

**Processo C-60/20**

**Pedido de decisão prejudicial**

**Data de entrada:**

5 de fevereiro de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional Administrativo)  
(Letónia)

**Data da decisão de reenvio:**

30 de janeiro de 2020

**Recorrente:**

VAS «Latvijas Dzelzceļš»

**Recorrida:**

Valsts dzelzceļa administrācija (Administração Nacional dos  
Caminhos de Ferro)

---

**O ADMINISTRATĪVĀ APGABALTIESA (Tribunal Regional  
Administrativo)**

[*Omissis*]

**DESPACHO**

[*Omissis*]

30 de janeiro de 2020

[*Omissis*] [composição do tribunal]

[*Omissis*]

analisou em audiência pública o recurso de segunda instância interposto por VAS «Latvijas Dzelzceļš» da sentença do Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância) de 25 de janeiro de 2019, no processo contencioso administrativo iniciado com o recurso de anulação interposto por VAS «Latvijas Dzelzceļš» da decisão da Valsts dzelzceļa administrācija (Administração Nacional de Caminhos de Ferro; a seguir «Administração») [*omissis*] de 5 de dezembro de 2017.

**declara***Matéria de facto*

[1] A recorrente, VAS «Latvijas Dzelzceļš», arrendou, desde 2002, o edifício do depósito de locomotivas de Ventspils [*omissis*], de que é proprietária (a seguir «edifício do depósito de Ventspils»), a um terceiro, AS «Baltijas Ekspresis».

Em 20 de junho de 2016, a recorrente renovou o contrato de locação do imóvel não residencial (a seguir «contrato de locação») com AS «Baltijas Ekspresis», a respeito da locação do imóvel não residencial constituído pelo edifício do depósito de Ventspils e pelas parcelas de terreno correspondentes.

Em 2017, a recorrente, na sua qualidade de administradora da infraestrutura ferroviária pública, precisou de utilizar as instalações para prover às suas próprias necessidades (armazenar material circulante para a manutenção da infraestrutura). Consequentemente, por carta de 5 de setembro de 2017 [*omissis*], a recorrente notificou a AS «Baltijas Ekspresis» da denúncia do contrato de locação.

Em 18 de setembro de 2017, a AS «Baltijas Ekspresis» apresentou à Administração uma reclamação por violação da concorrência e discriminação. Segundo a reclamação, o poder discricionário da recorrente tinha resultado numa discriminação em prejuízo da AS «Baltijas Ekspresis» na sua qualidade de transportadora e operadora de uma instalação de serviço, em particular, ao impedir o funcionamento eficaz e racional e o acesso ao serviço. A AS «Baltijas Ekspresis» é uma operadora ativa no mercado do transporte ferroviário de mercadorias há 20 anos. A AS «Baltijas Ekspresis» afirma que utiliza as instalações do depósito de Ventspils como instalação de serviço, na aceção do artigo 1.º, ponto 26, da Dzelzceļa likums (Lei dos caminhos de ferro). Nas instalações arrendadas, a AS «Baltijas Ekspresis» efetua uma autoprestação de serviços, nomeadamente, a manutenção técnica das locomotivas, a manutenção do comportamento térmico das locomotivas nos feixes de resguardo entre dois serviços, a organização dos serviços de permanência no que respeita à areia e à água de uso industrial para as necessidades de preparação e equipamento das locomotivas, que são considerados serviços a prestar por um operador de instalações de serviço.

Tendo em conta estas considerações, na reclamação da AS «Baltijas Ekspresis» convidava-se a Administração a pôr fim ao comportamento da recorrente, suscetível de comprometer o prosseguimento da atividade da instalação de serviço.

Após ter analisado essa reclamação, a Administração, por decisão [*omissis*] de 5 de dezembro de 2017 (a seguir «decisão em causa»), ordenou à recorrente que garantisse o acesso ao edifício do depósito de Ventspils como instalação de serviço e aos serviços nele prestados, previstos no artigo 12.<sup>1</sup>, n.º 2, pontos 5 e 6, da Lei dos caminhos de ferro (acesso às instalações de manutenção e a outras

instalações técnicas, incluindo instalações de limpeza e de lavagem do material circulante ferroviário).

- [2] Essa decisão assenta numa constatação de facto segundo a qual o edifício do depósito de Ventspils está tecnicamente adaptado para a reparação e a manutenção técnica de locomotivas. Entende-se que este facto é suficiente para considerar que o edifício do depósito de Ventspils constitui uma instalação de serviço, uma vez que o artigo 1.º, ponto 26, da Lei dos caminhos de ferro define «instalação de serviço» como o terreno, os edifícios e o equipamento, especialmente adaptada no todo ou em parte para permitir a prestação de um ou mais serviços mencionados na referida lei.

Por outro lado, a autoprestação de serviços, definida no artigo 3.º, ponto 8, do Regulamento de Execução 2017/2177 da Comissão Europeia, de 22 de novembro de 2017, sobre o acesso às instalações de serviço e aos serviços do setor ferroviário conexos (a seguir «Regulamento 2017/2177»), também deve ser considerada prestação de serviços. Segundo a decisão em causa, não é relevante que, nas instalações arrendadas, a AS «Baltijas Ekspresis» só exerça atividades para si própria. Esta circunstância não é suscetível de pôr em causa o facto de a autoprestação de serviços ser realizada nas instalações. Uma vez que a AS «Baltijas Ekspresis» realiza a autoprestação de serviços no edifício do depósito de Ventspils, a interrupção da atividade da instalação de serviço deve ser analisada tendo em conta as normas que limitam o direito do prestador de serviços a encerrar uma instalação de serviço.

Por força do artigo 12.<sup>2</sup>, n.º8, da Lei dos caminhos de ferro, o acesso à instalação de serviço e aos serviços nela prestados deve ser garantido durante pelo menos dois anos após a instalação ter deixado de ser utilizada. O encerramento da instalação de serviço só pode ter lugar após o termo deste período de dois anos. Por conseguinte, a recorrente está sujeita à obrigação de garantir o acesso ao edifício do depósito de Ventspils enquanto instalação de serviço e à obrigação de garantir o acesso aos serviços prestados nas referidas instalações.

- [3] A recorrente interpôs recurso no Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância) pedindo a anulação da decisão em causa.

No recurso indicava-se que a AS «Baltijas Ekspresis» não tinha arrendado as instalações do edifício do depósito de Ventspils como instalação de serviço. Além disso, a AS «Baltijas Ekspresis» não estava registada como operador de instalação de serviço nem no momento da celebração do contrato de locação nem no momento da notificação da rescisão desse contrato. Alegava-se que a Administração fazia uma interpretação errada dos conceitos de «instalação de serviço» e de «autoprestação de serviços» e aplicava incorretamente o artigo 12.<sup>2</sup>, n.ºs 7 e 8, da Lei dos caminhos de ferro.

A recorrente entendia que o conceito de «instalação de serviço», na aceção da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro

de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, abrange o local em que são prestados serviços a diversas empresas ferroviárias. Não pode ser qualificado de instalação de serviço todo o local onde são exercidas determinadas atividades económicas.

Alegava que não havia que considerar que as operações realizadas pela AS «Baltijas Ekspressis», que a Administração qualifica de autoprestação de serviços, confirmaram a existência de uma prestação de serviços.

O artigo 3.º, ponto 8, do Regulamento 2017/2177 contém uma definição do conceito de «autoprestação de serviços». A redação desta disposição indica que se trata de uma situação em que uma empresa ferroviária pede a utilização de um local de autoprestação de serviços que está sob o controlo de outra empresa. Em contrapartida, quando uma empresa realiza atividades de manutenção num bem da infraestrutura ferroviária de que é proprietária ou que ela própria gere, o exercício dessas atividades não pode ser considerado autoprestação de serviços. Tendo em conta que a Administração utilizou indevidamente os conceitos de instalação de serviço e de autoprestação de serviços, a conclusão que daí resulta – a justeza da aplicação das disposições que limitam o encerramento da instalação de serviço – é também infundada.

Segundo a recorrente, a Administração não tem razão quando considera que está habilitada a obrigar a recorrente a garantir o acesso aos serviços na instalação em causa. Há muito tempo que a recorrente não presta serviços no edifício do depósito de Ventspils, uma vez que o imóvel está arrendado à AS «Baltijas Ekspressis». Por conseguinte, a Administração não pode impor à recorrente obrigações que incumbem a um operador de instalação de serviço.

- [4] Por sentença de 25 de janeiro de 2019, o Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância) negou provimento ao recurso da recorrente.

Na sua sentença, esse tribunal declarou que a recorrente devia ser considerada um operador de instalação de serviço, uma vez que era responsável pela sua administração. Considerou também que o edifício do depósito de Ventspils era adequado para a prestação de serviços de manutenção. Por conseguinte, o referido órgão jurisdicional concluiu que a Administração tinha aplicado corretamente o artigo 12.<sup>2</sup>, n.º 8, da Lei dos caminhos de ferro ao impor à recorrente a obrigação de garantir o acesso à instalação de serviço e aos serviços nela prestados.

- [5] A recorrente interpôs recurso da sentença de primeira instância.

Neste recurso, a recorrente alega que foi erradamente que o tribunal de primeira instância concluiu que a recorrente era um operador de uma instalação de serviço. Afirma que esse tribunal se enganou ao considerar que o proprietário do imóvel era o operador da rede. Por conseguinte, o referido tribunal também errou ao concluir que a recorrente estava sujeita às obrigações previstas no artigo 12.<sup>1</sup>, n.º 2, da Lei dos caminhos de ferro.

Alega que o tribunal de primeira instância concluiu erradamente que o edifício do depósito de Ventspils devia ser considerado uma instalação de serviço pelo simples facto de nela poderem ser prestados serviços. Entende que se deve considerar relevante que o local não foi arrendado como instalação de serviço e que o edifício do depósito de Ventspils não estava registado como instalação de serviço nas especificações da rede.

Acrescenta que a Administração e o tribunal de primeira instância também erraram ao declarar que a AS «Baltijas Ekspresis» realiza autoprestação de serviços no local arrendado.

A recorrente juntou ao recurso um pedido no sentido de que fosse submetido um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia. A recorrente pedia que fossem submetidas questões quanto ao modo como deviam ser entendidos os conceitos de «instalação de serviço», de «explorador da instalação de serviço» e de «autoprestação de serviços», definidos na Diretiva 2012/34 [e no Regulamento 2017/2177]. Além disso, a recorrente pedia que se esclarecesse se a obrigação prevista no artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34, de o operador da instalação de serviço garantir o acesso à instalação de serviço, pode ser imposta a uma pessoa que não presta serviços de instalação de serviço. A recorrente defende, também, que a decisão em causa limita as possibilidades de utilização da sua propriedade, facto que resulta em prejuízos.

- [6] Na sua resposta, a Administração indica que da decisão em causa constam elementos que permitem concluir que o edifício do depósito de Ventspils constitui uma instalação de serviço. No caso em apreço, a limitação dos direitos do proprietário do imóvel baseia-se no artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34/UE, cujo conteúdo é reproduzido no artigo 12.º, n.ºs 7 e 8, da Lei dos caminhos de ferro. Por conseguinte, não há dúvidas de que a limitação dos direitos se justifica. Segundo a Administração, também não há dúvidas quanto à interpretação da legislação. Por conseguinte, defende o indeferimento do pedido da recorrente de que sejam submetidas questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça da União Europeia.
- [7] Na sua argumentação escrita, a AS «Baltijas Ekspresis» alega que o recurso da recorrente não tem fundamento. O edifício do depósito de Ventspils deve ser considerado uma instalação de serviço em que, enquanto operador da instalação, a AS «Baltijas Ekspresis» presta serviços relativos a uma instalação de serviço. Alega que a recorrente estabeleceu de modo arbitrário critérios para determinar a existência de uma instalação de serviço que não se encontram previstos na Diretiva 2012/34. As disposições da referida diretiva e as da Lei dos caminhos de ferro têm por objeto e finalidade limitar a possibilidade de recusar o acesso às instalações de serviço. Por conseguinte, o apgabaltiesa (Tribunal Regional) não tem de se dirigir ao Tribunal de Justiça da União Europeia e submeter-lhe questões. Pode ser posto termo à atividade de instalação de serviço quando esta esteja inativa durante pelo menos dois anos consecutivos. Segundo a AS «Baltijas Ekspresis», a interpretação do artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34, não suscita

qualquer dúvida, isto é, antes de nada, há que verificar-se se a instalação em causa não foi utilizada durante, pelo menos, dois anos consecutivos antes de decidir o seu encerramento. Por conseguinte, não considera ser necessário submeter as questões em causa ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

*Normas jurídicas aplicáveis ao litígio*

*Direito da União Europeia*

[8] Artigos 3.º, 11.º, 12.º e 13.º, n.ºs 2 e 6, da Diretiva 2012/34.

Artigos 3.º, ponto 9, e 15.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2017/2177.

*Direito letão*

[9] O artigo 1.º, pontos 26 e 27, da Lei dos caminhos de ferro [omissis] estabelece que a referida lei utiliza os seguintes termos:

26) Instalação de serviço: uma instalação (incluindo o terreno, o edifício e o equipamento) especialmente, no todo ou em parte, para permitir a prestação de um ou mais serviços a que se refere o artigo 12.º, n.ºs 2, 3 e 4, da presente lei;

27) Operador da instalação de serviço: uma entidade privada ou seu departamento responsável pela gestão de uma ou mais instalações de serviço ou pela prestação a empresas ferroviárias de um ou mais serviços a que se refere o artigo 12.º, n.ºs 2, 3 e 4, da presente lei.

O artigo 12.º, n.º 2, da Lei dos caminhos de ferro dispõe que os operadores de instalações de serviço fornecem acesso (incluindo vias de acesso), a todos os transportadores, de modo não discriminatório, às suas instalações de serviço e, sendo o caso, aos serviços prestados nas seguintes instalações:

[...]

5) instalações de manutenção, com exceção de instalações de manutenção destinadas a outros tipos de material circulante que requeira instalações específicas;

6) outras instalações técnicas, incluindo instalações de limpeza e de lavagem do material circulante ferroviário.

O artigo 12.º, n.º 7, da Lei dos caminhos de ferro dispõe que, caso uma das instalações de serviço a que se refere o artigo 12.º, n.º 2, da referida lei, tenha estado inativa durante menos dois anos consecutivos e um transportador tenha manifestado ao operador da referida instalação o seu interesse em obter acesso a essa instalação com base em necessidades comprovadas, o proprietário deve



anunciar publicamente a disponibilidade de arrendamento da sua exploração para a prestação de serviços, na totalidade ou em parte, a menos que o operador dessa instalação de serviço demonstre que nenhum transportador pode usá-la devido às transformações em curso.

O artigo 12.<sup>2</sup>, n.º 8, da Lei dos caminhos de ferro dispõe que, caso uma das instalações a que se refere o artigo 12.<sup>1</sup>, n.º 2, da referida lei estiver inativa durante pelo menos dois anos consecutivos, o seu proprietário pode anunciar publicamente a disponibilidade de arrendamento da instalação de serviço na totalidade ou em parte. Se não receber propostas no prazo de três meses a contar da publicação, o operador da instalação é autorizado a encerrá-la, após notificação prévia, com pelo menos três meses de antecedência, à Administração Nacional de Caminhos de Ferro e ao administrador das infraestruturas ferroviárias públicas.

*Motivos pelos quais existem dúvidas quanto à interpretação da legislação da União Europeia*

- [10] A Lei dos caminhos de ferro (na sua versão aplicável a partir de 10 de março de 2016) contém a regulamentação que consta da Diretiva 2012/34. As disposições da Lei dos caminhos de ferro reproduzem o conteúdo desta diretiva. Por conseguinte, a aplicação das disposições da Lei dos caminhos de ferro implica também, em substância, a interpretação das disposições da Diretiva 2012/34.

No que diz respeito ao acesso às instalações de serviço e aos serviços associados ao transporte ferroviário, a Comissão Europeia adotou o Regulamento 2017/2177, aplicável a partir de 1 de junho de 2019. A adoção do Regulamento 2017/2177 confirma que a União Europeia reconheceu que o acesso às instalações de serviço e aos serviços associados ao transporte ferroviário exige a existência de uma regulamentação uniforme em toda a União Europeia. Embora a decisão em causa tenha sido adotada antes da data de entrada em vigor do Regulamento 2017/2177, os seus efeitos práticos continuam também no presente, isto é, numa situação em que o Regulamento 2017/2177 já está em vigor. Uma vez que a apreciação quanto ao mérito do litígio diz essencialmente respeito a uma situação prospetiva, a aplicação do Regulamento 2017/2177 justifica-se, também, para efeitos da análise do conteúdo da decisão adotada pela Administração.

- [11] O Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional Administrativo) salienta que, no dispositivo da decisão em causa, a Administração impôs à recorrente: 1) garantir o acesso ao edifício do depósito de Ventspils enquanto instalação de serviço; 2) garantir o acesso aos serviços prestados no edifício do depósito de Ventspils.

A recorrente é proprietária do edifício do depósito de Ventspils. Resulta dos autos que o edifício do depósito de Ventspils não foi arrendado como instalação de serviço, tendo em conta o conteúdo do contrato de arrendamento, e que também não foi referido nas especificações da rede como instalação de serviço quando foi celebrado o contrato de locação, em 20 de junho de 2016, nem no momento da

notificação unilateral do termo da relação de arrendamento. As relações de arrendamento remontam ao período anterior à adesão da República da Letónia à União Europeia. O contrato de locação renovado, celebrado em 20 de junho de 2016, previa que o local seria arrendado à AS «Baltijas Ekspresis» para sua utilização como espaço de escritório e para a realização de atividades económicas (cláusula 1.2 do contrato). O termo do contrato de locação foi fixado em 30 de abril de 2028. Por seu turno, a cláusula 7.3.7 do contrato estipulava que a recorrente dispunha de um direito unilateral de rescisão do contrato de locação em caso de necessidade imprevista de dispor dos locais para fazer face às suas próprias necessidades.

Em 5 de setembro de 2017, a recorrente notificou a AS «Baltijas Ekspresis» da rescisão unilateral do contrato de locação. A AS «Baltijas Ekspresis» afirmou que o edifício do depósito de Ventspils era uma instalação de serviço apenas depois de ter recebido a notificação da denúncia do contrato de locação. Consequentemente, até essa data, o edifício de depósito de Ventspils não tinha sido considerado instalação de serviço nas relações locativas e AS «Baltijas Ekspresis» não tinha exercido, anteriormente, as atividades que caracterizam os serviços disponíveis numa instalação de serviço.

A decisão em causa foi adotada no âmbito da reclamação de AS «Baltijas Ekspresis» contra a decisão da recorrente de pôr termo à relação de locação. A recorrente é uma empresa responsável pela administração da infraestrutura ferroviária. Por conseguinte, a recorrente não presta serviços, assumindo apenas as obrigações de manutenção da infraestrutura ferroviária.

Sabe-se que a recorrente manifestou a vontade de utilizar, futuramente, o edifício do depósito de Ventspils para o armazenamento de material circulante ferroviário (vagões). Isto significa que, no caso em apreço, a cessação da relação de locação com a AS «Baltijas Ekspresis» pode levar a que a recorrente deixe de poder utilizar o edifício do depósito de Ventspils para a sua atividade económica, incluindo a manutenção de locomotivas utilizadas no transporte de mercadorias.

O conjunto destas considerações demonstra que o litígio tem por objeto a utilização futura das instalações do edifício do depósito de Ventspils. A entidade reguladora deve apreciar se se justifica impor uma relação de locação coerciva que garanta os interesses de AS «Baltijas Ekspresis» ou permitir à recorrente utilizar as referidas instalações para fins alheios à prestação de serviços.

O Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional Administrativo) sublinha, também, que, durante o processo, a decisão em causa garante a continuidade obrigatória da relação de locação com a AS «Baltijas Ekspresis», ou seja, que a relação de locação entre a referida empresa e a recorrente prossegue de forma coerciva.

[12] Segundo a recorrente, entre outras, deveria colocar-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia a questão de saber se o edifício do depósito de Ventspils deve ser



considerado uma instalação de serviço, tendo em conta que as instalações do referido imóvel foram arrendadas para outros fins e que as especificações da rede não as mencionava como instalação de serviço.

O artigo 3.º, ponto 11, da Diretiva 2012/34/UE dispõe que uma instalação de serviço é uma instalação, incluindo o terreno, o edifício e o equipamento, especialmente adaptada no todo ou em parte para permitir a prestação de um ou mais serviços a que se refere o Anexo II, pontos 2 a 4, da referida diretiva.

No entender do apgabaltiesa (Tribunal Regional), deve reconhecer-se que o edifício do depósito de Ventspils é uma instalação de serviço, na medida em que cumpre as exigências técnicas que caracterizam o referido espaço como apto para a prestação de serviços.

- [13] A opinião do apgabaltiesa (Tribunal Regional) segundo a qual o local em causa deve ser qualificado de instalação de serviço não é contrariada pelas alegações avançadas pela recorrente no sentido de que a AS «Baltijas Ekspresis» não publicou informações sobre o facto de que prestava serviços a outras pessoas, em especial, que as referidas instalações eram de acesso público para a prestação de serviços.

É certo que a designação da instalação de serviço e a publicação dessa designação constituem ações que garantem o acesso aos serviços e a utilização transparente do referido recurso. No entanto, na opinião do abgabaltiesa (Tribunal Regional), o facto de essas ações não terem sido realizadas não permite, por si só, concluir que o edifício do depósito de Ventspils não constitui uma instalação de serviço. A omissão dessas ações pode também ser apreciada no sentido de que se trata de um erro que deve ser corrigido através da elaboração e da publicação dessas informações.

A verificação concreta da existência de uma instalação de serviço também não é afetada pelo facto de a Administração interpretar de forma errada o conceito de «autoprestação de serviços». O Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional Administrativo) admite que a AS «Baltijas Ekspresis» não efetua autoprestação de serviços na aceção do artigo 3.º, n.º 8, do Regulamento 2017/2177, limitando-se a explorar as instalações para prover às suas necessidades económicas. Do mesmo modo, a recorrente também não presta serviços a outras empresas ferroviárias (pelo menos até à adoção da decisão em causa). Todas estas circunstâncias demonstram que a instalação de serviço em causa deve ser considerada uma instalação de serviço não utilizada. O arrendamento ou a reconversão das instalações de serviço não utilizadas são regulados pelo artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34 e pelo artigo 15.º do Regulamento 2017/2177. Estas circunstâncias não são, portanto, suscetíveis de pôr em causa o facto de a regulamentação acima referida, que prevê a utilização contínua das instalações de serviço não utilizadas, se aplicar, de maneira geral, ao caso em apreço.

- [14] A decisão em causa baseia-se no artigo 12.<sup>1</sup>, n.º 2, da Lei dos caminhos de ferro, que reproduz, em substância, o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34.

Nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34, os operadores de instalações de serviço fornecem acesso, incluindo vias de acesso, de modo não discriminatório às instalações de serviço, bem como aos serviços prestados nessas instalações, a todas as empresas ferroviárias. Por conseguinte, a referida disposição prevê que o *operador do sistema* deve garantir, às empresas ferroviárias, o acesso às instalações de serviço e aos serviços prestados nessas instalações.

Desde 2002, a recorrente arrendou o edifício do depósito de Ventspils a AS «Baltijas Ekspresis», que não depende, nem direta nem indiretamente, da recorrente. Por conseguinte, a recorrente e a AS «Baltijas Ekspresis» estão apenas ligadas por uma relação de locação.

Nos termos do considerando 8 do Regulamento 2017/2177, se a instalação for detida, gerida e explorada por várias entidades, apenas as entidades efetivamente responsáveis pela prestação das informações e pela decisão sobre os pedidos de acesso à instalação de serviço e à utilização de serviços associados ao transporte ferroviário devem ser consideradas operadores da instalação de serviço.

No entender do apgabaltiesa (Tribunal Regional), as circunstâncias de facto do litígio confirmam que a recorrente não pode ser considerada operadora da instalação de serviço, na medida em que não é responsável pela prestação de informações nem pela decisão quanto aos pedidos de acesso aos serviços prestados no edifício do depósito de Ventspils.

- [15] Segundo a Administração, as obrigações do operador da instalação de serviço referidas no artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34 (garantir o acesso aos serviços prestados na instalação) podem ser impostas ao proprietário de um imóvel distinto do operador da instalação de serviço. A Administração fundamenta a sua posição no artigo 12.<sup>[2]</sup>, n.º 7, da Lei dos caminhos de ferro, que, no essencial, corresponde ao artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34. Esta interpretação da legislação assenta na consideração de que o fim do arrendamento é suscetível de conduzir à reconversão da instalação de serviço. Por seu turno, a Administração considera que a reconversão da instalação de serviço só pode ser efetuada se esta não tiver sido utilizada durante dois anos e não tenham sido apresentadas propostas de aquisição.
- [16] O apgabaltiesa (Tribunal Regional) salienta que o teor do artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34, não obriga o proprietário de um imóvel a fornecer o acesso aos serviços prestados na instalação.

Na opinião da apgabaltiesa (Tribunal Regional), também não resulta da interpretação sistemática da legislação que, no caso em apreço, se imponha ao proprietário do imóvel a obrigação de dar acesso aos serviços.

A Diretiva 2012/34 visa, a título principal, garantir o acesso não discriminatório aos serviços. O acesso aos serviços não implica o controlo de uma infraestrutura contra a vontade do proprietário. A disponibilização da infraestrutura ao transportador ferroviário (neste caso, AS «Baltijas Ekspresis») implica que a AS «Baltijas Ekspresis» não beneficia de direitos equivalentes aos de outros transportadores a receber serviços nessas instalações, mas beneficia de um direito de locação que os outros não têm. Há que salientar que a relação de locação de infraestruturas constitui, de facto, um direito exclusivo. Por conseguinte, a concessão desses direitos não equivale a um direito a receber serviços.

- [17] O artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34 diz respeito à situação em que o proprietário de um imóvel arrenda uma instalação de serviço não utilizada a uma pessoa diferente do operador da instalação, ou seja, a outro arrendatário. Esta situação não é idêntica à do caso em apreço, em que se verifica a cessação da relação de locação entre o proprietário do imóvel e o locatário da instalação de serviço, que não está nem direta nem indiretamente ligado ao proprietário do imóvel. No entanto, a análise da redação desta disposição conduz também à conclusão de que, no contexto da conclusão da relação de locação, o interesse da empresa de transporte ferroviário em prosseguir a locação deve prevalecer sobre os interesses do proprietário do bem.

O artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34 não prevê que uma pessoa que manifeste interesse pelo arrendamento de uma instalação de serviço não utilizada beneficie de um direito absoluto de arrendamento. A referida disposição prevê que a instalação de serviço pode ser arrendada *a menos que o operador dessa instalação de serviço demonstre que está em curso um processo de reconversão que impede a sua utilização por qualquer empresa ferroviária.*

No entender do apgabaltiesa (Tribunal Regional), resulta do teor da disposição que o operador de uma instalação de serviço pode, não obstante o facto de uma empresa ferroviária ter manifestado interesse em responsabilizar-se (arrendando) por uma instalação de serviço, recusar o acesso à instalação de serviço se provar que a empresa ferroviária reconverterá a instalação de serviço.

Importa salientar que [o Regulamento 2017/2177] afirma também, no seu considerando 18, que qualquer entidade económica interessada em explorar a instalação deve poder participar nos concursos e apresentar uma proposta para assumir a exploração da instalação. No entanto, não será necessário lançar um concurso público *se estiver em curso um processo formal de desclassificação do sítio para fins de transporte ferroviário e a instalação estiver a ser reestruturada para outros fins que não a utilização como instalação de serviço.*

Assim, o considerando 18 [do Regulamento 2017/2177] também indica que uma empresa ferroviária que tenha interesse em responsabilizar-se por uma instalação de serviço não beneficia de um direito prioritário a obter acesso à referida instalação quando o seu operador procede à reconversão da instalação de serviço. Por conseguinte, o conteúdo destas disposições não fundamenta o ponto de vista

da Administração segundo o qual há que atribuir importância apenas ao facto de a AS «Baltijas Ekspressis» ter manifestado o seu interesse em continuar a operar a referida instalação.

O artigo 15.º, n.º 5, segundo período, do Regulamento 2017/2177, que clarifica o previsto no artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34, dispõe que o operador pode opor-se ao arrendamento da instalação de serviço apresentando documentos que provem que está em curso um processo de reconversão, lançado antes da manifestação de interesse. Consequentemente, o artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento 2017/2177, prevê também que o operador da instalação pode decidir encerrar essa instalação.

- [18] A Administração explica a redação do artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34 no sentido de que a disposição em causa só é aplicável às situações em que a reconversão teve início antes da transposição da diretiva. O apgabaltiesa (Tribunal Regional) considera que esta interpretação da disposição não tem fundamento, na medida em que não corresponde à redação desta disposição nem a uma interpretação sistemática da mesma.

O artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento 2017/2177 dispõe que, para avaliar a situação, será tido em conta o facto de o processo de reconversão ter sido lançado antes da manifestação de interesse, mas não atribui importância a outros aspetos.

Esta norma indica que a instalação de serviço pode, se necessário, ser reconvertida e que a reconversão não está subordinada à condição de ter sido lançada antes da data de transposição da Diretiva 2012/34/UE.

- [19] No entender do tribunal regional, se o operador da instalação de serviço a pode reconverter, não há argumento convincente para justificar que o proprietário da instalação também não possa pôr termo à relação de locação para posteriormente reverter a instalação de serviço. Não existe nenhuma diferença relevante entre estas situações, uma vez que se trata, em ambos os casos, do direito do proprietário da instalação a dispor livremente dos seus bens (proceder a uma reconversão).

O proprietário de uma instalação de serviço pode ter vários motivos que indiquem objetivamente a necessidade de reverter a instalação. Por exemplo, quando, para prosseguir a atividade da instalação, é necessário fazer um investimento significativo (renovação a fundo) ou quando o proprietário da instalação de serviço precisa desta para a realização de outras funções relacionadas com o transporte ferroviário.

Em conformidade com o artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento 2017/2177, a pessoa habilitada a adotar uma decisão relativa à reconversão de uma instalação de serviço deve apenas provar à entidade reguladora que a reconversão será efetuada. No entanto, esta disposição não prevê que, quando existam provas que confirmem a veracidade da intenção do proprietário, a Administração possa recusar ao

operador (ou ao proprietário) da instalação a reconversão da instalação e obrigar a arrendar as instalações a uma pessoa que tenha manifestado o seu interesse.

- [20] Em suma, o Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional) salienta que, de forma geral, se pode considerar que a situação jurídica está sujeita ao artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34, e ao artigo 15, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2017/2177. No entanto, estas disposições não permitem deduzir que o proprietário do imóvel não pode notificar ao locatário a denúncia do contrato de locação pelo facto de pretender utilizar o imóvel para prover às suas próprias necessidades.

No entender do apgabaltiesa (Tribunal Regional), para efeitos do artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34 e do artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2017/2177, é considerada, a título geral, uma situação ligeiramente diferente, isto é, as referidas disposições não determinam expressamente a legalidade da cessação da relação de locação e os critérios para a apreciar.

Por conseguinte, essa legislação não é suficientemente clara no que diz respeito aos direitos a conceder a uma ou a outra pessoa nos casos em que a cessação da relação de locação deve ser analisada.

O considerando 27 da Diretiva 2012/34 indica que a legislação tem por objeto, a título principal, garantir o acesso não discriminatório aos serviços. O arrendamento da infraestrutura a um transportador ferroviário (no caso em apreço, a AS «Baltijas Ekspresis») implica que, neste caso, o transportador não adquiriu o direito de beneficiar da prestação de serviços em igualdade de circunstâncias com os outros transportadores, mas sim o direito (exclusivo) a utilizar a infraestrutura para prover às suas próprias necessidades. Além disso, há que ter em conta que a transferência coerciva para outra pessoa do controlo de uma infraestrutura restringe de forma mais significativa os direitos do proprietário da infraestrutura do que uma situação em que deve ser concedido o acesso aos serviços prestados na instalação de serviço. Por conseguinte, as normas que regulam a acessibilidade dos serviços não podem ser aplicadas por analogia a uma relação de locação coerciva.

- [21] Tendo em conta estas considerações, há que perguntar ao Tribunal de Justiça da União Europeia se o artigo 13.º, n.ºs 2 e 5, da Diretiva 2012/34 e o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2017/2177, permitem à Administração, na situação em apreço, impor ao proprietário de um imóvel que não é responsável pela prestação dos serviços de uma instalação o acesso aos mesmos.

Do mesmo modo, na apreciação do processo, há que atribuir importância à legalidade da denúncia do contrato de locação, que está na origem do litígio. Por conseguinte, há que perguntar ao Tribunal de Justiça da União Europeia se o artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34/UE e o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2017/2177, devem ser interpretados no sentido de que as referidas disposições autorizam o proprietário de um imóvel a cessar a relação de locação e



a reconverter uma instalação de serviço quando o proprietário tenha necessidade desse imóvel no âmbito da sua atividade económica.

Consequentemente, o apgabaltiesa (Tribunal Regional) considera [*omissis*] necessário submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça da União Europeia. Por conseguinte, deve suspender-se a instância até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie sobre as referidas questões prejudiciais.

Em conformidade com o artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional Administrativo)

### **decide**

Submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

- 1) Pode o artigo 13.º, n.ºs 2 e 6, da Diretiva 2012/34 (artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2017/2177) ser aplicado de modo a que a entidade reguladora possa impor ao proprietário de uma infraestrutura, distinto do operador da instalação de serviço, a obrigação de garantir o acesso aos serviços?
- 2) Deve o artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34 (artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2017/2177) ser interpretado no sentido de que permite ao proprietário de um edifício pôr termo a um contrato de locação e reconverter uma instalação de serviço?
- 3) Deve o artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34 (artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2017/2177) ser interpretado no sentido de que obriga a entidade reguladora a verificar apenas se o operador da instalação de serviço (no caso em apreço, o proprietário da instalação de serviço) decidiu efetivamente reconvertê-la?

Suspender a instância até que o Tribunal de Justiça da União Europeia profira decisão.

[*Omissis*]