

**Cauza C-538/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

22 august 2023

**Instanța de trimitere:**

Bundesverwaltungsgericht (Austria)

**Data deciziei de trimitere:**

21 august 2023

**Reclamante:**

ÖBB-Infrastruktur AG

WESTbahn Management GmbH

**Pârâtă:**

Schienen-Control Kommission

**Obiectul procedurii principale**

Căi de atac împotriva aprobării de majorare a tarifelor de infrastructură în conformitate cu articolul 32 din Directiva 2012/34

**Obiectul și și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Cererea preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE privește interpretarea articolul 32 din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european.

**Întrebările preliminare**

I. Dreptul Uniunii, în special articolul 32 din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea

spațiului feroviar unic european (denumită în continuare „Directiva 2012/34/UE), 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) graficului de circulație pentru care au fost solicitate majorările sau poate statul membru să aprobe majorarea și *ex-post*, după sfârșitul 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/UE trebuie să se înțeleagă o aprobare **definitivă**?

**II.** Dreptul Uniunii, în special articolul 32 alineatele (1) și (6) coroborat cu articolul 27 alineatul (4) din Directiva 2012/34/UE, 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/UE și atunci când se modifică „doar” quantumul majorărilor în raport cu graficul de circulație din anul precedent?

**III.** (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/UE raportat la punctul 2 din anexa IV din Directiva 2012/34/UE, citit în lumina principiului transparenței și a siguranței planificării din considerentul (34) al Directivei 2012/34/UE, trebuie interpretat în sensul că statul membru nu poate aproba **majorări** în cazul în care quantumul 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 generate direct în urma exploatării serviciilor de transport feroviar în sensul articolului 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34/UE și pentru majorările în sensul articolului 32 din Directiva 2012/34/UE]; 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/UE coroborat cu articolul 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 (denumit în continuare „Regulamentul de punere în aplicare 2015/909”)], nici majorările în sensul articolului 32 din Directiva 2012/34/UE pentru fiecare segment de piață.

**IV.** (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/UE, citit în lumina principiului transparenței și a siguranței planificării din considerentul (34) al Directivei 2012/34/UE, 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 quantum mai mare decât cel publicat în respectivul document de referință al rețelei sau efectul obligatoriu există numai în măsura în care tarifele totale aprobate [acestea sunt tarifele pentru „costul direct” în sensul articolului 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34/UE coroborat cu articolul 2 punctul 1 din Regulamentul de punere în aplicare 2015/909 fără majorările în sensul articolului 32 din Directiva 2012/34/UE] nu pot depăși quantumul publicat 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 quantumului majorărilor? În cazul unui răspuns afirmativ, în ce sens (al imposibilității de majorare sau de reducere)? Există o altă formă de efect obligatoriu?

V. Dreptul Uniunii, în special articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34/UE, 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 generat direct în urma exploatării serviciilor de transport feroviar în sensul articolului 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34/UE și din majorări în sensul articolului 32 alineatul (1) din Directiva 2012/34/UE, 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 quantum 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 generat direct în urma exploatării 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/UE, trebuie interpretat în sensul că statul membru trebuie să determine atât tarifele pentru costul generat direct în urma exploatării 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 peroarelor 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?

### **Dispoziții de drept al Uniunii invocate**

Directiva 2012/34, considerentul (34), articolul 8 alineatul (4), articolul 27 alineatele (2) și (4), articolul 31 alineatul (3), articolul 32 alineatele (1) și (6), punctul 2 din anexa IV

Regulamentul de punere în aplicare 2015/909, articolul 2 punctul 1

### **Dispoziții naționale invocate**

Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Legea federală privind căile ferate, materialul rulant feroviar și traficul feroviar, denumită în continuare „EisbG”), articolul 59, în versiunea publicată în BGBl I nr. 143/2020; articolul 67 în versiunea publicată în BGBl. nr. 137/2015 și în versiunea publicată în BGBl. nr. 231/2021; articolul 67d în versiunea publicată în BGBl. nr. 137/2015

Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Legea federală de reorganizare a raporturilor juridice privind Căile Ferate Austriece, denumită în continuare „Legea căilor ferate”) în versiunea publicată în BGBl. nr. 95/2009, articolul 42 alineatele (1)-(3)

### **Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 ÖBB-Infrastruktur AG (denumită în continuare „ÖBB-Infra”) este întreprinderea de infrastructură feroviară competentă în Austria pentru publicarea tarifelor în documentul de referință al rețelei respective (denumit în continuare „SNNB”), precum și pentru perceperea tarifelor. Majorările sunt aprobate de organismul național de reglementare competent, Schienen-Control Kommission (denumită în continuare „SCK”).
- 2 Pentru graficul de circulație 2018, ÖBB-Infra a solicitat pentru prima dată aprobarea majorării tarifelor de infrastructură. Acest grafic de circulație a cuprins perioada 10 decembrie 2017-8 decembrie 2018. Întreprinderile de transport feroviar au putut solicita alocarea de capacități de infrastructură pentru această perioadă până la 10 aprilie 2017. Cu patru luni anterior expirării acestui termen, ÖBB-Infra a publicat în SNNB-ul său catalogul traselor pentru perioada corespunzătoare.
- 3 Graficul de circulație 2019 a cuprins perioada 9 decembrie 2018-7 decembrie 2019. Întreprinderile de transport feroviar au putut solicita alocarea de capacități de infrastructură pentru această perioadă până la 9 aprilie 2018. Cu patru luni anterior expirării acestui termen, ÖBB-Infra a publicat în SNNB-ul său catalogul traselor pentru perioada corespunzătoare.

- 4 Cataloagele pentru graficele de circulație 2018 și 2019 cuprindeau următoarea informație: *„Tarifele de infrastructură se plătesc de [întreprinderile de transport feroviar] pentru setul minim de acces în conformitate cu [trimitere la o altă parte din SNNB]. Tariful de infrastructură se stabilește cu respectarea dispozițiilor EisbG (în special articolul 67 și următoarele) și ale Regulamentului de punere în aplicare 2015/909. [...] În tarifele de rețea este inclus costul generat direct în urma exploatării serviciilor de transport feroviar [articolul 67 alineatul (1) din EisbG], majorările (articolul 67d din EisbG), precum și suplimentele/reducerile (articolul 67a și următoarele din EisbG). [...] Majorările sunt stabilite pentru segmentele de piață: „Transport comercial de călători”, „Serviciul public de transport interurban de călători”, „ Serviciu public de transport urban regulat ”, „Serviciu public de transport urban neregulat” și „Transport de mărfuri, fără manipulare”.*
- 5 În SNNB 2018, pentru fiecare dintre cele cinci segmente de piață menționate, a fost indicat numai tariful total de plată pentru fiecare kilometru de trasă parcurs, fără quantumul tarifelor pentru costul direct și majorările din segmentul de piață respectiv.
- 6 În schimb, în SNNB 2019, pentru fiecare segment de piață, au fost indicate atât majorările, cât și tarifele pentru fiecare kilometru de trasă parcurs, iar suma celor două reprezenta tariful total de plată.
- 7 În ceea ce privește majorările, SNNB 2018 și 2019 conțineau propoziția: *„Procedura de aprobare a majorărilor în conformitate cu articolul 67d alineatul (6) din EisbG este în curs de desfășurare.”* Numai SNNB 2019 preciza rezerva aprobării pentru cazul în care ar exista *„o hotărâre definitivă în această procedură abia după data de la care se aplică graficul de circulație”* și se anunța, pentru acest caz, *„decontarea ulterioară sau retroactivă a tarifelor de infrastructură pentru care deducerea a avut loc în quantum prea ridicat sau prea redus”.*
- 8 Prin scrisoarea din 12 august 2016, ÖBB-Infra a solicitat SCK, pentru cele cinci segmente de piață menționate, aprobarea majorărilor în quantum precis determinat (care nu fuseseră publicate în SNNB 2018) a tarifelor de infrastructură aferente graficului de circulație 2018. Aceste majorări au fost aprobate de ÖBB-Infra pentru graficul 2018.
- 9 În calea de atac formulată de WESTbahn împotriva acestei decizii, Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Austria) a anulat decizia pentru vicii ale procedurii de investigare și a retrimis cauza la SCK în vederea reluării procedurii și adoptării unei noi decizii; SCK și-a continuat procedura privind graficul de circulație 2018.
- 10 Prin scrisoarea din 18 august 2017, ÖBB-Infra a solicitat SCK, pentru cele cinci segmente de piață menționate, aprobarea majorărilor în quantum precis determinat (a căror quantum nu fusese publicat în SNNB 2019) a tarifelor de infrastructură aferente graficului de circulație 2019.

- 11 SCK a conexas această procedură cu procedura privind majorările pentru 2018 și a inițiat o procedură de verificare a costurilor directe ale ÖBB-Infra, care a fost de asemenea conexasă cu celelalte două proceduri.
- 12 SCK a cerut ÖBB-Infra să recalculeze costurile directe. Ca atare, prin scrisoarea din 24 iunie 2019, ÖBB-Infra a cerut modificări ale majorărilor solicitate inițial pentru 2018 și 2019, pentru motivul că în cazul în care costurile directe preconizate de SCK au fost stabilite la un nivel inferior celui planificat de ÖBB-Infra, majorările trebuie să fie la un nivel superior, pentru atingerea obiectivului de venit stabilit la nivel de minister.
- 13 În consecință, SCK a hotărât în conformitate cu articolul 67d alineatul (6) din EisebG în cererile adresate de ÖBB-Infra pentru aprobarea majorărilor tarifului de infrastructură 2018 și 2019, precum și în procedura de monitorizare a concurenței în privința costurilor directe ale ÖBB-Infra. La punctul 1) din dispozitivul deciziei a stabilit pentru graficul de circulație 2018 aferent fiecăruia dintre cele cinci segmente de piață majorări și tarife pentru costurile directe pentru fiecare kilometru de trasă parcurs și apoi suma celor două reprezentând tariful total de plată pentru fiecare kilometru de trasă parcurs. La punctul 2) din dispozitivul deciziei a stabilit pentru graficul de circulație 2019 aferent fiecărui dintre cele cinci segmente de piață majorări și tarife pentru costurile directe pentru fiecare tren-kilometru parcurs, iar suma celor două reprezenta tariful total de plată pentru fiecare tren-kilometru parcurs.
- 14 Împotriva acestei decizii, ÖBB-Infra și WESTbahn au formulat prezenta cale de atac la instanța de trimitere, prin care contestă și punctele 1) și 2) din dispozitiv, privind majorările și costurile directe pentru graficele de circulație 2018 și 2019.
- 15 ÖBB-Infra beneficiază de subvenții acordate de Republica Austria în conformitate cu articolul 42 din Legea căilor ferate și a primit astfel de subvenții și în anii 2018 și 2019. În acest context, Republica Austria aduce la cunoștința ÖBB-Infra pentru fiecare grafic de circulație, prin intermediul Ministerului Transportului și după consultarea Ministerului Finanțelor, în temeiul articolului 42 din Legea căilor ferate, care sunt tarifele totale (denumite „obiectivul de venit” sau „venitul-țintă”) pe care trebuie să le obțină ÖBB-Infra din tarifele de infrastructură, fără majorări, în graficul de circulație respectiv. Pentru graficul de circulație 2018, Republica Austria a stabilit un venit-țintă de 369,05 milioane de euro fără trenuri de serviciu și fără suplimente și reduceri (cum este suplimentul pentru deficite sau vehicule de tractare) (inclusiv pentru trenurile de serviciu, însă tot fără suplimente și reduceri venitul-țintă a fost de 377,67 milioane de euro). Prin noțiunea de „trenuri de serviciu” se înțelege simplele „curse ale locomotivei” și „trenuri de călători goale”, deci curse de transfer fără mărfuri și persoane. Pentru graficul de circulație 2019, Republica Austria a stabilit un venit-țintă de 376,49 milioane de euro fără trenuri de serviciu și fără suplimente și reduceri (inclusiv pentru trenurile de serviciu, însă tot fără suplimente și reduceri venitul-țintă a fost de 385,53 milioane de euro).

- 16 La calcularea majorărilor, SCK porneşte de la „obiectivul de venit” respectiv (fără trenuri de serviciu şi fără reduceri/suplimente) şi reţine următoarele în decizia sa: *„Acest obiectiv de venit (fără trenuri de serviciu şi fără reduceri/suplimente) se obţine din tarife, ţinând seama de împărţirea în costuri directe, pe de o parte, şi majorări, pe de altă parte. În timp ce majorările ar trebui să acopere cel puţin o parte din costurile de regie, cu alte cuvinte din costurile fixe, tarifele servesc pentru acoperirea costului generat direct în urma exploatării serviciilor de transport feroviar (c). Spre deosebire de costurile de regie, acestea variază în funcţie de numărul de kilometri de trasă (km-tren). Prin urmare, se determină mai întâi, prin scăderea din obiectivul de venit fixat a costurilor directe pentru toţi kilometri de trasă din segmentul de piaţă respectiv, partea din costurile de regie care urmează să fie acoperită prin majorări. Aceasta este denumită în continuare obiectiv de contribuţie pentru acoperire.”*

### **Argumentele esenţiale ale părţilor din procedura principală**

- 17 În ceea ce priveşte majorările, ÖBB-Infra consideră că din punct de vedere juridic este vorba despre o aprobare proprie unei perioade, aşadar despre o aprobare *ex-post*. SCK este de acord cu această opinie şi se întemeiază în acest sens, pe de o parte, pe jurisprudenţa Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria) şi pe doctrină, precum şi, pe de altă parte, pe Hotărârea din 9 noiembrie 2017, CTL Logistics (C- 489/15, EU:C:2017:834) (printre altele, punctul 97).
- 18 WESTbahn invocă în schimb faptul că principiul transparenţei din materia căilor ferate şi al încrederii legitime se opun unei aprobări retroactive şi consideră că este prevăzută o aprobare *ex-ante*. Jurisprudenţa Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă), pe care se întemeiază SCK, a fost dată în cadrul monitorizării generale *ex-post* a concurenţei de către SCK. În speţă, este însă vorba despre o procedură de aprobare a tarifelor care constituie o excepţie de la tarifarea generală din materia căilor ferate. Scopul principal al unui control *ex-ante* şi al unei aprobări a tarifelor este de a preveni ca întreprinderile feroviare să fie afectate de deficite de protecţie juridică şi de aplicare a dreptului, care ar putea apărea în urma dezechilibrului de forţe considerabil care există din cauza unui monopol deţinut de proprietarul reţelei. Controlul *ex-post* nu se opune în mod fiabil apariţiei obstacolelor în calea concurenţei. Hotărârea din 9 noiembrie 2017, CTL Logistics (C- 489/15, EU:C:2017:834), nu este pertinentă, întrucât în aceasta a fost vorba despre delimitarea competenţelor în ceea ce priveşte examinarea tarifelor supuse regimului de drept public. Ea nu cuprinde nicio consideraţie explicită sau implicită referitoare la competenţa autorităţii de reglementare privind stabilirea retroactivă a tarifelor.
- 19 În opinia WESTbahn, legiuitorul Uniunii a decis instituirea unui sistem coerent care urmează ordinea stabilirii, aprobării, publicării şi aplicării tarifelor. Acesta constituie o excepţie de la regula generală de tarifare. Prin urmare, este necesară aprobarea. Numai apoi are loc publicarea tarifelor în SNNB, pe baza cărora se încheie ulterior contracte private între întreprinderi de infrastructură feroviară şi

întreprinderi de transport feroviar. Prin urmare, a fost încălcată legea atunci când s-au avut în vedere majorările publicate în SNNB 2018 și 2019, dar neaprobate.

- 20 SCK consideră că majorările trebuie aprobate, în pofida faptului că nu au fost publicate în SNNB 2018. Tarifele de infrastructură și majorările trebuie indicate separat. Cu toate acestea, nu se poate susține că aprobarea este imposibilă din cauza nepublicării, ținând seama de principiul proporționalității, care este relevant și în cadrul punerii în aplicare a dreptului Uniunii și care este consacrat la articolul 51 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Întreprinderile de transport feroviar au cunoscut tariful total de infrastructură pentru fiecare segment de piață, datorită publicării în SNNB 2018. Așadar, s-a asigurat și siguranța financiară pentru planificare.
- 21 În această privință, SCK pornește în decizia sa de la un efect obligatoriu al tarifelor publicate, ea neputând stabili tarife totale mai ridicate pentru segmentele de piață – superioare cumulului dintre tarifele pentru costurile directe și majorări – decât cele publicate anterior în SNNB. Totuși, ea are posibilitatea de a stabili atât tarifele pentru costurile directe, cât și majorările la un nivel superior sau inferior celui publicat în SNNB, cu condiția de a nu se depăși tarifele totale publicate.
- 22 ÖBB-Infra consideră în drept că trebuie protejată și siguranța planificării sale întrucât ea este o întreprindere de infrastructură feroviară: ea a prezentat cererile de aprobare a majorărilor pentru fiecare dintre cele două grafice de circulație cu 16 luni în avans și a început să planifice tarifele cu un avans de aproximativ 22 de luni înainte de debutul graficului de circulație. La stabilirea definitivă a tarifelor, instanța de trimitere ar trebui, prin urmare, să aibă libertatea de a modifica în oricare dintre sensuri tarifele pentru costurile directe și majorările, chiar dacă ar depăși astfel nivelul tarifelor totale publicate sau pentru care s-a solicitat aprobarea. ÖBB-Infra solicită, așadar, instanței de trimitere prin intermediul capetelor principale de cerere să stabilească în cuantumuri exacte tarifele pentru costurile directe și majorări (fără a ține seama de efectul obligatoriu și parțial la un nivel mai ridicat decât cel publicat în SNNB).
- 23 WESTbahn consideră că un „obiectiv de venit” este în principiu nelegal. SCK ar fi trebuit în schimb să determine costurile care trebuie recuperate integral și ar fi putut să stabilească majorările numai dacă exista o „lacună în recuperare” în privința tuturor veniturilor realizate de ÖBB-Infra. În acest sens, ar fi trebuit incluse în calculul costurilor de recuperat și subvențiile de stat acordate în conformitate cu articolul 42 din Legea căilor ferate, precum și alte tarife percepute de ÖBB-Infra, de exemplu cele pentru utilizarea peroanelor pentru călători sau a instalațiilor de alimentare.
- 24 În schimb, ÖBB-Infra contestă aprecierea în privința „obiectivului de venit” pe care o face SCK și pe care îl consideră prea redus. SCK nu ar fi trebuit să piardă din vedere la calcul trenurile de serviciu, ci ar fi trebuit să țină seama de obiectivul de venit impus în ansamblu de ministrul competent.



**Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 25 Instanța de trimitere înțelege să nu facă nicio apreciere proprie și se limitează la a expune concluziile părților.

DOCUMENT DE LUCRU