

Processo C-563/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

28 de outubro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsóvia, Polónia)

Data da decisão de reenvio:

6 de outubro de 2020

Recorrente:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Recorrido:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Objeto do processo principal

Recusa do Prezes Urzędu Transportu Kolejowego [presidente da Entidade Reguladora do Transporte Ferroviário] (entidade reguladora na aceção da Diretiva 2001/14/CE) de instaurar, a pedido de uma empresa de transporte ferroviário (a ORLEN KolTrans sp. z o.o.), um processo administrativo que tem por objeto a anulação de uma decisão dessa entidade que aprova os valores unitários da taxa de base pela utilização da infraestrutura ferroviária.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Direito de uma empresa de transporte ferroviário que utiliza ou pretende utilizar a infraestrutura ferroviária de participar num processo tramitado na entidade reguladora com vista à determinação pelo gestor da infraestrutura ferroviária do montante das taxas de acesso à infraestrutura ferroviária.

Direito de recorrer da decisão da entidade reguladora que aprova o valor das taxas de acesso à infraestrutura ferroviária fixadas pelo gestor dessa infraestrutura.

Artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

- 1) Deve o artigo 30.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação da segurança, ser interpretado no sentido de que confere a uma empresa de transporte ferroviário, que utiliza ou pretende utilizar a infraestrutura ferroviária, o direito de participar num processo tramitado na entidade reguladora com vista à determinação pelo gestor da infraestrutura ferroviária do montante das taxas de acesso à mesma?
- 2) Em caso de resposta negativa à primeira questão, deve o artigo 30.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2001/14/CE ser interpretado no sentido de que confere a uma empresa de transporte ferroviário, que utiliza ou pretende utilizar a infraestrutura ferroviária, o direito de contestar uma decisão da entidade reguladora que aprova o montante das taxas de acesso a essa infraestrutura fixado pelo gestor da mesma?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação de segurança (JO 2001, L 75, p. 29): artigo 4.º, n.º 1, artigo 6.º, n.º 2, artigo 7.º, n.º 3, artigo 30.º, n.º 1, artigo 30.º, n.º 2, alínea e), artigo 30.º, n.ºs 3 a 6.

Disposições de direito nacional invocadas

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym [Lei de 28 de março de 2003, relativa ao Transporte Ferroviário] (Dz.U. de 2013, posição 1594) (a seguir «Lei relativa ao Transporte Ferroviário»): artigo 13.º, n.ºs 1 e 6, artigo 29.º, n.ºs 3 e 4, artigo 33.º, n.ºs 1 a 8, artigo 34.º, n.º 1 e artigo 35.º, ponto 4.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [Regulamento do Ministro das Infraestruturas, de 27 de fevereiro de 2009, relativo às condições de acesso e utilização da infraestrutura ferroviária] (Dz.U. n.º 35, posição 274) (a seguir «Regulamento do Ministro de 2009»): § 6, 7, 8, 10, 16 e 17.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Lei de 14 de junho de 1960 que institui o Código de Procedimento Administrativo] (Dz.U. de 2013, posição 267) (a seguir «kpa»): artigo 28.º, artigo 61.º, § 1, artigo 61a.º, § 1, artigo 157.º, § 2.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A ORLEN KolTrans sp. z o.o., com sede em Płock, desenvolve uma atividade económica no âmbito, nomeadamente, do transporte ferroviário de mercadorias.
- 2 Por Decisão de 29 de setembro de 2010, o Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (presidente da Entidade Reguladora do Transporte Ferroviário; a seguir «presidente da UTK») modificou a sua decisão anterior relativa à aprovação dos valores unitários da taxa de base e das taxas de pagamento adicional pelo acesso e utilização por empresas de transporte ferroviário da infraestrutura ferroviária propriedade da PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (a seguir «PKP PLK») durante o período de vigência do horário dos comboios 2010/2011, aprovando os novos valores da taxa de base. Na sua decisão a entidade considerou que a proposta apresentada pela PKP PLK quanto aos novos valores unitários da taxa de base estava em conformidade com as regras fixadas no artigo 33.º, n.ºs 2 a 6, no artigo 34.º e nas disposições adotadas nos termos do artigo 35.º da Lei relativa ao Transporte Ferroviário.
- 3 Apenas o gestor da infraestrutura participou no processo acima referido de aprovação dos valores unitários da taxa de base.
- 4 Em relação ao transporte ferroviário efetuado, a ORLEN KolTrans pagou ao gestor da infraestrutura taxas pela utilização da infraestrutura ferroviária com base nos valores unitários da taxa de base aprovados pelo presidente da UTK por força da Decisão já referida de 29 de setembro de 2010 (a taxa de base é o produto do valor unitário e dos quilómetros feitos de comboio).
- 5 Em última instância, o montante da taxa a pagar à PKP PLK resultava do contrato de utilização dos traçados atribuídos, celebrado entre a empresa de transporte e o gestor da infraestrutura ferroviária o qual, por força da lei, devia determinar, designadamente, as condições de acesso e utilização da infraestrutura ferroviária, e as reduções aplicadas e os fatores que determinam o aumento das taxas, os prazos bem como as formas de pagamento dessas taxas e outras obrigações (§ 20 do Regulamento do Ministro de 2009).
- 6 Como tal, o gestor da PKP PLK cobrou à empresa de transporte taxas pela disponibilização da infraestrutura ferroviária, cujo montante estava estipulado no contrato (artigo 29.º, n.º 3, da Lei relativa ao Transporte Ferroviário), porém o montante dessas taxas resultava dos valores unitários da taxa de base fixados pela decisão administrativa (Decisão de 29 de setembro de 2010).
- 7 Assim, a taxa de utilização da infraestrutura ferroviária corresponde à soma da taxa de base com a taxa suplementar. Por sua vez, a taxa de base é calculada tendo em conta os serviços planeados e os valores unitários fixados em função da categoria da linha ferroviária e do tipo de comboio.
- 8 O Tribunal de Justiça da União Europeia, no seu Acórdão de 30 de maio de 2013, no processo C-512/10, Comissão/Polónia, considerou que não é conforme com a Diretiva 2001/14/CE incluir no cálculo do valor das taxas pela utilização da infraestrutura ferroviária custos que manifestamente não são diretamente

imputáveis à exploração do serviço ferroviário. O Tribunal de Justiça considerou ainda que as disposições nacionais, em especial o Regulamento do Ministro de 2009, que esteve na origem da determinação pelo gestor da infraestrutura dos valores da taxa para o acesso mínimo e sua aprovação pelo presidente da UTK (por Decisão de 29 de setembro de 2010), não asseguraram uma transposição correta das disposições do direito da União relativas à aplicação de taxas pelo acesso mínimo à infraestrutura ferroviária que devem corresponder ao custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário, isto é, do artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2001/14 (n.ºs 80 a 86 do acórdão).

- 9 Tendo a ORLEN KolTrans considerado que os valores das taxas aprovados pela Decisão do presidente da UTK, de 29 de setembro de 2010, incluíam os custos indiretos suportados pelo gestor da infraestrutura, o que, nos termos da diretiva, era inadmissível, a ORLEN KolTrans, por carta de 7 de abril de 2014, pediu a anulação desta decisão.
- 10 A recorrente indicou que a decisão *supra* foi adotada em flagrante violação da lei. Segundo a recorrente, a decisão que aprova os valores unitários para o acesso e utilização da infraestrutura ferroviária gerida pela PKP PLK teve erradamente em conta custos que não eram diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário.
- 11 Por Despacho de 11 de junho de 2014, o presidente da UTK recusou-se a instaurar um processo de anulação da Decisão de 29 de setembro de 2010. Na fundamentação do seu despacho, o presidente da UTK invocou o artigo 61a.º, § 1, do kpa e declarou que uma empresa de transporte como a ORLEN KolTrans não tem a qualidade de parte, na aceção do artigo 28.º do kpa, e que havia falta de interesse jurídico para anular a decisão.
- 12 O presidente da UTK considerou que o interesse jurídico em iniciar tal processo se verifica quando existe uma norma de direito administrativo substantivo que fornece fundamentos para a concretização por uma autoridade do direito (obrigação) de determinada entidade. Visto que no ordenamento jurídico polaco não está diretamente estabelecido que a empresa de transporte ferroviário tem o direito de contestar os valores unitários da taxa de base no processo da sua aprovação pela entidade reguladora, o presidente da UTK (entidade reguladora) considera que a empresa de transporte ferroviário não tem o direito de pedir a anulação da decisão que aprova esses valores, mesmo que se verifique que os valores unitários da taxa de base aprovados pela entidade por decisão administrativa não estão em conformidade com o direito da União.
- 13 A ORLEN KolTrans interpôs recurso do Despacho do presidente da UTK, de 11 de junho de 2014, no Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunal Regional de Varsóvia) (Tribunal de Proteção da Concorrência e dos Consumidores, Polónia) (órgão jurisdicional de reenvio). Esta empresa indicou que recusar-lhe a qualidade de parte no processo de anulação da Decisão de 29 de setembro de 2010 significa que o direito polaco não prevê um

mecanismo eficaz de recurso pelas empresas de transporte ferroviário no que se refere ao nível ou estrutura das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária, algo a que estão habilitadas nos termos do disposto no artigo 30.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2001/14.

- 14 Simultaneamente, a ORLEN KolTrans intentou uma ação contra o Estado polaco com vista ao pagamento de uma indemnização por considerar que a incorreta transposição da Diretiva 2001/14 feita pela República da Polónia esteve na origem do prejuízo materializado no pagamento de taxas excessivas ao gestor da infraestrutura ferroviária, uma vez que essas taxas foram calculadas com base no valor unitário da taxa de base cujo montante, em infração do conteúdo da diretiva, foi calculado tendo em conta também os custos indiretamente imputáveis ao gestor da infraestrutura ferroviária, e não apenas os custos diretos como impõe a diretiva.
- 15 Os tribunais gerais que apreciaram os pedidos de indemnização da ORLEN KolTrans e de outras empresas de transporte ferroviário contra, designadamente, o Estado polaco pela incorreta transposição da diretiva, recusaram apreciar as ações das empresas de transporte ferroviário, invocando, designadamente, a circunstância de que no contexto jurídico existem decisões administrativas definitivas da entidade reguladora (presidente da UTK) que aprovam os valores unitários da taxa de base aplicados pelo gestor da infraestrutura (trata-se de decisões como a de 29 de setembro de 2010).
- 16 No âmbito de uma dessas ações de indemnização intentada por uma empresa de transporte ferroviário contra o Estado polaco pela incorreta transposição da Diretiva 2001/14, o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) submeteu uma questão prejudicial quanto a saber se as disposições dessa diretiva obstam a que uma empresa de transporte ferroviário exija uma indemnização a um Estado-Membro, com fundamento na incorreta transposição da diretiva (processo C-120/20).
- 17 Importa igualmente ter em conta que o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 9 de novembro de 2017, no processo C-489/15, CTL Logistics/DB Netz, considerou que não é admissível uma fiscalização caso a caso do montante das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária pelos órgãos jurisdicionais ordinários nem a possibilidade de alterar o montante dessas taxas independentemente da supervisão exercida pela entidade reguladora prevista no artigo 30.º da Diretiva 2001/14.
- 18 Ao pedir a anulação da Decisão de 29 de setembro de 2010, o recorrente no processo principal pede, essencialmente uma fiscalização jurisdicional da decisão da entidade reguladora relativa à aprovação dos valores unitários da taxa de base que, na sua opinião, à luz do conteúdo do Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-512/20, foram fixados de forma contrária à Diretiva 2001/14.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 19 A disposição do artigo 30.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2001/14 indica que qualquer candidato tem o direito de recorrer para esta entidade reguladora, se considerar ter sido tratado de forma injusta ou discriminatória ou de algum outro modo lesado, em particular contra decisões tomadas pelo gestor da infraestrutura ou, sendo o caso, pela empresa de caminho-de-ferro no que se refere ao nível ou estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que as empresas pagam ou possam vir a pagar.
- 20 Na Polónia adotou-se, enquanto princípio, que é parte num processo de aprovação pela entidade reguladora dos valores unitários da taxa de base apenas o gestor da infraestrutura ferroviária que apresenta os ditos valores para aprovação. As organizações de empresas de transporte também podem participar em tal processo desde que apresentem um pedido nesse sentido. As empresas de transporte ferroviário não foram autorizadas a participar nesse processo.
- 21 Simultaneamente, na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, o direito nacional não prevê qualquer mecanismo eficaz por via do qual a empresa de transporte ferroviário possa contestar o montante dos valores unitários da taxa de base aprovados.
- 22 O único meio de que a empresa de transporte dispõe é o direito de apresentar uma reclamação junto da entidade reguladora dirigida ao gestor, em matéria de taxas pela utilização da infraestrutura [previsto no artigo 13.º, n.º 1, ponto 5, alínea b), da Lei relativa ao Transporte Ferroviário].
- 23 Todavia, tal reclamação não pode ter por efeito uma alteração dos valores unitários da taxa de base aprovados por decisão administrativa da entidade reguladora. No espírito do artigo 13.º, n.º 6, da Lei relativa ao Transporte Ferroviário, em caso de declaração de violação das disposições, decisões ou despachos no setor ferroviário, o presidente da UTK pode adotar uma decisão que estabelece o âmbito dessa violação e um prazo para sanar as irregularidades, o que significa que essa decisão também não podia alterar os valores unitários da taxa de base.
- 24 O facto de a entidade reguladora declarar que é parte no processo administrativo relativo à confirmação dos valores unitários da taxa de base apenas o gestor da infraestrutura, para a qual esses valores são estabelecidos, tem por efeito que a empresa de transporte ferroviário não seja considerada parte nesse processo. Assim, a empresa de transporte ferroviário também não pode recorrer das decisões em causa.
- 25 Em direito polaco, de acordo com o princípio fixado no artigo 157.º, § 2, do kpa, o processo relativo à anulação da decisão é iniciado a pedido de uma das partes ou oficiosamente, pelo que uma empresa de transporte ferroviário que não seja parte no processo de aprovação dos valores unitários também não pode efetivamente pedir a anulação da decisão que aprova os valores unitários da taxa de base.

- 26 Com esta solução jurídica, é recusado à empresa de transporte o interesse em agir. Por sua vez, o interesse jurídico verifica-se quando existe uma norma de direito administrativo substantivo que fornece fundamentos para a concretização, por uma autoridade, do direito (obrigação) de determinada entidade. Visto que no ordenamento jurídico polaco não ficou diretamente estabelecido que a empresa de transporte ferroviário tem o direito de contestar os valores unitários da taxa de base no processo da sua aprovação pela entidade reguladora, o presidente da UTK (entidade reguladora) considerou que a empresa de transporte ferroviário não tem o direito de alterar a decisão que aprova esses valores, mesmo que se verifique que os valores unitários da taxa de base aprovados pela entidade por decisão administrativa não estão em conformidade com o direito da União.
- 27 Consequentemente, no ordenamento jurídico polaco assim estruturado, a empresa de transporte ferroviário não tem um meio jurídico efetivo para contestar os valores unitários da taxa de base mesmo numa situação em que essas taxas são calculadas de uma forma que não corresponde ao conteúdo da Diretiva 2001/14, isto é, quando para a determinação do seu montante foram tidos em conta não apenas os custos diretos suportados pelo gestor da infraestrutura em relação à disponibilização da infraestrutura mas também os custos indiretos, o que o Tribunal de Justiça criticou no seu Acórdão C-512/10.
- 28 Assim, justifica-se a primeira questão prejudicial com a qual se pretende saber se o artigo 30.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2001/14 deve ser interpretado no sentido de que concede a uma empresa ferroviária, que utiliza ou pretende utilizar a infraestrutura ferroviária, o direito de participar num processo tramitado pela entidade reguladora com vista à determinação, pelo gestor da infraestrutura ferroviária, o montante das taxas de acesso da infraestrutura ferroviária.
- 29 Todavia, se resultar do conteúdo da disposição do artigo 30.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2001/14 que não é possível nele basear o direito da empresa de transporte de participar no processo de decisão que confirma os valores unitários da taxa de base, então está justificada a segunda questão prejudicial: se a disposição do artigo 30.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2001/14/CE deve ser interpretada no sentido de que confere a uma empresa de transporte ferroviário, que utiliza ou pretende utilizar a infraestrutura ferroviária, o direito de contestar uma decisão da entidade reguladora que aprova os valores unitários da taxa de base pelo acesso à infraestrutura ferroviária fixados pelo gestor da mesma.
- 30 A resposta a estas questões permitirá ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se o recorrente no presente processo tem interesse em pedir a anulação da decisão de aprovação dos valores unitários da taxa de base e, em especial, também, se pode ser parte nesse processo em todos os casos, ou se só lhe é conferido o direito de contestar essa decisão quando demonstre que a decisão que confirma os valores unitários da taxa de base viola os seus direitos.
- 31 As dúvidas acima suscitadas justificam a apresentação das presentes questões prejudiciais. A apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio da regularidade das

decisões da entidade reguladora, do presidente da UTK, que recusam à empresa de transporte ferroviário o direito a contestar a decisão administrativa que confirma os valores da taxa de base está subordinada à resposta do Tribunal de Justiça. É necessária uma decisão prejudicial para a resolução do processo que se encontra pendente no órgão jurisdicional de reenvio.

- 32 Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto a saber se, apesar de as disposições nacionais não preverem, para a empresa de transporte, qualquer meio de contestar com eficácia os valores unitários da taxa de base estabelecidos por via de uma decisão administrativa, ainda assim há que reconhecer à empresa de transporte ferroviário o direito de, pelo menos, contestar a decisão administrativa em causa adotada pela entidade reguladora e que confirma os valores unitários da taxa de base, deduzindo expressamente o seu interesse em agir do conteúdo do artigo 30.º, n.º 2, da Diretiva 2001/14.