integral de statul suedez și care exercită o activitate de transport feroviar. În luna ianuarie 2012, SJ a încheiat două contracte, în valoare de 56 de milioane de coroane suedeze (SEK) și, respectiv, de 60 de milioane de coroane suedeze (aproximativ 5 502 306 euro și 5 895 328 de euro), prin care a atribuit contractele de servicii de curățenie a trenurilor pe care le exploatează fără să fi angajat o procedură de cerere de ofertă în scopul atribuirii acestor contracte.

18 În luna ianuarie 2013, Autoritatea de Concurență a sesizat Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunalul Administrativ cu sediul în Stockholm, Suedia) cu o acțiune prin care solicita ca societății SJ să îi fie aplicată o amendă, pentru motivul că această întreprindere era ținută să se conformeze obligațiilor de

publicare în cazul atribuirii contractelor de achiziții publice, întrucât exercita o activitate de punere la dispoziție sau de exploatare a rețelelor publice de transporturi, în sensul articolului 8 din capitolul 1 din LUF. Considerând că activitatea sa nu intra în domeniul de aplicare al acestui articol 8, SJ a contestat concluziile Autorității de Concurență. Instanța sesizată a admis argumentația societății SJ.

19 Apelul formulat de Autoritatea de Concurență la Kammarrätten i Stockholm (Curtea de Apel Administrativă din Stockholm, Suedia) a fost de asemenea respins.

20 Această instanță a considerat, la fel ca instanța de prim grad de jurisdicție, că, întrucât Trafikverket (Administrația Transporturilor, Suedia), în calitate de administrator al infrastructurii de transport, acorda trasele necesare realizării activității de transport feroviar ca atare, dispunând doar de puține mijloace pentru a exercita o influență activă asupra modalității în care SJ furniza serviciile sale de transport, această administrație nu putea fi considerată o autoritate care să impună respectivei societăți condițiile de exercitare a activității sale. În consecință, instanța de apel a estimat că serviciile furnizate de SJ nu puteau fi considerate ca fiind furnizate în condiții determinate de o autoritate competentă, în sensul articolului 8 din capitolul 1 din LUF. Prin urmare, aceasta a dedus că societatea menționată nu avea obligația de a respecta LUF la data încheierii contractelor în discuție.

21 Autoritatea de Concurență a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă, Suedia), solicitând acestei instanțe să sesizeze Curtea cu o cerere de decizie preliminară.

22 În aceste condiții, Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2004/17 trebuie interpretat în sensul că există o rețea de servicii de transport atunci când serviciile de transport pe o rețea feroviară pentru traficul național și internațional administrată de stat sunt puse la dispoziție în conformitate cu legislația națională de transpunere a Directivei 2012/34, care implică alocarea capacităților de infrastructură feroviară pe baza cererilor întreprinderilor feroviare și obligația ca toate cererile să fie satisfăcute pe cât posibil?

2) Articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2004/17 trebuie interpretat în sensul că o activitate desfășurată de o întreprindere feroviară, astfel cum este prevăzută în Directiva 2012/34, care presupune furnizarea de servicii de transport publicului pe o rețea feroviară constituie o punere la dispoziție sau o exploatare a unei rețele în sensul dispoziției menționate?”

Cu privire la cererea de redeschidere a procedurii orale

23 În urma pronunțării concluziilor avocatului general, SJ, prin act depus la grefa Curții la 3 octombrie 2017, a solicitat redeschiderea fazei orale a procedurii pentru motivul că punctele 81 și 82 din concluzii se întemeiază pe anumite aspecte care nu ar fi fost tratate în fazele scrisă și orală ale prezentei proceduri preliminare, în special articolul 30 din Directiva 2004/17.

24 În această privință, articolul 83 din Regulamentul de procedură al Curții permite acesteia să dispună oricând, după ascultarea avocatului general, redeschiderea fazei orale a procedurii, în special atunci când consideră că nu este suficient lămurită sau atunci când cauza trebuie soluționată pe baza unui argument care nu a fost pus în discuția părților.

25 În speță, Curtea consideră că dispune de toate elementele necesare pentru a se pronunța cu privire la cererea de decizie preliminară care i-a fost prezentată și că această cauză nu trebuie soluționată pe baza argumentului prezentat în cererea de redeschidere a procedurii orale referitoare la eventuala aplicare a articolului 30 din Directiva 2004/17.

26 Prin urmare, nu este necesar să se dispună redeschiderea fazei orale a procedurii.

Cu privire la întrebările preliminare

Observații introductive

27 Prin intermediul întrebărilor preliminare formulate, instanța de trimitere urmărește în esență să se stabilească dacă SJ avea obligația de a organiza o procedură de cerere de ofertă în scopul atribuirii contractelor de achiziții de servicii de curățenie a trenurilor pe care le exploatează.

28 În această privință, astfel cum amintește avocatul general în cuprinsul punctului 46 din concluzii, nu se contestă că SJ, în calitate de societate cu capital integral de stat, este o întreprindere publică, în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/17. În cazul în care se poate aprecia că SJ exercită una dintre activitățile prevăzute la articolul 5 din respectiva directivă, ea poate fi considerată o entitate contractantă, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din aceasta.

29 SJ susține că nu exercită o astfel de activitate. Pe de o parte, aceasta susține că nu operează pe o „rețea”, în sensul articolului 5 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată. Pe de altă parte, ea arată că activitățile sale de furnizare de servicii de transport nu constituie activități de „punere la dispoziție” sau de „exploatare” a rețelei, în sensul articolului menționat.

Cu privire la prima întrebare

30 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2004/17 trebuie interpretat în sensul că există o rețea de servicii de transport feroviar, în sensul acestei dispoziții, atunci când serviciile de transport sunt puse la dispoziție, în aplicarea unei reglementări naționale care transpune Directiva 2012/34, pe o infrastructură feroviară administrată de o autoritate națională care alocă capacitățile acestei infrastructuri, având obligația de a satisface cererile întreprinderilor feroviare în măsura în care limitele acestor capacități nu sunt atinse.

31 Conform articolului 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2004/17, „[î]n ceea ce privește serviciile de transport, se consideră că o rețea există în cazul în care serviciul este oferit în condiții de funcționare stabilite de o autoritate competentă a unui stat membru, cum ar fi condițiile privind rutele ce urmează să fie deservite, privind capacitatea de transport disponibilă sau frecvența serviciului”.

32 Pentru a aprecia dacă astfel de condiții există în cauza pendinte în fața sa, instanța de trimitere ridică problema incidenței obligației care incumbă Administrației Transporturilor, în calitate de autoritate competentă în sensul articolului 5 din Directiva 2004/17, de a satisface toate cererile de alocare a capacităților de transport prezentate de întreprinderile feroviare în măsura în care limitele acestor capacități nu sunt atinse.

33 În ceea ce o privește, SJ arată că furnizează servicii de transport feroviar în condiții de concurență deplină pe piață și nu beneficiază de nicio finanțare din partea statului, că își obține veniturile din vânzarea de bilete, că nu beneficiază de nicio prioritate în cadrul examinării cererilor de capacități feroviare și că orice transport efectuat de aceasta rezultă din propriile decizii.

34 Totuși, doar aceste elemente, dacă s-ar presupune că ar fi demonstrate, nu pot exclude constatarea faptului că condițiile în care o întreprindere feroviară, astfel cum e SJ, își furnizează serviciile au fost stabilite de o autoritate competentă.

35 Astfel, examinarea reglementării aplicabile demonstrează că aceasta este situația.

36 Trebuie arătat că articolul 27 alineatele (1) și (2) din Directiva 2012/34 prevede că administratorul infrastructurii, în speță Administrația Transporturilor, stabilește și publică un document de referință al rețelei care descrie caracteristicile infrastructurii și conține informații care stabilesc condițiile de acces la infrastructura feroviară. Conținutul documentului de referință este prevăzut în anexa IV la această directivă.

37 Potrivit acestei anexe IV, documentul menționat conține principiile și criteriile pentru alocarea capacităților, incluzând condițiile pe care trebuie să le îndeplinească solicitanții, procedurile care trebuie urmate și criteriile utilizate în situația în care infrastructura este saturată sau chiar detaliile asupra restricțiilor impuse utilizării infrastructurilor.

38 Astfel, orice solicitare de capacități de infrastructură trebuie, în temeiul Directivei 2012/34, să fie introdusă la administratorul infrastructurii de o întreprindere feroviară în conformitate cu documentul de referință al rețelei elaborat de acesta și trebuie să îndeplinească principiile și criteriile care figurează în acest document. Din aceste elemente rezultă că atribuirea drepturilor de utilizare a infrastructurii feroviare este subordonată respectării de către întreprinderile solicitante a unor cerințe referitoare atât la capacitatea acestora de a putea prezenta o cerere, cât și la condițiile în care acestea vor exploata respectiva infrastructură. În consecință, astfel de cerințe reduc în mod considerabil libertatea comercială a întreprinderilor solicitante.

39 În ceea ce privește procedura de examinare a cererilor în sine, deși administratorul infrastructurii feroviare trebuie, potrivit articolului 45 din Directiva 2012/34, să satisfacă, pe cât posibil, toate cererile pentru capacități de infrastructură, acesta are obligația, în cazul unor conflicte între diferite cereri, să încerce, conform articolului 46 din această directivă, să coordoneze aceste cereri pentru a asigura cea mai bună concordanță a tuturor cerințelor. Astfel, el are dreptul, în limite rezonabile, să propună capacități diferite de cele solicitate și poate chiar să se regăsească în incapacitatea de a răspunde în mod favorabil anumitor cereri.

40 Articolul 47 din Directiva 2012/34 prevede dispoziții în caz de saturare a infrastructurii feroviare, în cadrul cărora administratorul infrastructurii poate utiliza criterii de prioritate.

41 În aceste condiții, admițând că întreprinderea feroviară dispune de o anumită libertate pentru a determina condițiile de exercitare a activității sale de transport, trebuie să se considere, ținând seama în ansamblu de obligațiile și de restricțiile la care este supusă, în special obligația de a obține trase și de a respecta condițiile aferente acestora, că condițiile în care ea furnizează serviciul de transport sunt determinate de o autoritate competentă a unui stat membru, în speță Administrația Transporturilor din litigiul principal, acționând în calitate de administrator al infrastructurii.

42 Această apreciere este de asemenea confirmată de analiza genezei articolului 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2004/17.

43 Astfel, după cum arată Comisia Europeană, articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 90/531/CEE a Consiliului din 17 septembrie 1990 privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor (JO 1990, L 297, p. 1), care este preluat în esență la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2004/17, a fost introdus pentru a supune atribuirea contractelor de achiziții în sectorul serviciilor de transport cu autobuzul dispozițiilor Directivei 90/531 și a permis să se precizeze că o rețea de transport există nu numai dacă este constituită dintr-o infrastructură fizică, precum căile ferate, ci și dintr-un sistem coordonat de linii în condiții determinate, precum în domeniul transportului cu autobuzul. În schimb, legiuitorul Uniunii nu a avut intenția de a limita, prin această dispoziție, domeniul de aplicare al procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice în domeniul transporturilor efectuate într-o rețea fizică.

44 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2004/17 trebuie interpretat în sensul că există o rețea de servicii de transport feroviar, în sensul acestei dispoziții, atunci când serviciile de transport sunt puse la dispoziție, în aplicarea unei reglementări naționale care transpune Directiva 2012/34, pe o infrastructură feroviară administrată de o autoritate națională care alocă capacitățile acestei infrastructuri, chiar dacă aceasta are obligația de a satisface cererile întreprinderilor feroviare în măsura în care limitele acestor capacități nu sunt atinse.

Cu privire la a doua întrebare

45 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2004/17 trebuie interpretat în sensul că activitatea exercitată de o întreprindere feroviară, care constă în furnizarea de servicii de transport public prin utilizarea rețelei feroviare, constituie o „punere la dispoziție" sau o „exploatare a rețelelor" în sensul acestei directive.

46 Conform articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2004/17, această directivă se aplică activităților privind punerea la dispoziție sau exploatarea rețelelor destinate să furnizeze un serviciu public în domeniul transportului feroviar, prin sisteme automate, cu tramvai, troleibuz, autobuz sau prin cablu.

47 În consecință, această dispoziție se referă la două tipuri de activități, respectiv punerea la dispoziție de rețele, pe de o parte, și exploatarea rețelelor, pe de altă parte.

48 Potrivit unei jurisprudențe constante, înțelesul și conținutul termenilor pentru care dreptul Uniunii nu oferă nicio definiție trebuie stabilite în conformitate cu sensul obișnuit al acestora în limbajul curent, ținând seama și de contextul în care aceștia sunt utilizați și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte (Hotărârea din 12 iunie 2018, Louboutin și Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, punctul 20).

49 În această privință, termenul „exploatare" trebuie să fie înțeles, conform sensului său obișnuit, ca referindu-se la utilizarea unui obiect sau la exercitarea unui drept pentru a obține un venit. Astfel, exploatarea de rețele de către o întreprindere feroviară constă pentru aceasta în exercitarea dreptului de a utiliza infrastructura feroviară pentru a obține venituri.

50 O astfel de definiție se distinge de cea care trebuie dată termenilor „punerea la dispoziție de rețele".

51 Astfel, după cum constată avocatul general la punctul 65 din concluzii, „punerea la dispoziție de rețele" constituie o prerogativă a administratorului infrastructurii, iar nu a întreprinderii feroviare.

52 După cum a arătat Comisia, termenii „punerea la dispoziție de rețele" nu figurau în directivele anterioare Directivei 2004/17, respectiv Directiva 90/531 și Directiva 93/38, aceștia fiind introduși în Directiva 2004/17 pentru ca procedurile de atribuire pe care le prevede să se aplice și administrării rețelelor fizice, cum sunt căile ferate, instalațiile feroviare, tunelurile, podurile și trecerile la nivel.

53 În lumina celor care precedă, trebuie să se considere că activitatea care vizează „exploatarea rețelelor" face referire la exercitarea dreptului de utilizare a rețelei feroviare pentru furnizarea serviciilor de transport, în timp ce activitatea care vizează „punerea la dispoziție de rețele" face trimitere la administrarea rețelei.

54 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2004/17 trebuie interpretat în sensul că activitatea desfășurată de o întreprindere feroviară, care constă în furnizarea de servicii de transport public prin exercitarea unui drept de utilizare a rețelei feroviare, constituie o „exploatare a rețelelor”, în sensul acestei directive.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a noua) declară:

1) **Articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale trebuie interpretat în sensul că există o rețea de servicii de transport feroviar, în sensul acestei dispoziții, atunci când serviciile de transport sunt puse la dispoziție, în aplicarea unei reglementări naționale care transpune Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european, pe o infrastructură feroviară administrată de o autoritate națională care alocă capacitățile acestei infrastructuri, chiar dacă aceasta are obligația de a satisface cererile întreprinderilor feroviare în măsura în care limitele acestor capacități nu sunt atinse.**

2) **Articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2004/17 trebuie interpretat în sensul că activitatea desfășurată de o întreprindere feroviară, care constă în furnizarea de servicii de transport public prin exercitarea unui drept de utilizare a rețelei feroviare, constituie o „exploatare a rețelelor”, în sensul acestei directive.**

Semnături