

**Processo C-671/21****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 entrega:**

9 de novembro de 2021

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Supremo Tribunal Administrativo, Lituânia)

**Data da decisão de reenvio:**

5 de novembro de 2021

**Recorrente:**

«Gargždų geležinkelis» UAB

**Outras partes no processo:**

Lietuvos transporto saugos administracija  
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,  
AB «LTG Infra»

---

**Objeto do processo principal**

Litígio relativo à atribuição de capacidade da infraestrutura ferroviária pública, na sequência da aplicação da regra da prioridade prevista numa disposição do direito nacional.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação das disposições da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho; Artigo 267.º TFUE, terceiro parágrafo.

## Questões prejudiciais

Deve o artigo 47.º, n.º 4, primeiro e segundo períodos, da Diretiva 2012/34/UE, ser interpretado no sentido de que proíbe inequivocamente uma regulamentação nacional que prevê que, em caso de congestionamento da infraestrutura, pode ser tida em conta a intensidade da utilização da infraestrutura ferroviária aquando da atribuição da capacidade? É relevante, para este efeito, saber se a taxa de utilização da infraestrutura ferroviária está relacionada com a utilização efetiva dessa infraestrutura no passado ou com a utilização prevista durante o período de vigência do horário pertinente? Para efeitos desta apreciação, são relevantes as disposições dos artigos 45.º e 46.º da Diretiva 2012/34/UE, que conferem um amplo poder de apreciação ao gestor de infraestrutura pública, ou à entidade que tem poder decisório em matéria da capacidade para coordenar a capacidade solicitada, e a aplicação dessas disposições no direito nacional? É relevante, para esta apreciação, o facto de, num determinado caso, a infraestrutura ter sido declarada congestionada devido à capacidade solicitada por duas ou mais empresas ferroviárias relativamente ao mesmo transporte de mercadorias?

O artigo 45.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34/UE, segundo o qual «[o] gestor de infraestrutura pode dar prioridade a serviços específicos no quadro dos processos de planificação e coordenação, mas unicamente nos termos dos artigos 47.º e 49.º», implica que o gestor de infraestrutura possa aplicar um critério de prioridade nacional também no caso de o congestionamento da infraestrutura não ter sido declarado? Em que medida (com base em que critérios) deve o gestor de infraestrutura, antes de declarar que a infraestrutura está congestionada, coordenar os canais horários solicitados e consultar os candidatos com base no artigo 47.º, n.º 1, primeira frase, da Diretiva 2012/34/UE? Deve essa consulta aos requerentes abranger a apreciação da questão de saber se dois ou mais requerentes apresentaram pedidos concorrentes para o mesmo transporte de mercadorias?

## Disposições de direito da União invocadas

Artigo 39.º, n.º 1, artigo 45.º, n.ºs 1 e 2, artigo 46.º, n.ºs 1 e 2, artigo 47.º e artigo 52.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (JO 2012, L 343, p. 32).

## Disposições de direito nacional invocadas

Artigo 7.º, n.º 3, ponto 5, do Código de Transporte Ferroviário da República da Lituânia, de 22 de abril de 2004 (a seguir «CTF») (no caso em apreço é relevante a versão resultante da Lei n.º XIII-588, de 30 de junho de 2017), que prevê que cabe à autoridade de segurança do transporte ferroviário atribuir capacidade de infraestrutura ferroviária pública às empresas ferroviárias (transportadoras).

Artigo 29.º do CTF (no caso em apreço é relevante a versão resultante da Lei n.º XII-2488, de 23 de junho de 2016), que estabelece as disposições fundamentais para a atribuição de capacidade de infraestrutura ferroviária pública. O n.º 6 deste artigo dispõe que «[o]s princípios que regulam a atribuição de capacidade de infraestrutura ferroviária pública e o procedimento para a apresentação de pedidos de capacidade de infraestrutura (e a sua rejeição), a declaração de que um elemento da infraestrutura ferroviária pública está congestionado, a fixação do horário de serviço ferroviário, a cooperação no que respeita à atribuição de capacidades em mais do que uma rede ferroviária, a apreciação da capacidade e os planos de reforço da capacidade, bem como o procedimento que regula a celebração dos contratos e acordos-quadro para a utilização da infraestrutura ferroviária pública são estabelecidos nas Regras de Atribuição de Capacidade de Infraestrutura Ferroviária Pública. Estas regras são aprovadas pelo Governo».

N.º 28 das Regras de Atribuição de Capacidade de Infraestrutura Ferroviária Pública, aprovadas pelo Decreto do Governo n.º 611, de 19 de maio de 2004 (a seguir «Regras»).

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Em 3 de abril de 2019, a recorrente, a sociedade de responsabilidade limitada Gargždų geležinkelis (a seguir «Gargždų geležinkelis» UAB), apresentou um pedido para a atribuição de capacidade de infraestrutura ferroviária pública para comboios de mercadorias e serviços para o período de vigência do horário de serviço de 2019–2020 (a seguir «HS»).
- 2 Por carta de 3 de maio de 2019, a Lietuvos transporto saugos administracija (Autoridade Lituana da Segurança no Transporte) (a seguir «Autoridade») enviou esse pedido de apreciação ao gestor de infraestrutura pública – «Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija» AB (Direção-Geral das Infraestruturas Ferroviárias da sociedade de responsabilidade limitada «Lietuvos geležinkeliai») (a seguir «gestor de infraestrutura»). Desde 8 de dezembro de 2019 que as funções de gestor de infraestrutura têm sido desempenhadas por uma filial constituída pela «Lietuvos geležinkeliai» AB.
- 3 Em 10 de julho de 2019, o gestor de infraestrutura apresentou o projeto de HS à Autoridade e informou-a de que, devido à capacidade limitada de alguns elementos da infraestrutura ferroviária, não era possível incluir no horário toda a capacidade solicitada pelos requerentes uma vez que alguns desses pedidos eram incompatíveis entre si. Indicou também que não era possível conceder-lhes a utilização da capacidade solicitada em diferentes momentos e em itinerários alternativos, uma vez que em determinadas secções da infraestrutura já tinha sido atingida a capacidade máxima. O gestor de infraestrutura pediu a atribuição da capacidade de reserva para dar resposta aos pedidos de última hora em determinadas secções da infraestrutura.

- 4 Por carta de 23 de setembro de 2019, o gestor de infraestrutura informou a recorrente de que a declaração segundo a qual um elemento da infraestrutura ferroviária pública estava congestionado se baseava na capacidade efetiva da secção, determinada depois de analisados os pedidos para atribuição de capacidade para o período de vigência do horário de serviço pertinente.
- 5 Em 24 de setembro de 2019, na sequência da coordenação, o gestor de infraestrutura informou a Autoridade de que não podia dar resposta a todos os pedidos relativos a um dos elementos da infraestrutura ferroviária pública uma vez que a capacidade no mesmo era insuficiente e esteve congestionado, nas secções indicadas, durante o período de vigência do HS de 2019-2020.
- 6 Em setembro de 2019, o gestor de infraestrutura apresentou à Autoridade uma versão atualizada do HS para a adoção de decisões relativas à atribuição de capacidade, bem como informações sobre a capacidade efetiva das secções calculada com base nos pedidos recebidos.
- 7 Em 30 de setembro de 2019, a recorrente pediu à Autoridade que examinasse o comportamento do gestor de infraestrutura.
- 8 Por Decisão de 15 de outubro de 2019, a Autoridade decidiu que o comportamento do gestor de infraestrutura no âmbito da apreciação e da coordenação dos pedidos tinha observado os requisitos da legislação em vigor na altura e não tinha violado os direitos nem os interesses legítimos da recorrente. A Autoridade considerou igualmente que os factos expostos pela recorrente na sua reclamação de 30 de setembro de 2019 não eram pertinentes para efeitos da decisão sobre a atribuição de capacidade relativamente ao HS de 2019-2020.
- 9 Por Decisão de 17 de outubro de 2019, o diretor da Autoridade decidiu não atribuir à recorrente a capacidade solicitada no pedido por falta de capacidade disponível. Na sequência da aplicação do critério da prioridade estabelecido no ponto 28 das Regras, a capacidade foi atribuída a outras empresas. Segundo a decisão, não era possível atribuir capacidade alternativa porque um elemento da infraestrutura ferroviária pública estava congestionado.
- 10 Por Despacho de 13 de fevereiro de 2020, relativo à reclamação apresentada pela «Gargždų geležinkelis» UAB em 12 de novembro de 2019, o diretor da Lietuvos ryšių reguliavimo tarnyba (Autoridade Reguladora das Comunicações da Lituânia) declarou infundada a reclamação da recorrente contra a decisão impugnada e indeferiu a mesma.
- 11 A recorrente interpôs recurso no Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Administrativo Regional de Vilnius). Por Sentença de 22 de outubro de 2020, o referido órgão jurisdicional negou provimento ao recurso. A recorrente interpôs recurso desta decisão para o Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (Supremo Tribunal Administrativo da Lituânia).

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 12 O órgão jurisdicional de reenvio observa que a Diretiva 2012/34 prevê duas opções de atribuição de capacidade no caso de infraestrutura congestionada: a taxa de utilização da infraestrutura congestionada (artigo 31.º, n.º 4) e os critérios de prioridade (artigo 47.º). No presente processo, o critério de prioridade estabelecido no ponto 28 das Regras era a única medida concebida para enfrentar o problema da infraestrutura congestionada durante o período em causa. Segundo tal critério, a capacidade é atribuída, em primeiro lugar, tendo em conta o tipo de serviço a ser prestado: (1) a um requerente que efetua o transporte de passageiros e bagagem nas rotas internacionais; (2) a um requerente que efetua esse transporte nas rotas locais; ou, em segundo lugar, tendo em conta a intensidade da utilização da capacidade (3) a um requerente que utilize essa capacidade durante mais dias; ou, se o número de dias coincidir (4) a um requerente que solicite a atribuição de mais viagens na rota em causa.
- 13 A recorrente alega que o critério da prioridade previsto no direito nacional em situações em que a capacidade é atribuída a uma transportadora que efetua transporte por mais dias ou efetua mais viagens não respeita o princípio da não discriminação. Sustenta que este critério confere, injustificadamente, uma vantagem à transportadora que está estabelecida uma vez que as novas transportadoras que pretendem entrar no mercado do transporte ferroviário não estão em condições de efetuar mais viagens ou de efetuar transporte por mais dias do que a transportadora já estabelecida no mercado.
- 14 Segundo o gestor de infraestrutura, o facto de a recorrente não estar em condições de garantir uma utilização mais intensiva da rede confirma que não está preparada para assegurar uma utilização o mais eficaz possível da infraestrutura ferroviária pública, na qual se baseia a prioridade associada à utilização mais intensiva da rede. O gestor de infraestrutura alega que o critério de prioridade não visa, em princípio, monopolizar o mercado relevante, mas sim para utilizar recursos limitados – ou seja, a infraestrutura ferroviária – de modo a maximizar o valor acrescentado. Em caso de concorrência entre duas ou mais requerentes para a mesma secção, a atribuição de capacidade ao requerente que assegure a ocupação global mais elevada e mais eficaz da rede permite que esta seja utilizada de forma economicamente mais vantajosa para a sociedade.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 15 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à interpretação das disposições da Diretiva 2012/34 em dois aspetos: primeiro, relativamente aos critérios de prioridade quando a infraestrutura ferroviária pública é declarada congestionada nos termos do artigo 47.º da diretiva; e, segundo, relativamente ao procedimento de atribuição da capacidade de infraestrutura ferroviária pública previsto nesta diretiva.

- 16 O órgão jurisdicional de reenvio indica que, ao abrigo do artigo 47.º, n.º 4, segunda frase, da Diretiva 2012/34, os Estados-Membros podem adotar as medidas necessárias, em condições não discriminatórias, para que seja dada prioridade a serviços em matéria de interesse público na atribuição das capacidades de infraestrutura, e chama a atenção para o Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Comissão Europeia/Reino de Espanha (C-483/10, EU:C:2013:114), no qual o Tribunal de Justiça analisou o conteúdo da Diretiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, que estava em vigor antes da adoção da Diretiva 2012/34.
- 17 Nos n.ºs 95 a 99 do Acórdão no processo C-483/10, o Tribunal de Justiça afirmou que o critério baseado na utilização efetiva da rede, enquanto critério para a atribuição de capacidade da infraestrutura, é discriminatório na medida em que, em caso de sobreposição de pedidos ou quando a rede esteja congestionada, conduz à manutenção de vantagens para os utilizadores estabelecidos e ao bloqueio do acesso dos novos utilizadores aos canais horários mais atrativos. O Tribunal de Justiça indicou que o objetivo de assegurar uma utilização mais eficiente da capacidade da infraestrutura podia ser alcançado com base em disposições específicas da Diretiva 2001/14, como, por exemplo, o seu artigo 27.º, n.º 2, que prevê que o gestor de infraestrutura pode incluir as condições em que serão tidos em conta os anteriores níveis de utilização dos traçados ao determinar prioridades para o processo de repartição. Afirmou também que a aplicação do referido critério discriminatório não pode ser justificada pela sua suposta conformidade com o artigo 22.º, n.º 4, da Diretiva 2001/14, segundo o qual, em caso de congestionamento da infraestrutura, os critérios de prioridade devem ter em conta a importância do serviço para a sociedade em relação a qualquer outro serviço que seja excluído em virtude do primeiro, bem como os efeitos noutros Estados-Membros. Com efeito, esta disposição não prevê um critério de atribuição, uma vez que, por força do seu segundo parágrafo, em caso de infraestrutura congestionada, a atribuição da sua capacidade deve ser efetuada «em condições não discriminatórias».
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à interpretação do artigo 47.º, n.º 4, primeira e segunda frases, da Diretiva 2012/34/UE no sentido de que proíbe, inequivocamente, o estabelecimento de um quadro regulamentar nos termos do qual, em caso de infraestrutura congestionada, a intensidade da utilização da infraestrutura ferroviária pode ser tida em conta na atribuição da capacidade. Refere as seguintes circunstâncias pertinentes.
- 19 Em primeiro lugar, contrariamente à situação analisada pelo Tribunal de Justiça no processo C-483/10, o n.º 28 das Regras prevê a possibilidade de ter em conta aquando da atribuição da capacidade a intensidade da utilização da infraestrutura ferroviária no futuro, mas não no passado. A este respeito, há que salientar que a Diretiva 2012/34 prevê garantias que permitem à entidade que tem poder decisório em matéria de capacidade ter em conta a utilização da capacidade pela empresa ferroviária, como a taxa de reserva de capacidade prevista no seu artigo 36.º, que pode ser cobrada sobre a capacidade atribuída, mas não utilizada.

- 20 Em segundo lugar, as disposições da Diretiva 2012/34 relativas à atribuição da capacidade conferem ao gestor de infraestrutura ou à entidade que exerce as suas funções um amplo poder de apreciação para resolver eventuais conflitos entre capacidades concorrentes. O artigo 45.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 prevê que o gestor de infraestrutura, «[n]a medida do possível, [...] deve ter em conta os condicionalismos que afetam os candidatos, nomeadamente as incidências económicas na sua atividade». O artigo 46.º, n.º 1, da diretiva prevê que o gestor de infraestrutura deve esforçar-se por assegurar, através da coordenação dos pedidos incompatíveis, o melhor ajustamento possível de todos eles, e o artigo 46.º, n.º 2, confere ao mesmo «o direito de propor [...] capacidades de infraestrutura diferentes da solicitada». O artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2012/34 estipula que «[o] gestor de infraestrutura deve esforçar-se por resolver eventuais conflitos através de consultas com os candidatos em causa». Por último, o artigo 46.º, n.º 5, da diretiva indica que «[s]e houver pedidos de capacidade de infraestrutura que não possam ser satisfeitos sem coordenação, o gestor de infraestrutura deve esforçar-se por atender à totalidade dos pedidos por meio de coordenação».
- 21 Em terceiro lugar, embora o artigo 52.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 permita ao gestor de infraestrutura ter em conta os níveis anteriores de utilização dos canais horários, ou seja, a utilização anterior da infraestrutura, prevê igualmente a possibilidade de se basear na taxa efetiva de utilização da infraestrutura na atribuição da capacidade. Na medida em que as empresas ferroviárias podem concorrer pelo mesmo transporte de mercadorias, interpretar o artigo 47.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34, no sentido de que proíbe inequivocamente a aplicação do critério da utilização efetiva da infraestrutura ou de que não o proíbe teria como consequência que, em caso de pedidos incompatíveis, quer um novo operador no mercado, quer um operador já estabelecido no mesmo teria uma vantagem em todo o caso, em função da medida em que deve ser tida em conta a utilização efetiva da infraestrutura no caso de uma infraestrutura congestionada.
- 22 Em quarto lugar, a recorrente sustenta que presente processo não se verifica um congestionamento efetivo da infraestrutura, uma vez que está em concorrência com outra empresa para o mesmo transporte de mercadorias. Por conseguinte, alega que, provavelmente, os critérios de prioridade não devem ser aplicados no caso em apreço e que a questão da sobreposição de capacidade deve ser decidida com base nos processos de consulta e de coordenação previstos nos artigos 45.º e 46.º da Diretiva 2012/34, sugerindo que o problema da concorrência pelo transporte de mercadorias não deve ser resolvido através da utilização do processo relativo à infraestrutura congestionada. Nesta situação, se se constatar que duas ou mais empresas ferroviárias estão, efetivamente, numa situação de concorrência pelo mesmo transporte de mercadorias, uma interpretação unívoca dos critérios de prioridade é suscetível de incentivar um abuso do direito de solicitar capacidade, sabendo-se que a infraestrutura será declarada congestionada e os critérios serão favoráveis a um operador estabelecido no mercado ou a um novo operador.

- 23 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio indica que resulta da estrutura do processo de atribuição de capacidade previsto na Diretiva 2012/34 que, uma vez recebidos todos os pedidos, o gestor de infraestrutura deve, antes de mais, tentar coordená-los e, na falta de coordenação de determinados pedidos, deve declarar a infraestrutura congestionada e adotar medidas relativamente a este problema, como a aplicação do critério de prioridade.
- 24 Pode deduzir-se do artigo 47.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 que o critério de prioridade só se aplica caso a infraestrutura seja declarada congestionada. No entanto, o artigo 45.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34 dispõe que o gestor de infraestrutura pode dar prioridade a serviços específicos no âmbito dos processos de planificação e coordenação, mas unicamente nos termos dos artigos 47.º e 49.º Deste modo, segundo a Diretiva 2012/34, a prioridade também pode ser aplicada numa fase anterior, ou seja, antes de a infraestrutura ser declarada congestionada. Ao abrigo do ponto 28 das Regras, o gestor de infraestrutura pode aplicar o critério de prioridade quando coordena os pedidos.
- 25 O órgão jurisdicional de reenvio faz referência ao Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de fevereiro de 2019, Konkurrenter/SJ AB (C-388/17, EU:C:2019:161), cujo n.º 39 precisa que «embora o gestor [de] infraestrutura ferroviária deva, segundo o artigo 45.º da Diretiva 2012/34, procurar satisfazer, na medida do possível, todos os pedidos de capacidade de infraestrutura, deve esforçar-se, em caso de pedidos concorrentes, em conformidade com o artigo 46.º desta diretiva, coordenar esses pedidos, a fim de assegurar o melhor ajustamento possível de todos eles. Assim, pode, dentro de limites razoáveis, propor capacidades diferentes da solicitada, ou mesmo ser incapaz de responder favoravelmente a alguns pedidos».
- 26 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o conteúdo da obrigação que incumbe ao gestor de infraestrutura ou à entidade que atribui a capacidade de coordenar os canais horários solicitados e de consultar os candidatos antes de declarar a infraestrutura congestionada, conforme previsto no artigo 47.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34. Os factos relativos ao presente processo sugerem que a recorrente está em concorrência com outra empresa ferroviária, com ambas as empresas a solicitar uma capacidade, pelo menos parcialmente, sobreposta. Quando duas ou mais empresas ferroviárias estão em concorrência pelo mesmo transporte de mercadorias, em termos técnicos, não se verifica um congestionamento da infraestrutura na medida em que o transporte de mercadorias em causa será, em qualquer caso, realizado por uma ou outra empresa. Por conseguinte, é discutível se as condições estabelecidas no artigo 47.º da Diretiva 2012/34 – *de coordenar os canais horários solicitados e consultar os candidatos* – abrangem a obrigação de o gestor de infraestrutura determinar a eventual sobreposição do transporte de mercadorias de duas ou mais empresas ferroviárias antes de declarar a infraestrutura congestionada.

- 27 Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio, após ter analisado as disposições da legislação nacional e a prática seguida pelo gestor de infraestrutura, pede ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas.

DOCUMENTO DE TRABALHO