

**Cauza C-721/20****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

30 decembrie 2020

**Instanța de trimitere:**

Kammergericht Berlin (Germania)

**Data deciziei de trimitere:**

10 decembrie 2020

**Apelantă-pârâtă:**

DB Station &amp; Service AG

**Intimată-reclamantă:**

ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

**Obiectul procedurii principale**

Transport feroviar – Directiva 2001/14/CE – Tarif de utilizare a infrastructurii feroviare – Competența instanțelor civile de a examina cuantumul tarifelor de utilizare conform criteriilor prevăzute de articolul 102 TFUE și/sau de dreptul național al concurenței

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Interpretarea dreptului Uniunii; articolul 267 primul paragraf litera (b) TFUE

**Întrebări preliminare**

1. Este în conformitate cu Directiva 2001/14/CE – în special cu dispozițiile acesteia referitoare la independența administrării infrastructurii (articolul 4), cu principiile de tarificare (articolele 7-12) și cu atribuțiile organismului de control (articolul 30) – ca instanțele civile naționale să verifice, caz cu caz și independent de supravegherea exercitată de organismul de control, nivelul

tarifelor impuse, pe baza criteriilor prevăzute la articolul 102 TFUE și/sau de dreptul național al concurenței?

2. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: Un control al abuzurilor de către instanțele civile naționale, pe baza criteriilor prevăzute la articolul 102 TFUE și/sau de dreptul național al concurenței, este admisibil și necesar și atunci când întreprinderile de transport feroviar au posibilitatea de a obține o examinare de către organismul de control competent a caracterului adecvat al tarifelor plătite? Instanțele civile naționale sunt obligate să aștepte o decizie corespunzătoare a autorității de reglementare și, eventual, atunci când aceasta este contestată pe cale judiciară, să aștepte ca ea să rămână definitivă?

### **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

Articolul 102 TFUE

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)

### **Dispozițiile naționale invocate**

Allgemeines Eisenbahngesetz (Legea generală privind căile ferate, denumită în continuare „AEG”), în versiunea din A treia lege de modificare a normelor de drept feroviar din 27 aprilie 2005 (BGBl. I 2005, p. 11389), în vigoare în perioada 30 aprilie 2005-1 septembrie 2016 – în special articolele 14b, 14d, 14e și 14f

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii**

- 1 Pârâta DB Station & Service AG, o filială a Deutsche Bahn AG, este o întreprindere de infrastructură feroviară în sensul articolului 2 alineatul (1) din Legea generală privind căile ferate (AEG). Aceasta operează aproximativ 5 400 de gări (stații de transport) în Germania. Reclamanta exploatează o întreprindere de transport feroviar și utilizează stațiile de transport ale pârâtei în cadrul transportului feroviar local de călători. Părțile sunt în dezacord cu privire la cuantumul remunerației care trebuie plătită pentru utilizarea acestor stații.
- 2 Pârâta încheie cu întreprinderile de transport feroviar care doresc să utilizeze infrastructura administrată de ea contracte-cadru cu privire la utilizarea stațiilor. În aceste contracte, ea face referire, în ceea ce privește cuantumul tarifelor de utilizare, la lista sa cu prețurile stațiilor valabilă la momentul respectiv (sistem de prețuri ale stațiilor, SPS). Utilizările individuale ale garilor sunt reglementate prin contracte distincte privind utilizarea stației. La 1 ianuarie 2005, pârâta a introdus

un sistem nou de prețuri, denumit „Sistemul de prețuri 2005” (SPS 05), care înlocuia sistemul de prețuri aplicabil inițial, denumit „Sistemul de prețuri 1999” (SPS 99). Potrivit acestuia, prețurile erau stabilite în mod forfetar, în funcție de anumite categorii de prețuri și în funcție de landurile federale respective. Reclamanta, pentru care noul sistem a condus la majorări de prețuri, a plătit majorările aplicabile începând cu 1 ianuarie 2005 numai în mod condiționat.

- 3 Printr-o decizie din 10 decembrie 2009, Bundesnetzagentur (Agenția Federală de Comunicații), în calitate de autoritate de reglementare competentă, a anulat SPS 05 cu efect de la 1 mai 2010. Pârâta a atacat această decizie; până în prezent, nu a fost emisă nicio decizie administrativă pe fond.
- 4 Prin acțiunile introduse la Landgericht Berlin (Tribunalul Regional din Berlin), reclamanta solicită rambursarea tarifelor de utilizare a stațiilor plătite pentru perioada noiembrie 2006-decembrie 2010, în măsura în care depășesc tarifele prevăzute de SPS 99. Landgericht (Tribunalul Regional) a admis cererile respective, cu excepția unei părți a dreptului la dobânzi. În motivare, a arătat, în conformitate cu jurisprudența Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania) existentă la momentul respectiv, că tarifele solicitate de pârâtă sunt supuse unui control în echitate în temeiul articolului 315 din Bürgerliches Gesetzbuch (Codul civil, denumit în continuare „BGB”). Întrucât stabilirea prețurilor prevăzută de SPS 05 nu ar respecta acest control în echitate, pârâta ar fi obligată, în temeiul principiului îmbogățirii fără justă cauză, să ramburseze sumele respective. Unei asemenea rambursări i se opune pârâta în apelurile și reclamanta în apelurile incidente formulate, prin care părțile își mențin cererile formulate în primă instanță.
- 5 Între timp, în cadrul unei trimiteri preliminare, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat, într-un litigiu comparabil, că o examinare de către instanțele de drept comun a echității tarifelor de utilizare a traselor nu poate fi independentă de controlul autorității de reglementare competente (Hotărârea din 9 noiembrie 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834).
- 6 Între timp, Bundesnetzagentur (Agenția Federală de Comunicații) a respins ca inadmisibile, printr-o decizie din 11 octombrie 2019, cererile mai multor întreprinderi de transport feroviar având ca obiect obținerea unei examinări ulterioare a tarifelor impuse în temeiul SPS 05. Această decizie a făcut însă obiectul unei căi de atac. Acțiunea este în prezent pendinte la Verwaltungsgericht Köln (Tribunalul Administrativ din Köln).

### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 7 Înainte de a statua cu privire la recursurile introduse de părți, pare oportun să se suspende judecarea cauzei și să se obțină, în temeiul articolului 267 TFUE, o decizie preliminară a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la întrebările adresate în dispozitivul hotărârii, întrucât aprecierea pe fond depinde de răspunsurile date la întrebările preliminare.

- 8 Desigur, procedura aflată pe rolul Bundesnetzagentur (Agenția Federală de Comunicații) având ca obiect o examinare ulterioară a tarifelor de stație solicitate de pârâtă în temeiul SPS 05 nu a fost încă încheiată definitiv. Cu toate acestea, ținând seama de durata procedurii anterioare, nu pare acceptabil să se aștepte, într-o primă etapă, închiderea procedurii administrative care va dura probabil încă câțiva ani, pentru a obține – în cazul confirmării deciziei Bundesnetzagentur – abia atunci o decizie preliminară a Curții de Justiție cu privire la întrebările preliminare.
- 9 Directiva 2001/14/CE, care a fost abrogată prin articolul 65 al Directivei 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343 din 14 decembrie 2012, p. 32 și următoarele) și care a fost înlocuită prin dispozițiile – cu un conținut, în esență, identic – ale acestei directive, încă se aplică în speță. Astfel, reclamanta solicită rambursarea tarifelor pe care le-a plătit pârâtei în perioada de până în luna decembrie 2010. În această perioadă, Directiva 2001/14/CE era încă în vigoare. Cu toate acestea, trebuie să se considere că răspunsul Curții de Justiție la întrebările preliminare poate fi transpus perfect la Directiva 2012/34/UE.
- 10 Perceperea de tarife pentru utilizarea gărilor, în discuție în speță, intră de asemenea în domeniul de aplicare material al Directivei 2001/14/CE. Desigur, din acesta lipsește – spre deosebire de Directiva 2012/34/UE adoptată ulterior – un regim cuprinzător privind accesul nediscriminatoriu la infrastructuri de servicii. Cu toate acestea, gările pentru călători sunt menționate la punctul 2 litera (a) din anexa II la Directiva 2001/14/CE, la care principiul nediscriminării face referire în mod expres la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2001/14/CE. În plus, sensul și obiectivul directivei impun includerea în domeniul său de aplicare a utilizării gărilor pentru călători. Numai repartizarea în mod nediscriminatoriu a traselor este insuficientă pentru o întreprindere de transport feroviar, dacă această repartizare nu este completată cu un acces adecvat la acele infrastructuri care sunt indispensabile pentru utilizarea efectivă a căilor ferate, precum gările pentru călători.
- 11 Aprecierea pe fond depinde de răspunsul dat la întrebările preliminare. În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare preliminară, cererile nu ar putea fi admise pentru simplul motiv că caracterul adecvat al tarifelor de utilizare solicitate de pârâtă nu ar fi supus unui control al instanțelor civile. De răspunsul la a doua întrebare preliminară depinde aspectul dacă, înainte de o pronunțare cu privire la acțiunile introduse de pârâtă, este necesar să se aștepte, mai întâi, ca decizia Bundesnetzagentur din 11 octombrie 2019 să rămână definitivă (a se vedea punctul 6 de mai sus).
- 12 Întrebările preliminare nu au fost încă soluționate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Prin Hotărârea din 9 noiembrie 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a constatat doar că un control jurisdicțional al echității în temeiul articolului 315 din BGB, astfel cum a fost exercitat până atunci de instanțele civile germane, este incompatibil cu

dispozițiile directivei. În schimb, în decizia menționată, Curtea nu s-a pronunțat cu privire la aspectul dacă, într-un caz concret și independent de supravegherea exercitată de organismul de control, instanțele civile naționale au dreptul și obligația de a verifica cuantumul tarifelor de utilizare potrivit criteriilor prevăzute la articolul 102 TFUE și/sau în dreptul național al concurenței.

- 13 Nu se poate renunța la trimiterea preliminară de asemenea pentru motivul că, deși întrebările preliminare nu au fost încă soluționate de Curtea de Justiție, aplicarea corectă a dreptului Uniunii în sensul unui așa-numit *acte clair* se impune cu o asemenea evidență încât nu mai lasă loc niciunei îndoieli rezonabile cu privire la soluționarea corectă a întrebărilor adresate. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, afirmarea unui *acte claire* presupune nu numai că instanța națională este ea însăși convinsă de interpretarea corectă a dreptului Uniunii, ci în plus este totodată convinsă că aceeași certitudine există pentru toate instanțele celorlalte state membre și pentru Curtea de Justiție (Hotărârea Curții din 6 octombrie 1982, CILFIT, C-283/81, EU:C:1982:335).
- 14 Ca urmare a Hotărârii Curții din 9 noiembrie 2017 (CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834), atât în jurisprudența instanțelor civile germane, cât și în doctrina de limbă germană au existat diferite opinii cu privire la întinderea consecințelor care trebuie deduse din această hotărâre.
- 15 În opinia instanței de trimitere, este foarte probabil că principiile stabilite de Curtea de Justiție în Hotărârea CTL Logistics trebuie să fie transpuse și în privința unui control al abuzurilor în materia concurenței, ceea ce ar exclude orice verificare a tarifelor de utilizare de către instanțele civile naționale, independentă de supravegherea exercitată de organismul de control competent.
- 16 În Hotărârea sa CTL Logistics (Hotărârea din 9 noiembrie 2017, C-489/15, EU:C:2017:834), Curtea de Justiție a motivat incompatibilitatea unui control jurisdicțional civil întemeiat pe articolul 315 din BGB cu cerințele de fond și de procedură prevăzute de Directiva 2001/14/CE după cum urmează:
- 17 În primul rând, un control în echitate al tarifelor de utilizare care – astfel cum este prevăzut la articolul 315 din BGB – ține seama de împrejurările concrete ale raportului contractual respectiv nu poate fi conciliat cu principiul nediscriminării, consacrat de Directiva 2001/14/CE, și cu principiul egalității de tratament (punctele 69-76).
- 18 În al doilea rând, un astfel de control în echitate ar avea drept consecință privarea administratorului infrastructurii de marja de apreciere cu ocazia stabilirii tarifelor de utilizare, pe care articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2001/14/CE o lasă deschisă în mod deliberat, pentru a încuraja optimizarea utilizării infrastructurilor. Aceasta ar constitui, totodată, o ingerință în independența gestiunii efectuate de administratorul infrastructurii, care trebuie garantată de directiva menționată (punctele 77-83).

- 19 În al treilea rând, un control în echitate al instanțelor judecătorești civile ar fi incompatibil cu criteriile de apreciere prevăzute de normele de reglementare. În schimb, dacă instanțele judecătorești civile ar ține seama de aceste criterii și ar aplica în mod direct dispozițiile prevăzute de dreptul de reglementare a sectorului feroviar, acestea ar aduce atingere competenței exclusive a organismului de control prevăzut la articolul 30 din Directiva 2001/14/CE (punctele 84-87).
- 20 În al patrulea rând, Curtea de Justiție a Uniunii Europene subliniază „dificultatea practică insurmontabilă” pe care ar reprezenta-o, pentru organismul de control, o integrare rapidă, într-un sistem nediscriminatoriu, a diferitor hotărâri judecătorești individuale pronunțate de instanțele civile. Până la pronunțarea unei decizii a unei instanțe judecătorești supreme, ar exista în mod necesar o inegalitate de tratament între întreprinderile care au sesizat o instanță și cele care au renunțat la aceasta. În urma unor hotărâri judecătorești civile definitive, organismul de control ar trebui atunci să reacționeze printr-o adaptare a tarifelor, ceea ce ar determina, la rândul său, o ingerință inadmisibilă în marja de manevră a administratorilor infrastructurii și o atingere la fel de inadmisibilă adusă competenței exclusive a organismului de control (punctele 88-93).
- 21 În al cincilea rând, printr-un control în echitate efectuat de instanțele judecătorești civile, ar fi compromis efectul *erga omnes* al deciziilor organismului de control – așadar, caracterul obligatoriu al acestor decizii în privința tuturor părților implicate din sectorul feroviar. Efectul unei hotărâri judecătorești civile prin care se stabilește o obligație de rambursare a redevențelor excesive ar rămâne în mod necesar limitat la părțile în litigiu. Astfel, partea care a obținut câștig de cauză ar fi totodată favorizată în raport cu alte întreprinderi, iar obiectivul acestei directive, de a garanta o concurență loială (punctele 97-94), ar fi periclitat.
- 22 În al șaselea rând, în cadrul unei proceduri judiciare civile, ar fi posibilă o soluționare pe cale amiabilă, care poate avea loc fără participarea organismului de control. Această situație nu ar fi compatibilă cu articolul 30 alineatul (3) a doua și a treia teză din Directiva 2001/14/CE, potrivit căruia negocierile părților sunt purtate sub supravegherea organismului de control, iar acesta din urmă trebuie să intervină atunci când există riscul unei încălcări a directivei (punctele 98-99).
- 23 În sfârșit, în al șaptelea rând, un control în echitate efectuat de instanțele judecătorești civile nu ar fi compatibil cu obiectivul Directivei 2001/14/CE de a încuraja administratorii infrastructurii să optimizeze utilizarea infrastructurii (punctele 100-102).
- 24 Argumentele invocate de Curtea de Justiție împotriva unui control în echitate efectuat de instanțele judecătorești civile pot fi transpuse, fără limitări esențiale, și în ceea ce privește examinarea tarifelor de utilizare în temeiul dreptului concurenței. Acest lucru este, în special, valabil în privința elementului determinant, și anume riscul astfel generat ca deciziile diferitor instanțe civile, adoptate caz cu caz și independent de supravegherea organismului de control, să conducă, în cele din urmă, la situația în care diverse întreprinderi de transport

feroviar sunt obligate să plătească tarife diferite pentru utilizarea acelorași servicii. Ar fi, astfel, inversat sensul preocupării centrale a Directivei 2001/14/CE de a asigura un acces nediscriminatoriu la infrastructura feroviară, permițând astfel o concurență echitabilă în furnizarea serviciilor de transport feroviar [a se vedea în această privință considerentele (5), (11) și (16)]. De asemenea, atingerea adusă competenței exclusive a organismului de control și dificultățile practice aproape insurmontabile astfel rezultate ar fi identice. Toate aceste elemente pledează în favoarea incompatibilității cu dispozițiile Directivei 2001/14/CE a unui control al abuzurilor efectuat de instanțele civile naționale în temeiul dreptului concurenței, caz cu caz.

- 25 Instanța de trimitere nu poate să adere nici la teza susținută de Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție), potrivit căreia s-ar impune în mod strict o apreciere diferită, întrucât articolul 102 TFUE – spre deosebire de articolul 315 din BGB – nu constituie drept intern, ci o normă de drept european primar și, prin urmare, o normă de rang superior dispozițiilor Directivei 2001/14/CE. Desigur, este adevărat că, în calitate de normă de drept primar al Uniunii, articolul 102 TFUE are vocația de a se aplica în mod direct în toate statele membre ale Uniunii. Este, de asemenea, adevărat că instanțele naționale sunt, din această cauză, obligate să aplice în mod direct articolul 102 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 1974, BRT/SABAM, pronunțată în cauza 127/73, Rec. 1974, 51, punctele 15-17).
- 26 Totuși, Curtea de Justiție nu s-a pronunțat încă dacă acest lucru este valabil și atunci când stabilirea tarifelor este supravegheată de o autoritate de reglementare, ale cărei decizii sunt de asemenea supuse unui control jurisdicțional. Nu altceva reiese, în special, din Hotărârea Telefonică a Curții de Justiție. Desigur, aceasta a arătat, în hotărârea menționată, că o intervenție a Comisiei în temeiul articolului 102 TFUE nu implică o examinare prealabilă a măsurilor de către organismul național de control (Hotărârea din 10 iulie 2014, Telefonică, C- 295/12 P, EU:C:2014:2062). Această constatare nu poate fi, însă, transpusă la situația de fapt în discuție în speță. Astfel, spre deosebire de cazul unui control jurisdicțional civil al tarifelor într-un caz particular, în cazul aplicării articolului 102 TFUE de către Comisia Europeană, nici nu există riscul unei multitudini de decizii jurisdicționale eventual divergente, nici nu se deschid astfel mai multe acțiuni în justiție necoordonate. Dimpotrivă, deciziile Comisiei Europene sunt supuse unui control al Curții de Justiție a Uniunii Europene, ceea ce garantează o aplicare uniformă în fiecare caz concret.
- 27 Nici celălalt element de drept invocat de Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție), potrivit căruia o apreciere juridică diferită a unui control în echitate în temeiul articolului 315 din BGB, pe de o parte, și a unui control al abuzului în raport cu dreptul concurenței, pe de altă parte, ar fi justificată deoarece acesta din urmă nu ar privi decât trecutul și, tocmai pentru acest motiv, nu ar putea intra în conflict cu dreptul de reglementare, nu pare convingător. Desigur, este adevărat că, în cazul unei încălcări din culpă a articolului 102 TFUE, pot fi solicitate daune-interese pentru perioade din trecut, în conformitate cu articolul 33 alineatul

(1) și cu articolul 33a alineatul (1) din Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Legea împotriva restricțiilor concurenței, denumită în continuare „GWB”). Cu toate acestea, o încălcare a articolului 102 TFUE atrage totodată nulitatea (eventual, fie și doar parțială) a anumitor tranzacții juridice în conformitate cu articolul 134 din BGB, ceea ce se poate constata, de asemenea, cu efect pentru viitor, printr-o acțiune în constatare (articolul 256 din ZPO [Zivilprozessordnung, Codul de procedură civilă]) . În sfârșit, în cazul unei încălcări a articolului 102 TFUE, persoana vătămată dispune de asemenea, conform articolului 33 alineatul (1) din GWB, de drepturi de eliminare și de interdicție, care sunt de asemenea orientate spre viitor. În plus și independent de aceasta, nu pare deloc exclus, ci mai degrabă probabil ca o concurență loială în furnizarea serviciilor de transport feroviar să fie afectată și în ipoteza unei rambursări *a posteriori*, către întreprinderi individuale, prin intermediul unei despăgubiri, a tarifelor deja plătite, fapt care ar fi, la rândul său, incompatibil cu obiectivul Directivei 2001/14/CE.

- 28 În sfârșit, nici teza susținută de Bundesgerichtshof potrivit căreia articolul 30 alineatul (3) din Directiva 2001/14/CE nu ar conferi organismului de control nicio competență de a examina tarifele deja plătite nu este de natură să convingă. În motivarea acestei interpretări a directivei, Bundesgerichtshof se întemeiază doar pe Concluziile avocatului general Mengozzi din 24 noiembrie 2016 prezentate în cauza C-489/15 – CTL Logistics (a se vedea punctul 58 din acestea), care, însă, nu au fost urmate de Curte în Hotărârea din 9 noiembrie 2017. În avizul său anterior din 23 decembrie 2015, la care Curtea de Justiție a aderat, în orice caz, în cele din urmă, Comisia Europeană a adoptat în mod explicit poziția contrară (a se vedea punctele 19 și 20 din avizul menționat). Nici modul de redactare a dispoziției și nici preambulul directivei nu permit deducerea niciunui element solid în susținerea interpretării reținute de Bundesgerichtshof. În definitiv, este în discuție, și în acest caz, o problemă pe care trebuie să o soluționeze Curtea de Justiție, care este singura chemată să efectueze o interpretare obligatorie a dreptului Uniunii.