HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

22 mai 2025 *

„Trimitere preliminară – Transport feroviar – Directiva 2012/34/UE – Perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare – Stabilirea, calcularea și perceperea tarifelor – Articolul 29 – Excepții de la principiile de tarifare – Articolul 32 – Majorări – Modalități de calcul și de publicare – Articolul 56 – Funcțiile organismului de reglementare – Procedură de autorizare a majorărilor prevăzută de dreptul național – Condiții”

În cauza C-538/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Austria), prin decizia din 21 august 2023, primită de Curte la 22 august 2023, în procedura

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

împotriva

Schienen-Control Kommission,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna K. Jürimäe, președintă de cameră, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a doua, și domnii M. Gavalec, Z. Csehi (raportor) și F. Schalin, judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru ÖBB-Infrastruktur AG, de K. Retter, Rechtsanwalt;

– pentru WESTbahn Management GmbH, de E. Lichtenberger, Rechtsanwalt;

* Limba de procedură: germana.

– pentru Schienen-Control Kommission, de R. Streller, președinte;

– pentru guvernul austriac, de A. Posch, J. Schmoll și G. Kunnert, în calitate de agenți;

– pentru guvernul neerlandez, de E. M. M. Besselink și K. Bulterman, în calitate de agenți;

– pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;

– pentru guvernul norvegian, de T. Aalia și G. G. Mostuen, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de P. Messina și E. Schmidt, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 7 noiembrie 2024,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prezenta cerere de decizie preliminară privește interpretarea articolului 8 alineatul (4) și a articolului 27 alineatele (2) și (4) din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32, rectificare în JO 2020, L 351, p. 64), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2016/2370 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016 (JO 2016, L 352, p. 1) (denumită în continuare „Directiva 2012/34”) coroborat cu anexa IV la această directivă, a articolului 31 alineatul (3) și a articolului 32 din directiva menționată, precum și a articolului 2 punctul 1 din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/909 al Comisiei din 12 iunie 2015 privind modalitățile de calculare a costurilor generate direct în urma exploatării serviciului de transport feroviar (JO 2015, L 148, p. 17).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între ÖBB-Infrastruktur AG (denumită în continuare „ÖBB-Infra”), administratorul principal al infrastructurii feroviare austriece, și WESTbahn Management GmbH (denumită în continuare „WESTbahn”), o întreprindere feroviară, pe de o parte, și Schienen-Control Kommission (Comisia de control feroviar, Austria) (denumită în continuare „SCK”), pe de altă parte, în legătură cu autorizarea majorărilor tarifelor de utilizare a infrastructurii.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2012/34

3 Considerentele (34), (43) și (70) ale Directivei 2012/34 enunță:

„(34) Pentru a asigura transparența și accesul nediscriminatoriu la infrastructura feroviară și la serviciile din cadrul infrastructurii de servicii al tuturor întreprinderilor feroviare, toate informațiile necesare utilizării drepturilor de acces ar trebui publicate într-un document de referință al rețelei. Documentul de referință al rețelei ar trebui publicat în cel puțin două limbi oficiale ale Uniunii [Europene], în conformitate cu uzanțele internaționale existente.

[…]

(43) Sistemele de tarifare și de alocare a capacităților ar trebui, în cadrul stabilit de statele membre, să încurajeze administratorii infrastructurii feroviare să optimizeze utilizarea acesteia.

[…]

(70) Nivelul global de recuperare a costurilor prin tarifele de utilizare a infrastructurii afectează nivelul contribuției guvernamentale. Statele membre pot cere niveluri diferite de recuperare a costurilor globale. Totuși, este necesar ca orice sistem de tarifare a infrastructurii să permită un nivel de trafic care poate acoperi cel puțin costurile suplimentare pe care le impune ca rezultat al utilizării rețelei feroviare.”

4 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 de infrastructură» înseamnă orice organism sau firmă responsabilă de operarea, întreținerea și reînnoirea infrastructurii feroviare pe o rețea, precum și responsabilă de participarea la dezvoltarea acesteia, în conformitate cu norme stabilite de statul membru în cadrul politicii sale generale privind dezvoltarea și finanțarea infrastructurii;

[…]

19. «solicitant» înseamnă o întreprindere feroviară sau o grupare internațională de întreprinderi feroviare sau alte persoane fizice sau juridice sau entități, de exemplu autoritățile competente prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 [al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și

de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și (CEE) nr. 1107/70 ale Consiliului (JO 2007, L 315, p. 1)] și încărcătorii, expeditorii și operatorii de transport combinat care doresc să obțină capacități de infrastructură pentru activități publice sau în interes comercial;

[…]

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;

[…]”

5 Articolul 4 din directiva menționată, intitulat „Independența întreprinderilor feroviare și a administratorilor infrastructurii”, prevede:

„(1) Statele membre se asigură că, în ceea ce privește conducerea, administrarea și controlul intern al problemelor administrative, economice și contabile, întreprinderile feroviare deținute ori controlate, direct sau indirect, de statele membre au un statut independent în baza căruia ceea ce dețin, în special active, bugete și conturi, sunt separate de cele ale statului.

(2) Concomitent cu respectarea cadrului de tarifare și de alocare și a normelor specifice stabilite de statele membre, administratorul infrastructurii răspunde de conducere, administrare și de controlul intern.”

6 Articolul 8 din aceeași directivă, intitulat „Finanțarea administratorului infrastructurii”, are următorul cuprins la alineatul (4) primul paragraf:

„Statele membre trebuie să se asigure că, în condiții normale de activitate și pe o perioadă rezonabilă care nu depășește cinci ani, conturile de profit și pierderi ale unui administrator al infrastructurii prezintă cel puțin un echilibru între venitul rezultat din tarifele de utilizare a infrastructurii, excedentul rezultat din alte activități comerciale, veniturile nerambursabile din surse private și finanțările din partea statului, pe de o parte, incluzând plățile în avans de la stat, dacă este cazul, și, pe de altă parte, cheltuielile cu infrastructura.”

7 Articolul 27 din Directiva 2012/34, intitulat „Documentul de referință al rețelei”, prevede la alineatele (2) și (4):

„(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.

[…]

(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 29 din această directivă, intitulat „Stabilirea, calcularea și perceperea tarifelor”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre stabilesc un cadru de tarifare cu respectarea independenței administrării prevăzute la articolul 4.

Sub rezerva condiției respective, statele membre stabilesc și regulile specifice de tarifare sau transferă această competență administratorului infrastructurii.

Statele membre se asigură că documentul de referință al rețelei cuprinde regulile și cadrul de tarifare sau indică un site web în cadrul căruia sunt publicate regulile și cadrul de tarifare.

Administratorul infrastructurii calculează și percepe tariful pentru utilizarea infrastructurii în conformitate cu cadrul și regulile de tarifare stabilite.

[…]”

9 Articolul 31 din directiva menționată, intitulat „Principii de tarifare”, prevede la alineatul (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 suportat direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar.

Până la 16 iunie 2015, Comisia [Europeană] adoptă măsuri privind modalitățile de calcul al costurilor suportate în mod direct ca rezultat al operării unui tren. Respectivele acte de punere în aplicare se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 62 alineatul (3).

Administratorul infrastructurii poate decide să efectueze adaptări graduale la aceste modalități în termen de cel mult patru ani după intrarea în vigoare a acestor acte de punere în aplicare.”

10 Articolul 32 din aceeași directivă, intitulat „Excepții de la principiile de tarifare”, are următorul cuprins la alineatele (1) și (6):

„(1) Pentru recuperarea în totalitate a costurilor suportate de către administratorul infrastructurii, dacă piața permite, un stat membru poate majora prețurile pe baza unor principii eficiente, transparente și nediscriminatorii, garantând totodată competitivitatea optimă a segmentelor pieței feroviare. Sistemul de 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 operării serviciilor de transport feroviar, plus un indice de rentabilitate, dacă piața se pretează la aceasta.

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

În plus, administratorii infrastructurii pot diferenția segmentele de piață în funcție de mărfurile sau de călătorii transportați.

De asemenea, se definesc segmentele de piață în cadrul cărora întreprinderile feroviare nu operează în prezent, dar pot furniza servicii în cursul perioadei de valabilitate a sistemului de tarifare. Administratorul infrastructurii nu include o majorare în cadrul sistemului de tarifare pentru aceste segmente de piață.

Lista segmentelor de piață se publică în documentul de referință al rețelei și se reînnoiește cel puțin o dată la cinci ani. Organismul de reglementare menționat la articolul 55 controlează lista respectivă în conformitate cu articolul 56.

[…]

(6) Un administrator al infrastructurii care intenționează să modifice elementele esențiale ale sistemului de tarifare menționat la alineatul (1) din prezentul articol anunță acest lucru în mod public cu cel puțin trei luni înainte de termenul de publicare a documentului de referință al rețelei, în conformitate cu articolul 27 alineatul (4).”

11 Articolul 56 din Directiva 2012/34, intitulat „Funcțiile organismului de reglementare”, prevede la alineatele (1), (2), (6), (9) și (10):

„(1) Fără a aduce atingere articolului 46 alineatul (6), solicitantul are dreptul să conteste la organismul de reglementare în cazul în care consideră că nu a fost tratat echitabil, a fost discriminat sau a fost nedreptățit în orice fel și, în special, în legătură cu deciziile adoptate de către administratorul infrastructurii sau, după caz, de către întreprinderea feroviară sau de către operatorul unei infrastructuri de servicii în ceea ce privește:

(a) documentul de referință al rețelei în versiunile provizorii și finale ale acestuia;

(b) criteriile stabilite în acesta;

(c) procedura de alocare și rezultatul său;

(d) sistemul de tarifare;

(e) nivelul sau structura tarifelor de infrastructură care i se cer sau i se pot cere a fi plătite;

(f) măsuri privind accesul în conformitate cu articolele 10-13;

(g) accesul la servicii și tarifarea acestora, în conformitate cu articolul 13;

(h) gestionarea traficului;

(i) planificarea lucrărilor de reînnoire și operațiunile de întreținere programate sau neprogramate;

(j) conformitatea cu cerințele, inclusiv cele privind conflictele de interese, prevăzute la articolul 2 alineatul (13) și la articolele 7, 7a, 7b, 7c și 7d.

(2) Fără a aduce atingere competențelor autorităților naționale din domeniul concurenței în ceea ce privește asigurarea concurenței pe piețele serviciilor feroviare, organismul de reglementare are competența de a monitoriza situația concurenței de pe piețele de servicii feroviare incluzând, în

special, piața serviciilor de transport de călători de mare viteză, precum și activitățile administratorilor de infrastructură în ceea ce privește alineatul (1) literele (a)-(j). În special, organismul de reglementare verifică din proprie inițiativă respectarea alineatului (1) literele (a)-(j), în vederea prevenirii discriminării unor solicitanți. Organismul de reglementare verifică în special dacă documentul de referință al rețelei conține clauze discriminatorii sau creează puteri discreționare ale administratorului de infrastructură, care ar putea fi utilizate pentru discriminarea unor solicitanți.

[…]

(6) Organismul de reglementare se asigură că tarifele stabilite de către administratorul infrastructurii sunt în conformitate cu capitolul IV secțiunea 2 și sunt nediscriminatorii. Negocierile dintre solicitanți și administratorul infrastructurii cu privire la nivelul tarifelor de utilizare a infrastructurii sunt permise numai dacă sunt purtate sub supravegherea organismului de reglementare. Organismul de reglementare intervine dacă negocierile sunt susceptibile să contravină cerințelor prezentului capitol.

[…]

(9) Organismul de reglementare analizează toate plângerile și, după caz, solicită informațiile relevante și inițiază consultări cu toate părțile implicate în termen de o lună de la primirea plângerii. Organismul de reglementare este obligat să ia hotărâri în privința plângerilor, să ia măsuri pentru a remedia situația și să informeze părțile cu privire la decizia sa motivată într-o perioadă de timp prestabilită, rezonabilă și, în orice caz, în termen de șase săptămâni de la primirea tuturor informațiilor relevante. Fără a aduce atingere competențelor autorităților naționale din domeniul concurenței în ceea ce privește asigurarea concurenței pe piețele serviciilor feroviare, organismul de reglementare decide, după caz, din proprie inițiativă cu privire la măsurile adecvate de corectare a discriminărilor împotriva solicitanților, a denaturărilor pieței și a altor tendințe nedorite înregistrate pe aceste piețe, în special cu trimitere la alineatul (1) literele (a)-(j).

O hotărâre a organismului de reglementare este obligatorie pentru toate părțile vizate de aceasta și nu este supusă controlului unei alte instanțe administrative. Organismul de reglementare este abilitat să aplice penalități corespunzătoare, inclusiv amenzi.

În cazul în care se formulează o contestație împotriva refuzului de acordare de capacități de infrastructură sau contra termenilor unei oferte de capacitate, organismul de reglementare fie confirmă faptul că hotărârea administratorului infrastructurii rămâne neschimbată, fie cere modificarea acelei hotărâri conform indicațiilor date de organismul de reglementare.

(10) Statele membre se asigură că hotărârile luate de organismul de reglementare sunt supuse controlului jurisdicțional. Recursul poate avea efect suspensiv asupra deciziei organismului de reglementare numai când efectul imediat al deciziei organismului de reglementare poate provoca daune ireparabile sau vădit excesive recurentului. Această dispoziție nu aduce atingere competențelor instanței de recurs conferite de dreptul constituțional, după caz.”

12 Anexa IV la Directiva 2012/34 prezintă informațiile cuprinse în documentul de referință al rețelei menționat la articolul 27 din această directivă.

Regulamentul de punere în aplicare 2015/909

13 Articolul 2 din Regulamentul de punere în aplicare 2015/909, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentului regulament:

1. «cost direct» înseamnă costul generat direct ca urmare a exploatării serviciului de transport feroviar;

2. «cost unitar direct» înseamnă costul direct pe tren-kilometru, pe vehicul-kilometru, pe tonă brută-kilometru aferentă unui tren sau pe o combinație a acestora;

[…]”

14 Articolele 3 și 4 din acest regulament de punere în aplicare stabilesc, în vederea calculării costurilor directe, „Costuri[le] directe la nivel de rețea” și, respectiv, „Costuri[le] neeligibile”.

15 Articolul 3 din regulamentul de punere în aplicare menționat prevede la alineatul (1):

„Costurile directe la nivel de rețea se calculează ca diferența între, pe de o parte, costurile pentru prestarea serviciilor din pachetul minim de acces și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii și, pe de altă parte, costurile neeligibile menționate la articolul 4.”

Dreptul austriac

16 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (Legea federală privind căile ferate, materialul rulant feroviar și traficul feroviar) din 7 martie 1957 (BGBl., 60/1957) cuprinde, începând cu versiunea sa din 27 noiembrie 2015 (BGBl. I, 137/2015), un articolul 67d care prevede la alineatele (1) și (6):

„(1) În cazul în care tarifele de utilizare a infrastructurii și alte venituri obținute din administrarea infrastructurii feroviare nu sunt suficiente pentru a acoperi integral costurile, se pot stabili majorări suplimentare pe baza unor principii eficiente, transparente și nediscriminatorii, asigurând în același timp competitivitatea optimă a segmentelor pieței 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 exploatării serviciilor de transport feroviar, plus un indice de rentabilitate conform pieței.

[…]

(6) Stabilirea majorărilor suplimentare este supusă autorizării [SCK], care trebuie să își dea acordul dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul 1. […]”

17 Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (Legea federală privind raporturile juridice ale căilor ferate federale austriece) din 29 decembrie 1992 (BGBl. I, 825/1992), în versiunea din 19 august 2009 (BGBl. I, 95/2009), prevede la articolul 42 alineatul (1):

„[ÖBB-Infra] suportă costul îndeplinirii misiunii sale. La cererea [ÖBB-Infra], statul federal plătește acesteia din urmă o subvenție în special pentru exploatarea infrastructurii feroviare și pentru punerea

acesteia la dispoziția utilizatorilor dacă și atât timp cât veniturile care pot fi obținute de la utilizatorii infrastructurii feroviare în condițiile pieței în cauză nu acoperă cheltuielile efectuate în cadrul unei administrări economice și eficiente.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

18 ÖBB-Infra este principalul administrator al infrastructurii feroviare din Austria. Acesta stabilește și percepe tarifele de utilizare a infrastructurii respective și publică informațiile referitoare la acestea în documentul de referință al rețelei. Aceste tarife sunt constituite în special din tarifele pentru costurile directe de utilizare a infrastructurii, precum și din majorările aplicate acestor tarife. Astfel de majorări trebuie, în temeiul articolului 67d din Legea federală privind căile ferate, materialul rulant feroviar și traficul feroviar, în versiunea sa din 27 noiembrie 2015, să fie supuse autorizării SCK.

19 La 12 august 2016, ÖBB-Infra a solicitat SCK să o autorizeze să majoreze tarifele de utilizare a infrastructurii pentru perioada graficului de circulație din 2018, și anume perioada cuprinsă între 10 decembrie 2017 și 8 decembrie 2018. Aceasta a fost prima cerere formulată în acest sens de ÖBB-Infra.

20 Prin decizia din 12 decembrie 2016, SCK a autorizat aceste majorări. WESTbahn a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Austria), care este instanța de trimitere. Acesta din urmă a anulat, prin hotărârea din 5 iulie 2017, această decizie și a trimis cauza la SCK pentru ca aceasta să adopte o nouă decizie.

21 La 18 august 2017, ÖBB-Infra a solicitat SCK să o autorizeze să majoreze tarifele de utilizare a infrastructurii pentru perioada graficului de circulație din 2019, și anume perioada cuprinsă între 9 decembrie 2018 și 7 decembrie 2019. Această cerere, cu numărul de referință SCK-17-009, a fost anexată de SCK la procedura SCK-16-012 privind autorizarea majorărilor pentru perioada graficului de circulație din 2018.

22 Pe de altă parte, SCK a inițiat o procedură, cu numărul de referință SCK-18-010, având ca obiect controlul costurilor directe ale ÖBB-Infra și a conexat-o de asemenea cu procedurile SCK-16-012 și SCK-17-009 citate anterior.

23 În documentul de referință al rețelei din 2018, pentru fiecare segment de piață, era indicat numai tariful total care trebuia plătit pe tren-km parcurs. În schimb, în documentul de referință al rețelei din 2019, tarifele pentru costurile directe și majorările pentru fiecare tren-km parcurs pentru fiecare segment de piață figurau separat, precum și tariful total care trebuia plătit pe tren-km, obținut prin însumarea tarifelor și a majorărilor.

24 În ceea ce privește majorările, documentele de referință ale rețelei din 2018 și din 2019 menționau împrejurarea că procedura lor de autorizare era încă în curs. În documentul de referință al rețelei din 2019 se arăta, în plus, că, în cazul în care decizia definitivă prin care se finalizează această procedură nu ar fi intervenit decât după începerea perioadei graficului de circulație, se va proceda, eventual, la rambursarea sau la recuperarea tarifelor percepute în exces sau, respectiv, în cuantum prea mic.

25 La 24 iunie 2019, ÖBB-Infra a solicitat modificări cu privire la cererile sale referitoare la majorările pentru anii 2018 și 2019 pentru motivul că, dacă SCK ar stabili, în cadrul procedurii SCK-18-010, costurile directe la un nivel inferior celui prevăzut de ea însăși, aceste majorări ar trebui stabilite la un nivel mai ridicat pentru a atinge obiectivul privind veniturile stabilit de Verkehrsministerium (Ministerul Transporturilor, Austria).

26 În acest context, instanța de trimitere arată că ÖBB-Infra a primit subvenții de stat pentru anii 2018 și 2019 și că Ministerul Transporturilor comunică ÖBB-Infra, pentru fiecare perioadă a graficului de circulație, cuantumul total al tarifelor pe care aceasta trebuie să le genereze din tarifele de utilizare a infrastructurii, la care se aplică majorări. SCK și-ar întemeia calculul majorărilor pe acest obiectiv de venituri.

27 În definitiv, SCK a stabilit, numai printr-o decizie din 17 decembrie 2020, pentru perioadele graficului de circulație din anii 2018 și 2019, tarifele referitoare la costurile directe și majorările, precum și tariful total care trebuia plătit pe tren-km parcurs.

28 ÖBB-Infra și WESTbahn au introdus acțiuni împotriva acestei decizii la instanța de trimitere. ÖBB-Infra contestă decizia menționată solicitând în esență majorări mai ridicate decât cele publicate în documentele de referință ale rețelei din 2018 și din 2019.

29 În acest context, instanța de trimitere se întreabă, în primul rând, asupra aspectului de a ști dacă este posibil ca aprobarea majorărilor tarifelor să intervină după expirarea perioadei de valabilitate a graficului de circulație în cauză. În al doilea rând, aceasta are îndoieli cu privire la ordinea în care trebuie să intervină publicarea acestor majorări în documentul de referință al rețelei și aprobarea majorărilor menționate, precum și, în al treilea rând, cu privire la întinderea publicării necesare. În al patrulea rând, aceasta urmărește să afle dacă statul membru este ținut de cuantumul majorărilor tarifelor supuse aprobării sale. În al cincilea rând, aceasta solicită clarificări cu privire la eventuala incidență a unui „obiectiv de venituri” stabilit de statul membru asupra calculării acestor majorări.

30 În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii, în special articolul 32 din Directiva 2012/34, trebuie interpretat în sensul că aprobarea de către statul membru a majorărilor trebuie să aibă loc *ex ante*, înainte de începutul (sau cel puțin înainte de sfârșitul) perioadei de valabilitate a graficului de circulație pentru care au fost solicitate majorările sau poate statul membru să aprobe majorarea și *ex post*, după sfârșitul perioadei de valabilitate a graficului de circulație vizat (eventual, după mai mulți ani)? Prin aprobarea majorărilor de către un stat membru în sensul articolului 32 din [Directiva 2012/34] trebuie să se înțeleagă o aprobare definitivă?

2) Dreptul Uniunii, în special articolul 32 alineatele (1) și (6) coroborat cu articolul 27 alineatul (4) din Directiva 2012/34, trebuie interpretat în sensul că, din punct de vedere temporal, majorările (în cazul modificării elementelor esențiale) trebuie să fie mai întâi publicate în documentul de referință al rețelei (după caz, sub rezerva aprobării) și trebuie să fie aprobate abia după ce au fost publicate de statul membru? Există o modificare a elementelor esențiale în sensul articolului 32 alineatul (6) din [Directiva 2012/34] și atunci când se modifică «doar» cuantumul majorărilor în raport cu graficul de circulație din anul precedent?

3) (În cazul unui răspuns afirmativ la prima teză a celei de a doua întrebări:) Dreptul Uniunii, în special articolul 32 alineatele (1) și (6) coroborat cu articolul 27 alineatele (2) și (4) din [Directiva 2012/34] raportat la punctul 2 din anexa IV la Directiva 2012/34, citit în lumina principiului transparenței și a previzibilității din considerentul (34) al acestei directive, trebuie interpretat în sensul că statul membru nu poate aproba majorări în cazul în care cuantumul majorărilor nu a fost publicat în documentul de referință al rețelei pentru graficul de circulație respectiv (pentru care s-au solicitat aceste majorări)? Dimpotrivă, în acest document de referință al rețelei a fost publicat, pentru fiecare segment de piață, doar un tarif total pentru fiecare tren-kilometru parcurs [ca sumă a tarifelor pentru costurile suportate direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar în sensul articolului 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34 și pentru majorările în sensul articolului 32 din Directiva 2012/34]; prin urmare, întreprinderile feroviare nu au putut să identifice pe baza acestui document de referință al rețelei nici tarifele pentru «costul direct» [în sensul articolului 31 alineatul (3) din [Directiva 2012/34] coroborat cu articolul 2 punctul 1 din Regulamentul de punere în aplicare 2015/909], nici majorările în sensul articolului 32 din Directiva 2012/34 pentru fiecare segment de piață.

4) (În cazul unui răspuns afirmativ la prima teză a celei de a doua întrebări:) Dreptul Uniunii, în special articolul 32 alineatele (1) și (6) coroborat cu articolul 27 alineatul (4) din Directiva 2012/34, citit în lumina principiului transparenței și a previzibilității din considerentul (34) al Directivei 2012/34, trebuie interpretat în sensul că majorările publicate în documentul de referință al rețelei pentru graficul de circulație respectiv au efect obligatoriu pentru statul membru care le aprobă? Din acest efect obligatoriu rezultă că statul membru nu poate aproba pentru fiecare segment de piață majorări în cuantum mai mare decât cel publicat în respectivul document de referință al rețelei sau efectul obligatoriu există numai în măsura în care tarifele totale aprobate [și anume suma tarifelor pentru «costul direct» în sensul dispozițiilor coroborate ale articolului 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34 și ale articolului 2 punctul 1 din Regulamentul de punere în aplicare 2015/909 și a majorărilor în sensul articolului 32 din această directivă] nu pot depăși cuantumul celor publicate în documentul de referință al rețelei, în timp ce majorările pot fi aprobate la un nivel superior celui publicat în documentul de referință al rețelei? Există de asemenea un efect obligatoriu al cererii de aprobare inițiale adresate statului membru în privința cuantumului majorărilor? În cazul unui răspuns afirmativ, în ce sens (o creștere sau o reducere este în continuare permisă)? Există o altă formă de efect obligatoriu?

5) Dreptul Uniunii, în special articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34, trebuie interpretat în sensul că, pentru a determina dacă există posibilitatea de majorare în principiu (pe lângă fiabilitatea pe piață ce trebuie analizată) – cu alte cuvinte în vederea acoperirii integrale a costurilor administratorilor de infrastructură –, nu trebuie să se țină seama de venitul total de realizat impus de statul membru («obiectiv de venit»), de către unul dintre administratorii de infrastructură feroviară, compus din suma tarifelor pentru costul suportat direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar în sensul articolului 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34 și din majorări în sensul articolului 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34, ci este necesar să se determine și să se stabilească costurile care trebuie recuperate integral pentru a putea aprecia pe baza acestora dacă și în ce cuantum pot fi aprobate eventuale majorări? Pentru a determina dacă există posibilitatea de majorare, în principiu trebuie să se aibă în vedere (pe lângă fiabilitatea pe piață ce trebuie analizată) și subvențiile acordate de statul membru întreprinderii de infrastructură feroviară? În cazul unui răspuns afirmativ, cum trebuie acestea avute în vedere? Aceste subvenții trebuie eventual scăzute din costurile care trebuie recuperate integral (alături de tarifele pentru costul suportat direct ca urmare a

operării serviciilor de transport feroviar)? În aceste condiții, dreptul Uniunii, în special articolul 32 alineatul (1) coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din Directiva 2012/34, trebuie interpretat în sensul că statul membru trebuie să determine atât tarifele pentru costul suportat direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar și subvențiile acordate de stat, ce trebuie în orice caz avute în vedere, cât și orice alte excedente ale întreprinderii de infrastructură feroviară rezultate din alte activități economice și toate veniturile nerambursabile obținute de acesta din surse private și să țină seama de ele atunci când apreciază chestiunea posibilității de majorare? În cazul unui răspuns afirmativ, cum trebuie acestea avute în vedere, eventual, prin scăderea din costurile care trebuie recuperate integral? În cadrul acestei aprecieri, trebuie luate în calcul și alte tarife percepute de întreprinderea de infrastructură feroviară, cum sunt tarifele pentru utilizarea peroanelor pentru călători («tarife de stație») și tarifele pentru folosirea instalațiilor de alimentare cu energie electrică pentru operare, precum și alte poziții bugetare ale întreprinderii de infrastructură feroviară?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

31 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2012/34, în special articolul 32 din aceasta, trebuie interpretată în sensul că această directivă nu se opune ca un stat membru să supună perceperea majorărilor aduse tarifelor de utilizare a infrastructurii feroviare determinate de administratorul acestei infrastructuri unei proceduri de autorizare și dacă, în cazul unui răspuns afirmativ, decizia adoptată la finalul acestei proceduri trebuie să intervină în mod necesar înainte de începutul perioadei de valabilitate a graficului de circulație pentru care au fost solicitate aceste majorări. Instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă această autorizație trebuie considerată ca având caracter definitiv.

32 Conform articolului 32 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2012/34, pentru recuperarea în totalitate a costurilor suportate de administratorul infrastructurii, dacă piața permite, un stat membru poate majora prețurile pe baza unor principii eficiente, transparente și nediscriminatorii, garantând totodată competitivitatea optimă a segmentelor pieței feroviare. Al treilea paragraf al acestui articol 32 alineatul (1) prevede că, înainte să aprobe perceperea unor astfel de majorări, statele membre se asigură că administratorii infrastructurii evaluează relevanța acestora pentru segmente de piață specifice, luând în considerare cel puțin perechile prevăzute la punctul 1 din anexa VI la această directivă și reținându-le pe cele relevante.

33 Aceste majorări se adaugă tarifelor de utilizare a infrastructurii și a infrastructurilor de servicii, care constituie un element de bază al sistemului de tarifare a infrastructurii feroviare, astfel cum este reglementat de secțiunea 2 din capitolul IV din Directiva 2012/34.

34 În cadrul acestei secțiuni 2, articolul 29 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2012/34 impune ca, în interesul bunei funcționări a sistemului de tarifare a acestei infrastructuri, statele membre să stabilească un „cadru de tarifare”, respectând în același timp independența de administrare a administratorului infrastructurii feroviare prevăzută la articolul 4 din această directivă. Articolul 29 alineatul (1) al patrulea paragraf din directiva menționată precizează că acest administrator calculează și percepe tariful pentru utilizarea infrastructurii în conformitate cu acest cadru de tarifare și cu normele de tarifare stabilite.

35 Articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2012/34 stabilește astfel o repartizare a competențelor între statele membre și administratorul infrastructurii în ceea ce privește sistemele de tarifare. Așadar, revine statelor membre sarcina să stabilească un cadru pentru tarifare, în timp ce calcularea tarifului și perceperea sa revin în principiu în sarcina administratorului infrastructurii (Hotărârea din 9 septembrie 2021, LatRailNet și Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punctul 44, precum și jurisprudența citată).

36 Întrucât articolul 32 din această directivă figurează în cadrul aceleiași secțiuni din capitolul IV din Directiva 2012/34 ca articolul 29 din aceasta, situația nu poate fi diferită pentru stabilirea majorărilor, în pofida referirii la o aprobare de către statul membru a perceperii unor astfel de majorări efectuate la articolul 32 alineatul (1) al treilea paragraf din această directivă, cu atât mai mult cu cât repartizarea competențelor instituită de această din urmă dispoziție reflectă articolul 4 din directiva menționată.

37 În aceste condiții, din modul de redactare a articolului 56 alineatul (1) literele (d) și (e) din Directiva 2012/34 reiese că deciziile luate de administratorul infrastructurii feroviare în ceea ce privește sistemul de tarifare și nivelul sau structura tarifelor de utilizare a infrastructurii sunt supuse controlului organismului de reglementare.

38 În această privință, este cert că, în primul rând, potrivit articolului 56 alineatele (1) și (2) din Directiva 2012/34, acest organism acționează fie la cererea unui solicitant, în sensul articolului 3 punctul 19 din această directivă, fie din proprie inițiativă. În plus, conform articolului 56 alineatul (6) din directiva menționată, organismul respectiv se asigură că tarifele stabilite de administratorul infrastructurii sunt în conformitate cu capitolul IV secțiunea 2 din aceeași directivă și sunt nediscriminatorii.

39 În al doilea rând, conform articolului 56 alineatul (9) al doilea paragraf și alineatul (10) din Directiva 2012/34, deciziile organismului de reglementare sunt obligatorii pentru toate părțile implicate, nu sunt supuse controlului unei alte instanțe administrative și pot face obiectul unui control jurisdicțional.

40 În al treilea rând, competența organismului de reglementare de a controla legalitatea tarifelor de utilizare a infrastructurii nu depinde de împrejurarea că a fost sesizat înainte sau după expirarea perioadelor de aplicare a acestor tarife. Nu numai că acest organism nu poate nega în mod valabil competența sa de a se pronunța cu privire la legalitatea tarifelor de utilizare a infrastructurii percepute în trecut, ci, pe de altă parte, o astfel de competență implică în mod necesar ca organismul menționat să poată constata, dacă este cazul, nevaliditatea acestor tarife cu efect *ex tunc* (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 octombrie 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punctul 87, precum și Hotărârea din 7 martie 2024, Die Länderbahn ș.a., C-582/22, EU:C:2024:213, punctele 49 și 55).

41 Reiese din ceea ce precedă că sistemul de tarifare instituit de Directiva 2012/34 se întemeiază pe principiul potrivit căruia revine statului membru sarcina de a institui un cadru de tarifare privind în special normele generale de tarifare, că revine administratorului infrastructurii feroviare sarcina de a pune în aplicare acest cadru prin determinarea și perceperea tarifelor pentru utilizarea acestei infrastructuri și a infrastructurilor de servicii, precum și a eventualelor majorări aduse acestor tarife și că deciziile luate de acest administrator sunt supuse controlului organismului de reglementare, care intervine *ex post* și ale cărui decizii pot avea un efect retroactiv.

42 În schimb, Directiva 2012/34 și în special capitolul IV din aceasta nu stabilesc nicio procedură de autorizare prealabilă nici pentru tarifele de utilizare a infrastructurii și a infrastructurilor de servicii, nici pentru eventualele majorări ale acestora.

43 Mai precis, din modul de redactare a articolului 56 din Directiva 2012/34, precum și din cel al articolului 30 din Directiva 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind alocarea capacităților de infrastructură feroviară, tarifarea utilizării infrastructurii feroviare și certificarea în materie de siguranță (JO 2001, L 75, p. 29, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 66), care l-a precedat, reiese că acest articol 56 nu prevede o procedură de autorizare prealabilă a tarifelor de utilizare a infrastructurii. Articolul 56 menționat nu impune administratorilor de infrastructură să prezinte organismului de reglementare, spre autorizare, tarifele de utilizare a infrastructurii pe care intenționează să le perceapă sau variabilele care permit calcularea acestora. Dimpotrivă, același articol 56 se limitează să prevadă un control al tarifelor deja stabilite, ceea ce reiese în special din alineatul (1) și din alineatul (6) prima teză ale acestuia. Acest control revine organismului de reglementare care statuează fie în cadrul unei căi de atac, fie din oficiu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 februarie 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punctele 43 și 50).

44 Din moment ce, astfel cum reiese din considerațiile care precedă, Directiva 2012/34 nu prevede o procedură de autorizare prealabilă a tarifelor de utilizare a infrastructurii sau a variabilelor care permit stabilirea acestora din urmă, ea nu poate nici să determine modalitățile unei asemenea proceduri (a se vedea prin analogie Hotărârea din 24 februarie 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punctul 54).

45 În aceste condiții, având în vedere împrejurarea că, în conformitate cu articolul 56 din Directiva 2012/34, organismul de reglementare se poate pronunța din proprie inițiativă și se asigură, în conformitate cu alineatul (6) al acestui articol 56, că tarifele stabilite de administratorul infrastructurii respectă dispozițiile capitolului IV secțiunea 2 din această directivă, directiva menționată nu poate fi interpretată în sensul că se opune ca un stat membru să impună organismului de reglementare să examineze din oficiu, în toate cazurile, deciziile luate de un administrator al infrastructurii feroviare în materie de tarifare.

46 Pentru acest motiv, ea nu se opune nici ca un stat membru, în cadrul transpunerii Directivei 2012/34 în dreptul său național, să prevadă că un astfel de control sistematic intervine de îndată ce administratorul infrastructurii informează organismul de reglementare cu privire la intenția sa de a percepe tarife sau de a proceda la modificări ale acestora din urmă.

47 Cu toate acestea, o astfel de procedură de autorizare nu poate aduce atingere nici punerii în aplicare efective a sistemului de tarifare instituit de capitolul IV din Directiva 2012/34, nici altor dispoziții ale acestei directive, coerenței sale sau obiectivelor pe care le urmărește.

48 În această privință, în primul rând, trebuie amintit că sistemul instituit prin Directiva 2012/34 urmărește să asigure independența administrării efectuate de administratorul infrastructurii. Pentru a garanta o astfel de independență, este necesar ca, în cadrul tarifării, astfel cum este definit de statele membre, administratorul infrastructurii să dispună de o marjă de manevră pentru stabilirea nivelului tarifelor de natură să îi permită să o utilizeze ca instrument de administrare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2021, LatRailNet și Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punctul 41, precum și jurisprudența citată).

49 În consecință, controlul exercitat de organismul de reglementare în cadrul unei proceduri de autorizare trebuie să se limiteze la remedierea unor situații de incompatibilitate în raport cu secțiunea 2 din capitolul IV din Directiva 2012/34 sau cu principiul nediscriminării. Acest organism de reglementare nu este, așadar, abilitat să constrângă administratorul infrastructurii feroviare să se supună aprecierii sale de oportunitate, întrucât, dacă ar proceda astfel, organismul de reglementare ar aduce atingere marjei de manevră de care trebuie să dispună acest administrator (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2021, LatRailNet și Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punctele 46 și 47).

50 În al doilea rând, chiar dacă, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 44 din prezenta hotărâre, Directiva 2012/34 nu stabilește modalitățile unei eventuale proceduri de autorizare, nu este mai puțin adevărat că asemenea modalități nu pot aduce atingere prerogativelor actorilor implicați și în special să împiedice administratorul infrastructurii feroviare să respecte termenul prevăzut la articolul 27 alineatul (4) din Directiva 2012/34 pentru publicarea documentului de referință al rețelei.

51 În plus, o procedură de autorizare nu trebuie să limiteze posibilitatea persoanelor menționate la articolul 56 alineatul (1) din Directiva 2012/34 de a-și exercita drepturile în cazul în care se consideră victimele unui tratament inechitabil, ale unei discriminări sau ale oricărui alt prejudiciu, în special prin introducerea unei căi de atac împotriva deciziilor luate de administratorul infrastructurii sau, după caz, de întreprinderea feroviară sau de operatorul unei infrastructuri de servicii.

52 În al treilea rând, o procedură de autorizare nu trebuie să împiedice organismul de reglementare să își exercite funcțiile în conformitate cu articolul 56 din Directiva 2012/34 și nici să compromită protecția astfel oferită candidaților.

53 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 56 alineatul (10) din această directivă, deciziile luate de organismul de reglementare trebuie să poată face obiectul unui control jurisdicțional.

54 Prin urmare, o decizie adoptată de organismul de reglementare în cadrul unei proceduri de autorizare nu poate fi definitivă decât pe plan administrativ și nu poate fi scutită de un control jurisdicțional.

55 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 29 alineatul (1), precum și articolele 32 și 56 din Directiva 2012/34 trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca un stat membru să supună perceperea majorărilor aduse tarifelor de utilizare a infrastructurii feroviare stabilite de administratorul acestei infrastructuri unei proceduri de autorizare, cu condiția însă ca o astfel de procedură să respecte marja de manevră de care trebuie să dispună administratorul infrastructurii menționate pentru stabilirea cuantumului tarifelor astfel încât să îi permită să o utilizeze ca instrument de administrare, să nu aducă atingere prerogativelor actorilor implicați și să nu împiedice organismul de reglementare să își exercite funcțiile în conformitate cu articolul 56 menționat.

Cu privire la a doua și a treia întrebare

56 A doua și a treia întrebare adresate de instanța de trimitere privesc, ambele, întinderea obligației de a publica un document de referință al rețelei, prevăzută la articolul 27 din Directiva 2012/34, în contextul majorărilor tarifelor determinate în temeiul articolului 32 din această directivă. Acestea trebuie tratate împreună.

57 Prin intermediul acestor întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 27 alineatul (2), precum și articolul 32 alineatele (1) și (6) din Directiva 2012/34 trebuie interpretate în sensul, în primul rând, că majorările tarifelor trebuie în mod necesar să fie publicate în documentul de referință al rețelei anterior autorizării lor de către organismul de reglementare, în al doilea rând, că acest document trebuie să specifice, pentru fiecare segment al pieței în cauză, informațiile referitoare la majorările care se adaugă tarifelor referitoare la costurile suportate direct ca urmare operării serviciului de transport feroviar și, în al treilea rând, că simpla modificare a cuantumului aceleași majorări constituie o modificare a unui element esențial al sistemului de tarifare, în sensul articolului 32 alineatul (6) din această directivă.

58 Instanța de trimitere ridică, în primul rând, problema corelării obligației referitoare la publicarea documentului de referință al rețelei cu procedura de autorizare a majorării tarifelor, astfel cum este prevăzută în dreptul național.

59 În această privință, din răspunsul la prima întrebare rezultă că Directiva 2012/34, întrucât nu prevede nicio procedură de autorizare, nu reglementează, pe cale de consecință, modalitățile pe care o astfel de procedură ar trebui să le respecte.

60 În aceste condiții, rezervele exprimate în cadrul răspunsului la prima întrebare sunt de asemenea pertinente în acest context. Modalitățile impuse de dreptul național pentru o astfel de procedură de autorizare nu trebuie, așadar, să aducă atingere prerogativelor actorilor implicați și în special să pună administratorul infrastructurii feroviare în imposibilitatea de a respecta termenul prevăzut la articolul 27 alineatul (4) din Directiva 2012/34 pentru publicarea documentului de referință al rețelei.

61 Rezultă că alegerea făcută de un stat membru de a supune majorările aduse tarifelor de utilizare a infrastructurii unei proceduri de autorizare nu poate împiedica administratorul infrastructurii să publice, în documentul de referință al rețelei, informațiile referitoare la majorările pe care le-a stabilit, fără a trebui să aștepte rezultatul acestei proceduri, indicând în același timp, dacă este cazul, că o astfel de procedură este în curs.

62 Instanța de trimitere ridică, în al doilea rând, problema dacă este suficient, în raport cu articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2012/34, ca documentul de referință al rețelei să indice un tarif global pe tren-km parcurs care să acopere atât costurile suportate direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar, în conformitate cu articolul 31 alineatul (3) din această directivă, cât și majorările stabilite în temeiul articolului 32 din directiva menționată sau dacă acest document trebuie să specifice în mod obligatoriu, pentru fiecare segment al pieței în cauză, cuantumurile majorărilor care se adaugă la tarifele referitoare la costurile suportate direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar.

63 În această privință, trebuie să se constate că articolul 3 punctul 26 din Directiva 2012/34 definește „documentul de referință al rețelei” ca fiind „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”.

64 Articolul 27 alineatul (2) din această directivă precizează că documentul de referință al rețelei trebuie să conțină informații care să precizeze condițiile de acces la infrastructura feroviară în cauză, precum și la infrastructurile de servicii legate de rețeaua administratorului infrastructurii și de furnizare de servicii în cadrul acestor infrastructuri, conținutul documentului respectiv fiind definit în anexa IV la directiva menționată.

65 Or, potrivit punctului 2 din această anexă IV, documentul de referință al rețelei trebuie să conțină un capitol referitor la principiile de tarifare și la tarife care să conțină precizări corespunzătoare privind, printre altele, sistemul de tarifare, precum și informații suficiente cu privire la tarife. În această privință, el trebuie să descrie în detaliu metoda, regulile și, dacă este cazul, baremele utilizate pentru aplicarea articolelor 31-36 din Directiva 2012/34 în ceea ce privește costurile și tarifele.

66 Pe de altă parte, din considerentul (34) al acestei directive reiese că obiectivul documentului de referință al rețelei este de a oferi întreprinderilor feroviare toate informațiile necesare pentru ca acestea să își exercite dreptul de acces la infrastructura feroviară și la servicii în cadrul infrastructurilor de servicii în mod nediscriminatoriu și transparent.

67 Din acest considerent (34), precum și din modul de redactare a articolului 3 punctul 26, a articolului 27 alineatul (2) și a punctului 2 din anexa IV la Directiva 2012/34 rezultă că, pentru a îndeplini cerințele prevăzute de aceste dispoziții și pentru a atinge obiectivul pe care acestea îl urmăresc, nu este suficient ca administratorul infrastructurii feroviare să includă în documentul de referință al rețelei un tarif global pe tren-km parcurs care să acopere costurile suportate direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar, precum și eventualele majorări.

68 În plus, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 37 și 38 din prezenta hotărâre, întreprinderile feroviare au dreptul să conteste în fața organismului de reglementare tarifele publicate în documentul de referință al rețelei care sunt contrare normelor și principiilor enunțate în Directiva 2012/34. Din moment ce, astfel cum a arătat în esență doamna avocată generală la punctul 97 din concluzii, majorările sunt reglementate de norme derogatorii de la principiile de tarifare aplicabile tarifelor de utilizare a infrastructurii și a infrastructurilor de servicii, dreptul întreprinderilor feroviare de a solicita o reexaminare ar fi compromis dacă informațiile referitoare la costurile suportate direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar și la aceste majorări nu ar fi furnizate separat în acest document.

69 Rezultă că, atunci când administratorul rețelei infrastructurii determină majorări în temeiul articolului 32 din Directiva 2012/34, documentul de referință al rețelei trebuie să specifice, pentru fiecare segment al pieței în cauză, informațiile referitoare la majorările care se adaugă tarifelor referitoare la costurile suportate direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar.

70 Instanța de trimitere ridică, în al treilea rând, problema interpretării articolului 32 alineatul (6) din Directiva 2012/34 potrivit căruia, în cazul în care un administrator al infrastructurii intenționează să modifice elementele esențiale ale sistemului de tarifare menționat la alineatul (1) al acestui

articol 32, acesta informează publicul cu cel puțin trei luni înainte de termenul de publicare a documentului de referință al rețelei în conformitate cu articolul 27 alineatul (4) din această directivă.

71 Aceasta din urmă prevedea că documentul de referință al rețelei se publică cel târziu cu patru luni înainte de data limită pentru introducerea cererilor pentru capacități de infrastructură.

72 Astfel, în cazul modificării unui „element esențial” al sistemului de tarifare, cele trei luni prevăzute la articolul 32 alineatul (6) din Directiva 2012/34 se adaugă la cele patru luni prevăzute la articolul 27 alineatul (4) din această directivă, oferind astfel timp suplimentar operatorilor în cauză pentru a-și pregăti, cunoscând costurile previzibile pe care vor trebui să le suporte, decizia lor comercială pentru a solicita capacități de infrastructură feroviară.

73 Deși Directiva 2012/34 nu definește ceea ce trebuie considerat ca fiind un „element esențial” al sistemului de tarifare, se poate deduce totuși din obiectivul urmărit de obligația de a publica un document de referință al rețelei, din definiția acestui document și din descrierea informațiilor care trebuie să figureze în mod necesar în acest document, astfel cum au fost amintite la punctele 63-66 din prezenta hotărâre, că „elementele esențiale ale sistemului de tarifare”, în sensul articolului 32 alineatul (6) din această directivă, cuprind elementele constitutive ale calculului majorărilor și metodologia urmată, dar nu neapărat rezultatul acestui calcul.

74 Prin urmare și astfel cum au susținut guvernul polonez, precum și Comisia în observațiile lor scrise, deși numai cuantumul majorărilor s-a modificat în raport cu perioada anterioară de valabilitate a graficului de circulație fără ca, printre altele, principiile care reglementează calculul acestor majorări să fie modificate, o astfel de modificare nu trebuie considerată ca fiind o modificare a unui element esențial al sistemului de tarifare.

75 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a doua și la a treia întrebare că articolul 27 alineatul (2), precum și articolul 32 alineatele (1) și (6) din Directiva 2012/34 trebuie interpretate în sensul că, în primul rând, informațiile referitoare la majorările tarifelor nu trebuie în mod necesar să fie publicate în documentul de referință al rețelei anterior autorizării lor de către organismul de reglementare, în al doilea rând, că acest document trebuie să specifice, pentru fiecare segment al pieței în cauză, informațiile referitoare la majorările care se adaugă tarifelor referitoare la costurile suportate direct ca urmare a operării serviciului de transport feroviar și, în al treilea rând, că simpla modificare a cuantumului acelorași majorări nu constituie o modificare a unui element esențial al sistemului de tarifare, în sensul articolului 32 alineatul (6) din această directivă.

Cu privire la a patra întrebare

76 Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2012/34 trebuie interpretată în sensul că informațiile referitoare la majorările publicate în documentul de referință al rețelei pentru perioada de valabilitate a graficului de circulație în cauză sunt obligatorii pentru organismul de reglementare cu ocazia exercitării competenței de autorizare care i-a fost încredințată de un stat membru.

77 Astfel cum reiese din răspunsul la prima întrebare, în repartizarea competențelor prevăzută de Directiva 2012/34, revine administratorului infrastructurii feroviare sarcina de a stabili și de a percepe tarifele pentru utilizarea acestei infrastructuri, inclusiv eventualele majorări, în conformitate cu cadrul de tarifare și cu normele de tarifare stabilite. În plus, deși perceperea

acestor majorări poate fi supusă unei proceduri de autorizare, aceasta trebuie să respecte funcțiile organismului de reglementare, astfel cum sunt garantate la articolul 56 din această directivă.

78 Revine în continuare, în temeiul acestui articol 56, acestui organism de reglementare sarcina de a verifica, la cererea unui solicitant sau din proprie inițiativă, dacă respectivele tarife sunt conforme cu directiva menționată și cu dispozițiile naționale adoptate pentru punerea sa în aplicare. În ceea ce privește în special majorările, revine acestui organism sarcina de a verifica dacă informațiile referitoare la majorările publicate în documentul de referință al rețelei sunt conforme cu cadrul de tarifare stabilit de statul membru în temeiul articolului 29 alineatul (1) din aceeași directivă și cu sistemul de tarifare stabilit de administratorul infrastructurii feroviare, în conformitate cu articolul 32 alineatele (1) și (6) din aceasta.

79 Astfel, în temeiul acestei verificări, organismul de reglementare este abilitat să indice administratorului infrastructurii feroviare modificările care trebuie aduse sistemului de tarifare pentru a remedia incompatibilitățile acestui sistem cu cerințele prevăzute de Directiva 2012/34 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2021, LatRailNet și Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punctele 38 și 45).

80 Deși astfel de modificări pot avea ca efect, după caz, creșterea sau diminuarea majorărilor, nu este mai puțin adevărat că acestea trebuie să se limiteze la remedierea unor astfel de situații de incompatibilitate. Organismul de reglementare nu este astfel abilitat să constrângă administratorul infrastructurii feroviare să se supună aprecierii sale de oportunitate, întrucât, dacă aceasta ar fi situația, organismul de reglementare ar aduce atingere marjei de manevră de care trebuie să dispună acest administrator, după cum s-a amintit la punctul 49 din prezenta hotărâre.

81 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a patra întrebare că articolul 29 alineatul (1), precum și articolele 32 și 56 din Directiva 2012/34 trebuie interpretate în sensul că informațiile referitoare la majorările publicate în documentul de referință al rețelei pentru perioada de valabilitate a graficului de circulație în cauză sunt obligatorii pentru organismul de reglementare în cadrul exercitării competenței de autorizare care i-a fost încredințată de un stat membru, în sensul că modificările pe care acesta solicită ca administratorul infrastructurii să le aducă respectivelor majorări trebuie să se limiteze la remedierea unor situații de incompatibilitate cu directiva menționată și nu pot cuprinde aprecieri de oportunitate din partea acestui organism.

Cu privire la a cincea întrebare

82 Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34 trebuie interpretat în sensul că se opune ca, în vederea stabilirii majorărilor, să se țină seama de un cuantum total al veniturilor pe care statul membru îi impune administratorului infrastructurii să le realizeze și dacă, în scopul calculării costului total suportat de administratorul infrastructurii, trebuie să se țină seama de alte venituri încasate de acest administrator, în special de subvențiile publice.

83 În această privință, trebuie amintit, astfel cum s-a arătat la punctul 48 din prezenta hotărâre, că, pentru a garanta obiectivul independenței administrării a administratorului infrastructurii, astfel cum este prevăzut la articolul 4 din Directiva 2012/34, acesta din urmă trebuie să dispună de o marjă de manevră pentru stabilirea cuantumului tarifelor.

84 Or, independent de aspectul dacă, astfel cum impune articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34, piața se pretează la majorări, stabilirea de către un stat membru a unui cuantum total al veniturilor pe care administratorul infrastructurii este obligat să le realizeze are ca efect restrângerea acestei marje de manevră a administratorului infrastructurii într-o măsură incompatibilă cu acest obiectiv (a se vedea prin analogie Hotărârea din 11 iulie 2013, Comisia/Republica Cehă, C-545/10, EU:C:2013:509, punctul 36).

85 Astfel, obligația de a atinge un asemenea cuantum poate stimula administratorul infrastructurii feroviare să acorde prioritate obținerii de venituri, în timp ce, ținând seama de considerentul (43) al Directivei 2012/34, sistemele de tarifare trebuie să stimuleze administratorii infrastructurii feroviare să optimizeze utilizarea infrastructurii.

86 În ceea ce privește calculul cuantumului majorărilor, trebuie amintit că, în temeiul articolului 31 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2012/34, costul suportat direct ca urmare a operării serviciilor de transport feroviar este acoperit de tarifele pentru setul minim de prestații și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii. În cadrul sistemului de tarifare stabilit de statul membru, diferența dintre acest cost și costul total legat de această operare, suportat de administratorul infrastructurii, poate, conform articolului 32 alineatul (1) din această directivă, să fie acoperită cu majorări.

87 Ținând seama de principiile de tarifare astfel stabilite de Directiva 2012/34, eventualele venituri ale administratorului infrastructurii care nu sunt legate de punerea la dispoziție a infrastructurii feroviare sunt irelevante în scopul stabilirii costului total suportat de administratorul infrastructurii.

88 În schimb, astfel cum a arătat în esență doamna avocată generală la punctele 115-118 din concluzii, subvențiile publice primite de administratorul infrastructurii feroviare pentru a acoperi costurile legate de punerea la dispoziție a infrastructurii feroviare trebuie deduse din cuantumul costului total care poate servi drept bază de calcul pentru majorări. Astfel, asemenea subvenții urmăresc să acopere aceleași costuri precum cele care pot face obiectul majorărilor menționate, acestea din urmă neputând servi la generarea de beneficii.

89 Având în vedere motivele care precedă, trebuie să se răspundă la a cincea întrebare că articolul 4 și articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34 trebuie interpretate în sensul că se opun ca, în vederea stabilirii majorărilor, să se țină seama de un cuantum total al veniturilor pe care statul membru le impune administratorului infrastructurii. În scopul stabilirii costului total suportat de acest administrator, trebuie să se țină seama, dacă este cazul, de subvențiile publice primite de acesta pentru a acoperi costurile legate de punerea la dispoziție a infrastructurii menționate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

90 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, 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 doua) declară:

1) **Articolul 29 alineatul (1), precum și articolele 32 și 56 din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2016/2370 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016,**

   trebuie interpretate în sensul că

   nu se opun ca un stat membru să supună perceperea majorărilor aduse tarifelor de utilizare a infrastructurii feroviare stabilite de administratorul acestei infrastructuri unei proceduri de autorizare, cu condiția însă ca o astfel de procedură să respecte marja de manevră de care trebuie să dispună administratorul infrastructurii menționate pentru stabilirea cuantumului tarifelor astfel încât să îi permită să o utilizeze ca instrument de administrare, să nu aducă atingere prerogativelor actorilor implicați și să nu împiedice organismul de reglementare să își exercite funcțiile în conformitate cu articolul 56 menționat.

2) **Articolul 27 alineatul (2), precum și articolul 32 alineatele (1) și (6) din Directiva 2012/34, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2016/2370,**

   trebuie interpretate în sensul că,

   în primul rând, informațiile referitoare la majorările tarifelor nu trebuie în mod necesar să fie publicate în documentul de referință al rețelei anterior autorizării lor de către organismul de reglementare, în al doilea rând, că acest document trebuie să specifice, pentru fiecare segment al pieței în cauză, informațiile referitoare la majorările care se adaugă tarifelor referitoare la costurile suportate direct ca urmare a operării serviciului de transport feroviar și, în al treilea rând, că simpla modificare a cuantumului acelorași majorări nu constituie o modificare a unui element esențial al sistemului de tarifare, în sensul articolului 32 alineatul (6) din Directiva 2012/34, astfel cum a fost modificată.

3) **Articolul 29 alineatul (1), precum și articolele 32 și 56 din Directiva 2012/34, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2016/2370,**

   trebuie interpretate în sensul că

   informațiile referitoare la majorările publicate în documentul de referință al rețelei pentru perioada de valabilitate a graficului de circulație în cauză sunt obligatorii pentru organismul de reglementare în cadrul exercitării competenței de autorizare care i-a fost încredințată de un stat membru, în sensul că modificările pe care acesta solicită ca administratorul infrastructurii să le aducă respectivelor majorări trebuie să se limiteze la remedierea unor situații de incompatibilitate cu Directiva 2012/34, astfel cum a fost modificată, și nu pot cuprinde aprecieri de oportunitate din partea acestui organism.

4) **Articolul 4 și articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2016/2370,**

   trebuie interpretate în sensul că

se opun ca, în vederea stabilirii majorărilor, să se țină seama de un cuantum total al veniturilor pe care statul membru le impune administratorului infrastructurii. În scopul stabilirii costului total suportat de acest administrator, trebuie să se țină seama, dacă este cazul, de subvențiile publice primite de acesta pentru a acoperi costurile legate de punerea la dispoziție a infrastructurii menționate.

Semnături