



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

28 de setembro de 2023*

«Reenvio prejudicial — Espaço ferroviário europeu único — Diretiva 2012/34/UE — Repartição das capacidades da infraestrutura ferroviária — Artigo 45.º — Planificação — Artigo 46.º — Processo de coordenação — Artigo 47.º — Infraestruturas congestionadas — Priorização de certos serviços — Critérios de prioridade — Regulamentação nacional que prevê regras de prioridade ligadas à intensidade da utilização da infraestrutura»

No processo C-671/21,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Supremo Tribunal Administrativo da Lituânia), por Decisão de 5 de novembro de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de novembro de 2021, no processo

«Gargždų geležinkelis» UAB

sendo intervenientes:

Lietuvos transporto saugos administracija,

Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,

«LTG Infra» AB,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente de secção, P. G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin (relator) e I. Ziemele, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da «Gargždų geležinkelis» UAB, por V. Nikitinas, advokatas,

* Língua do processo: lituano.

- em representação do Governo Lituano, por K. Dieninis e S. Grigonis, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por S. L. Kalėda, P. Messina e G. Wilms, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de março de 2023,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 45.º a 47.º 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).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo instaurado pela «Gargždų geležinkelis» UAB a respeito da decisão da Lietuvos transporto saugos administracija (Autoridade da Segurança dos Transportes da Lituânia) (a seguir «Autoridade da Segurança dos Transportes»), que recusa conceder capacidades da infraestrutura ferroviária pública à Gargždų geležinkelis, e do despacho da Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba (Autoridade Reguladora das Comunicações da República da Lituânia), que indefere o recurso interposto pela Gargždų geležinkelis desta decisão.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Nos termos dos considerandos 3 e 34 da Diretiva 2012/34:
 - «(3) A eficácia da rede ferroviária deverá ser melhorada com vista à sua integração num mercado competitivo, tendo simultaneamente em conta as características específicas dos caminhos de ferro.
 - [...]
 - (34) Para garantir a transparência e um acesso não discriminatório à infraestrutura ferroviária e aos serviços em instalações de serviço para todas as empresas ferroviárias, deverão ser publicadas nas especificações da rede todas as informações necessárias para a utilização dos direitos de acesso. [...]
- 4 Em conformidade com o artigo 3.º, ponto 20, desta diretiva, entende-se por «Infraestrutura congestionada» um elemento da infraestrutura relativamente ao qual a procura de capacidade de infraestrutura não pode ser integralmente satisfeita durante determinados períodos, mesmo após a coordenação dos vários pedidos de reserva de capacidade.

- 5 Nos termos do artigo 3.º, ponto 26, da referida diretiva, entende-se por «Especificações da rede» a relação pormenorizada das regras gerais, dos prazos, dos procedimentos e dos critérios relativos aos regimes de tarifação e de repartição da capacidade, incluindo todas as outras informações necessárias para viabilizar os pedidos de capacidade de infraestrutura.
- 6 Segundo o artigo 3.º, ponto 27, da mesma diretiva, entende-se por «Canal horário» a capacidade de infraestrutura necessária para a circulação de um comboio entre dois pontos em determinado momento.
- 7 O capítulo IV da Diretiva 2012/34 respeita à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à repartição da capacidade da infraestrutura. A secção 1 deste capítulo IV, sob a epígrafe «Princípios Gerais», contém, nomeadamente, os artigos 26.º e 27.º da diretiva.
- 8 O artigo 26.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Utilização eficaz da capacidade da infraestrutura», enuncia:
«Os Estados-Membros devem assegurar que os regimes de tarifação e de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária respeitem os princípios estabelecidos na presente diretiva, permitindo assim que o gestor de infraestrutura comercialize a capacidade disponível da infraestrutura e a utilize de forma ótima e eficaz.»
- 9 O artigo 27.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Especificações da rede», dispõe, no seu n.º 1:
«Após consulta às partes interessadas, o gestor de infraestrutura deve elaborar e publicar as especificações da rede, que podem ser obtidas contra o pagamento de uma taxa não superior ao seu custo de publicação. [...]»
- 10 A secção 2 do capítulo IV da Diretiva 2012/34, intitulada «Taxas de utilização da infraestrutura e de serviço», contém, nomeadamente, os seus artigos 31.º, 32.º e 36.º
- 11 O artigo 31.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Princípios de tarifação», dispõe, no seu n.º 4:
«As taxas de utilização da infraestrutura a que se refere o n.º 3 podem incluir uma componente que reflita a escassez de capacidade da secção identificável da infraestrutura durante os períodos de congestionamento.»
- 12 O artigo 32.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Exceções aos princípios de tarifação», enuncia, no seu n.º 1, quarto parágrafo:
«Os gestores de infraestrutura podem, além disso, distinguir segmentos de mercado em função dos produtos ou dos passageiros transportados.»
- 13 O artigo 36.º da Diretiva 2012/34, sob a epígrafe «Taxas de reserva de capacidade», prevê:
«Os gestores de infraestrutura podem aplicar uma taxa adequada sobre a capacidade atribuída mas não utilizada. Essa taxa de não utilização constitui um incentivo a uma utilização eficiente da capacidade. A aplicação dessa taxa aos candidatos aos quais tenha sido atribuído um canal horário é obrigatória caso não utilizem regularmente os canais horários atribuídos, ou parte deles. [...]»
- 14 A secção 3 do capítulo IV dessa diretiva, sob a epígrafe «Repartição da capacidade de infraestrutura», contém os artigos 38.º a 54.º da mesma.

- 15 O artigo 38.º da referida diretiva, intitulado «Direitos de capacidade», dispõe, no n.º 1, primeiro parágrafo:

«A capacidade de infraestrutura é repartida pelo gestor de infraestrutura. A capacidade atribuída a um candidato não pode ser transferida pelo beneficiário para outra empresa ou outro serviço.»

- 16 O artigo 39.º da Diretiva 2012/34, com a epígrafe «Repartição da capacidade», enuncia, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros podem estabelecer um quadro para a repartição da capacidade de infraestrutura desde que seja satisfeita a condição de independência de gestão prevista no artigo 4.º Devem ser fixadas regras específicas de repartição da capacidade. Os gestores de infraestrutura devem cumprir os procedimentos de repartição da capacidade e garantir, em especial, que a capacidade de infraestrutura seja repartida de forma equitativa e não discriminatória, e de acordo com o direito da União.»

- 17 O artigo 45.º desta diretiva, sob a epígrafe «Planificação», prevê:

«1. Na medida do possível, o gestor de infraestrutura deve satisfazer todos os pedidos de capacidade de infraestrutura, nomeadamente os pedidos de canais horários que atravessem mais de uma rede, e ter em conta os condicionalismos que afetam os candidatos, nomeadamente as incidências económicas na sua atividade.

2. 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

3. O gestor de infraestrutura deve consultar as partes interessadas sobre o projeto de horário de serviço e dar-lhes a oportunidade de apresentarem as suas observações durante pelo menos um mês. Incluem-se nas partes interessadas todos aqueles que tiverem apresentado pedidos de capacidade de infraestrutura, bem como outras partes que desejem formular observações sobre as incidências do horário de serviço na sua capacidade de prestação de serviços ferroviários durante o período de vigência do horário de serviço.

4. O gestor de infraestrutura deve tomar as medidas adequadas para ter em conta as preocupações manifestadas.»

- 18 O artigo 46.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Processo de coordenação», dispõe, nos seus n.ºs 1 a 3:

«1. Caso surjam conflitos entre diferentes pedidos durante a planificação a que se refere o artigo 45.º, o gestor de infraestrutura deve esforçar-se por assegurar, através da coordenação dos pedidos, o melhor ajustamento possível de todos eles.

2. Em situações que exijam coordenação, o gestor de infraestrutura tem o direito de propor, dentro de limites razoáveis, capacidades de infraestrutura diferentes da solicitada.

3. O gestor de infraestrutura deve esforçar-se por resolver eventuais conflitos através de consultas com os candidatos em causa. Essas consultas devem basear-se na divulgação, num prazo razoável, gratuitamente e por escrito ou em formato eletrónico, das seguintes informações:

a) Os canais horários solicitados por todos os outros candidatos nos mesmos itinerários;

- b) Os canais horários atribuídos a título preliminar a todos os outros candidatos nos mesmos itinerários;
- c) Os canais horários alternativos propostos nos itinerários relevantes nos termos do n.º 2;
- d) Os critérios pormenorizados utilizados no processo de repartição de capacidade.

Nos termos do artigo 39.º, n.º 2, estas informações devem ser prestadas sem divulgar a identidade dos outros candidatos, a menos que os candidatos em causa tenham dado o seu acordo a essa divulgação.»

- 19 O artigo 47.º da Diretiva 2012/34, com a epígrafe «Infraestruturas congestionadas», tem a seguinte redação:

«1. Se, após a coordenação dos canais horários pedidos e a consulta dos candidatos, se verificar a impossibilidade de satisfazer adequadamente os pedidos de capacidade de infraestrutura, o gestor de infraestrutura declara imediatamente a secção de infraestrutura em causa como infraestrutura congestionada. Deve adotar-se o mesmo processo relativamente a infraestruturas que irão previsivelmente sofrer de escassez de capacidade num futuro próximo.

2. Caso uma infraestrutura tenha sido declarada congestionada, o gestor de infraestrutura deve proceder a uma análise da capacidade nos termos do artigo 50.º, exceto se já estiver a ser aplicado um plano de reforço da capacidade nos termos do artigo 51.º

3. Caso as taxas a que se refere o artigo 31.º, n.º 4, não sejam aplicadas ou não produzam resultados satisfatórios e uma infraestrutura tenha sido declarada congestionada, o gestor de infraestrutura pode, além disso, recorrer a critérios de prioridade para proceder à repartição da capacidade de infraestrutura.

4. 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.

A fim de garantir, neste contexto, o desenvolvimento de serviços de transporte adequados, e em especial para satisfazer as exigências de serviço público ou para favorecer o desenvolvimento dos serviços de transporte ferroviário nacional e internacional de mercadorias, os Estados-Membros podem adotar as medidas necessárias, em condições não discriminatórias, para que seja dada prioridade a esses serviços na atribuição das capacidades de infraestrutura.

[...]»

- 20 O artigo 49.º desta diretiva, sob a epígrafe «Infraestruturas especializadas», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Sem prejuízo do n.º 2, a capacidade de infraestrutura é considerada disponível para utilização por todos os tipos de serviço compatíveis com as características necessárias para a utilização do canal horário.

2. Caso existam itinerários alternativos adequados, o gestor de infraestrutura pode, após consulta das partes interessadas, designar uma infraestrutura específica para utilização por determinados tipos de tráfego. Sem prejuízo dos artigos 101.º, 102.º e 106.º do TFUE, se essa designação tiver sido

efetuada, o gestor de infraestrutura pode dar prioridade a esses tipos de tráfego aquando da repartição de capacidade de infraestrutura.

Essa designação não deve inviabilizar a utilização da infraestrutura em causa por outros tipos de tráfego caso exista capacidade disponível.»

- 21 O artigo 52.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Utilização dos canais horários», dispõe, no seu n.º 1:

«O gestor de infraestrutura deve incluir, nas especificações da rede, as condições em que terá em conta os níveis anteriores de utilização dos canais horários ao determinar prioridades para o processo de repartição.»

Direito lituano

- 22 O ponto 28 das Regras de Atribuição de capacidade de infraestrutura ferroviária pública, adotadas pelo Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 611 «Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo» (Decreto n.º 611 do Governo da República da Lituânia, que Regulamenta a Atribuição da Capacidade de Infraestrutura Ferroviária Pública), de 19 de maio de 2004 (Žin., 2004, n.º 83-3019), conforme alterado pelo Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 355 (Decreto n.º 355 do Governo da República da Lituânia), de 9 de abril de 2018 (TAR, 2018, n.º 2018-6085) (a seguir «Regras de Atribuição»), precisa:

«Sempre que possível, o gestor de infraestrutura ferroviária pública, com vista a proceder ao ajustamento dos pedidos de atribuição relativos à mesma capacidade, deve propor aos candidatos e/ou empresas de manutenção capacidades diferentes das previstas nos seus pedidos. No caso de os candidatos e/ou as empresas de manutenção recusarem as capacidades propostas em substituição pelo gestor ou de essa capacidade não existir, o referido gestor deve aplicar a regra de prioridade, ou seja, a regra segundo a qual a capacidade em causa é atribuída ao candidato que pretenda utilizar para prestar serviços de transporte de passageiros e de bagagens em itinerários internacionais; se a capacidade não for destinada a ser utilizada para prestar serviços de transporte de passageiros e de bagagens em itinerários internacionais, será atribuída ao candidato que a utilize para prestar serviços de transporte de passageiros e de bagagens em itinerários locais; se a capacidade não for destinada a ser utilizada para prestar serviços de transporte de passageiros e de bagagens em itinerários internacionais ou locais, será atribuída ao candidato ou empresa que a utilize durante mais dias; se for prevista a utilização da capacidade durante o mesmo número de dias, será atribuída ao candidato ou empresa que tenha pedido a atribuição do maior número de viagens no itinerário em causa.»

Tramitação no processo principal e questões prejudiciais

- 23 Em 3 de abril de 2019, a Gargždų geležinkelis apresentou à Autoridade da Segurança dos Transportes um pedido para a atribuição de capacidade de infraestrutura ferroviária pública para comboios de mercadorias, a título do horário de serviço para 2019-2020. Esse pedido foi enviado ao gestor de infraestrutura pública, ou seja, a Direção-Geral das Infraestruturas Ferroviárias da «Lietuvos geležinkeliai» AB, atual LTG Infra (a seguir «gestor de infraestrutura»).

- 24 Após análise do referido pedido, o gestor de infraestrutura concluiu que a situação não permitia, devido à capacidade limitada de certas secções da infraestrutura ferroviária em causa, programar no horário de serviço todas as capacidades solicitadas pelos candidatos, incluindo as pedidas pela Gargždų geležinkelis, na medida em que os seus pedidos eram parcialmente concorrentes. Quanto à alegação da Gargždų geležinkelis, segundo a qual o congestionamento da infraestrutura era eventualmente artificial, dado que os pedidos de atribuição de capacidade tinham sido apresentados por diferentes candidatos relativamente ao mesmo transporte de mercadorias, no horário de serviço, o gestor de infraestrutura precisou que os pedidos de atribuição de capacidade não continham informação sobre as mercadorias previstas e não podia, portanto, confirmar essa alegação.
- 25 Tendo sido lançado um processo de coordenação para resolver o diferendo, um dos candidatos, que não era a Gargždų geležinkelis, negou-se a nele participar, não podendo o gestor de infraestrutura propor a esta sociedade outras capacidades em lugar das referidas no seu pedido. Além disso, verificando que, no termo do processo de coordenação, não tinha podido satisfazer todos os pedidos devido à insuficiência de capacidade, o gestor de infraestrutura declarou que a infraestrutura estava congestionada, nas secções especificadas.
- 26 Em seguida, o gestor de infraestrutura enviou, durante o mês de setembro de 2019, à Autoridade de Segurança dos Transportes um projeto de horário de serviço alterado com vista à adoção das decisões de atribuição de capacidade e informações sobre a capacidade efetiva das secções especificadas, determinada com base nos pedidos recebidos.
- 27 Em 30 de setembro de 2019, a Gargždų geležinkelis interpelou a Autoridade da Segurança dos Transportes a este respeito.
- 28 Por Decisão de 15 de outubro de 2019, a Autoridade da Segurança dos Transportes concluiu que o gestor de infraestrutura, aquando do exame e da coordenação dos pedidos que lhe tinham sido submetidos, tinha respeitado as exigências da regulamentação em vigor e não tinha violado os direitos da Gargždų geležinkelis, nem prejudicado os seus interesses legítimos.
- 29 Além disso, por Decisão de 17 de outubro de 2019, o Diretor da Autoridade da Segurança dos Transportes decidiu não atribuir à Gargždų geležinkelis as capacidades que esta tinha pedido, por já não existirem. Tinham sido atribuídas a outras empresas mediante a aplicação da regra de prioridade estabelecida no ponto 28 das Regras de Atribuição. Esta decisão indicava que não era possível propor capacidades de substituição, uma vez que a secção em causa da infraestrutura ferroviária pública também estava congestionada.
- 30 Por Despacho de 13 de fevereiro de 2020, o Diretor da Autoridade Reguladora das Comunicações da República da Lituânia considerou que o recurso administrativo interposto pela Gargždų geležinkelis da Decisão de 17 de outubro de 2019 era improcedente e, por isso, indeferiu-o.
- 31 Uma vez que foi negado provimento ao recurso interposto pela Gargždų geležinkelis para o Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Administrativo Regional de Vilnius, Lituânia) do Despacho de 13 de fevereiro de 2020, por Decisão de 22 de outubro de 2020, aquela sociedade recorreu para o Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Supremo Tribunal Administrativo da Lituânia), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

- 32 Este último órgão jurisdicional tem dúvidas acerca de dois aspetos da compatibilidade das normas nacionais que regulam a atribuição de capacidade de infraestrutura ferroviária pública com a Diretiva 2012/34.
- 33 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, no período em causa no processo principal, a única solução que permitia dar resposta ao problema do congestionamento da infraestrutura em causa era a aplicação da regra de prioridade estabelecida no ponto 28 das Regras de Atribuição. Na medida em que o artigo 47.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34 permite aos Estados-Membros estabelecerem prioridades para efeitos da atribuição da capacidade da infraestrutura, baseando-se no tipo de serviços fornecidos, este órgão jurisdicional considera que são conformes a essa disposição o primeiro e segundo critérios previstos nesse ponto 28, segundo os quais a prioridade concedida está precisamente ligada ao tipo de serviços que o requerente pretende fornecer.
- 34 Em contrapartida, o terceiro e quarto critérios, segundo os quais a atribuição da capacidade depende da intensidade da utilização da rede em causa, suscitam dúvidas. O órgão jurisdicional de reenvio expõe, neste contexto, que, segundo a Gargždų geležinkelis, tais regras de prioridade não garantem o respeito pelo princípio da não discriminação, uma vez que conferem uma vantagem indevida ao transportador histórico. Em contrapartida, o gestor de infraestrutura afirma que a priorização relativa à utilização mais intensa da rede assenta num critério de utilização eficaz da infraestrutura ferroviária pública.
- 35 A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que as medidas que podem ser tomadas pelos Estados-Membros ao abrigo do artigo 47.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34 devem sê-lo em condições não discriminatórias.
- 36 Recorda também que, no Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Comissão/Espanha (C-483/10, EU:C:2013:114), o Tribunal de Justiça analisou o conteúdo 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 (JO 2001, L 75, p. 29), que foi revogada e substituída pela Diretiva 2012/34.
- 37 Neste acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu, relativamente a uma disposição do direito espanhol, que o critério de utilização efetiva da rede, enquanto critério de repartição de capacidade da infraestrutura, é discriminatório na medida em que, quando haja sobreposição de pedidos para um mesmo canal ou quando a rede esteja congestionada, conduz à manutenção de vantagens para os utilizadores habituais e ao bloqueio do acesso dos novos utilizadores aos canais horários mais atrativos. Além disso, o Tribunal de Justiça não admitiu a procedência do fundamento de justificação invocado, a este título, pelo Estado-Membro em causa, relativo à garantia de uma utilização mais eficaz das infraestruturas, já que considerou que, para atingir esse objetivo, não era de forma nenhuma necessário provocar uma discriminação entre os operadores da rede nem bloquear o acesso de novos utilizadores à mesma.
- 38 No que respeita ao processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio salienta quatro circunstâncias específicas.

- 39 Primeiro, diferentemente da situação analisada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Comissão/Espanha (C-483/10, EU:C:2013:114), a possibilidade, criada pela regra da prioridade nacional, ou seja, o ponto 28 das Regras de Atribuição, de ter em conta, aquando da atribuição de capacidade, a intensidade da utilização da infraestrutura respeita não à utilização passada, mas à sua utilização futura.
- 40 Segundo, as disposições da Diretiva 2012/34 que regem a repartição da capacidade, mais especificamente os seus artigos 45.º e 46.º, conferem ao gestor da infraestrutura um amplo poder de apreciação para resolver caso a caso eventuais diferendos relativos a pedidos de capacidade concorrentes.
- 41 Terceiro, ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, o gestor de infraestrutura é autorizado a ter em conta os níveis anteriores de utilização dos canais horários.
- 42 Quarto, a Gargždų geležinkelis afirma que, no que respeita ao seu próprio pedido, a infraestrutura em causa no processo principal não está realmente congestionada, uma vez que concorre com outra empresa em relação às mesmas mercadorias. Em sua opinião, a questão da sobreposição da capacidade deve ser resolvida exclusivamente no quadro da programação e do processo de coordenação, previstos nos artigos 45.º e 46.º da Diretiva 2012/34, deixando por aplicar as regras de prioridade, a fim de não incentivar o operador que essas regras favorecem a abusar do direito de pedir capacidade.
- 43 Tendo em conta estas considerações, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se o artigo 47.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34 se opõe à adoção de uma regulamentação nacional que permite, em caso de congestionamento da infraestrutura ferroviária, ter em conta a intensidade da utilização dessa infraestrutura quando da repartição das capacidades.
- 44 Em segundo lugar, no que respeita à coordenação dos pedidos de capacidade e ao congestionamento de uma infraestrutura, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, segundo a Diretiva 2012/34, o gestor da infraestrutura deve, antes de mais, após ter recebido todos os pedidos, procurar coordená-los antes de declarar, sendo caso disso, que essa infraestrutura está congestionada e de aplicar as medidas destinadas a resolver o problema de congestionamento da referida infraestrutura, entre as quais se encontram as regras de prioridade.
- 45 Assim, resulta do artigo 47.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 que a aplicação das regras de prioridade está sujeita à condição de a infraestrutura ter sido declarada congestionada. Todavia, nos termos do artigo 45.º, n.º 2, dessa diretiva, o gestor de infraestrutura pode dar prioridade a serviços específicos no quadro dos processos de planificação e coordenação. A referida diretiva autoriza portanto priorizações antes de a infraestrutura ser declarada congestionada.
- 46 O órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre o conteúdo da obrigação de coordenar os pedidos e consultar os candidatos com base no artigo 47.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, antes de declarar a infraestrutura congestionada. Com efeito, quanto ao processo principal, afigura-se que a Gargždų geležinkelis concorre com outra empresa ferroviária, tendo as duas empresas apresentado pedidos relativos a capacidades parcialmente idênticas.
- 47 Ora, quando várias empresas concorrem para o transporte das mesmas mercadorias, a infraestrutura não está tecnicamente congestionada, uma vez que, de qualquer modo, as mercadorias em causa só são transportadas por uma dessas empresas. Assim, o órgão

jurisdicional de reenvio pergunta-se se o gestor de infraestrutura deve demonstrar a eventual identidade das mercadorias de mais de uma empresa ferroviária antes de poder declarar a infraestrutura congestionada.

48 Nestas circunstâncias, o Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Supremo Tribunal Administrativo da Lituânia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) 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], 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?
- 2) O artigo 45.º, n.º 2, da Diretiva [2012/34], 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]? 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à segunda questão

49 Com a sua segunda questão, que importa analisar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, no que respeita à planificação e ao processo de coordenação referidos nos artigos 45.º e 46.º da Diretiva 2012/34, se o gestor de infraestrutura deve verificar se vários requerentes apresentaram pedidos concorrentes para o mesmo transporte de mercadorias, se pode aplicar, no âmbito desses procedimentos, uma regra de prioridade prevista no direito nacional quando a infraestrutura não é declarada congestionada, e em que medida deve coordenar os pedidos de canais horários e consultar os candidatos antes de declarar a infraestrutura congestionada.

- 50 A título preliminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (Acórdão de 21 de dezembro de 2021, *Bank Melli Iran*, C-124/20, EU:C:2021:1035, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 51 Nos termos do artigo 38.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2012/34, lido em conjugação com o seu artigo 39.º, n.º 1, a capacidade de infraestrutura disponível é repartida pelo gestor de infraestrutura de forma equitativa e não discriminatória, e de acordo com o direito da União.
- 52 No que respeita à programação, o artigo 45.º, n.º 1, dessa diretiva prevê que na medida do possível, o gestor de infraestrutura deve satisfazer todos os pedidos de capacidade de infraestrutura e ter em conta os condicionalismos que afetam os candidatos, nomeadamente as incidências económicas na sua atividade.
- 53 Nos termos do artigo 45.º, n.ºs 3 e 4, da referida diretiva, o gestor de infraestrutura deve consultar as partes interessadas sobre o projeto de horário de serviço, dar-lhes a oportunidade de apresentarem as suas observações durante pelo menos um mês e tomar as medidas adequadas para ter em conta as preocupações manifestadas.
- 54 Caso surjam conflitos entre diferentes pedidos durante a planificação, o gestor de infraestrutura deve esforçar-se, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, da mesma diretiva, por assegurar, através da coordenação dos pedidos, o melhor ajustamento possível de todos eles. Nos termos dos n.ºs 2 e 3 desse artigo 46.º, tem o direito de propor, dentro de limites razoáveis, capacidades de infraestrutura diferentes da solicitada e deve esforçar-se por resolver eventuais conflitos através de consultas com os candidatos em causa.
- 55 Em primeiro lugar, há que observar que não resulta das disposições do artigo 45.º da Diretiva 2012/34 nem das disposições do artigo 46.º da mesma que a natureza das mercadorias que um candidato pretende transportar constitui um elemento relevante no âmbito da programação e do processo de coordenação. Em particular, esta indicação não figura entre as informações comunicadas para efeitos da consulta dos candidatos, enumeradas no artigo 46.º, n.º 3, desta diretiva.
- 56 Isto é confirmado pelo contexto em que se inserem os artigos 45.º e 46.º da Diretiva 2012/34, que fazem parte da secção 3 do capítulo IV da diretiva, intitulado «Repartição da capacidade de infraestrutura».
- 57 Com efeito, como o advogado-geral salientou, em substância, no n.º 64 das suas conclusões, embora não se faça referência às mercadorias transportadas nas disposições da Diretiva 2012/34 relativas à repartição da capacidade de infraestrutura, que figuram nessa secção 3, já assim não é relativamente às relacionadas com as taxas de utilização da infraestrutura, que figuram na secção 2 do mesmo capítulo. Assim, o artigo 32.º, n.º 1, quarto parágrafo, dessa diretiva habilita os gestores de infraestrutura a distinguir segmentos de mercado em função dos produtos ou dos passageiros transportados.
- 58 De resto, o objetivo subjacente às disposições da Diretiva 2012/34 relativas à repartição da capacidade de infraestrutura, ou seja, a utilização efetiva e ótima dessa capacidade, referida no artigo 26.º da mesma, também não impõe que se tenha em conta, para efeitos desta repartição, o tipo de mercadorias que um candidato pretende transportar.

- 59 Logo, o gestor da infraestrutura não tem de verificar, para efeitos da repartição da capacidade de infraestrutura, se vários requerentes apresentaram pedidos concorrentes para o mesmo transporte de mercadorias.
- 60 Em segundo lugar, quanto à questão de saber se o gestor de infraestrutura pode aplicar uma regra de prioridade prevista no direito nacional, a pergunta do órgão jurisdicional de reenvio é relativa à interpretação do artigo 45.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34, nos termos do 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».
- 61 Os artigos 47.º e 49.º da Diretiva 2012/34 dizem respetivamente respeito às «Infraestruturas congestionadas» e às «Infraestruturas especializadas».
- 62 Assim, o artigo 47.º, n.º 1, desta diretiva prevê que se, após a coordenação dos canais horários pedidos e a consulta dos candidatos, se verificar a impossibilidade de satisfazer adequadamente os pedidos de capacidade de infraestrutura, o gestor de infraestrutura declara imediatamente a secção de infraestrutura em causa como infraestrutura congestionada. Nesta hipótese, nas condições previstas no n.º 3 desse artigo 47.º, o gestor de infraestrutura pode, além disso, recorrer a critérios de prioridade para proceder à repartição da sua capacidade.
- 63 Além disso, o artigo 49.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34 prevê que, caso existam itinerários alternativos adequados, o gestor de infraestrutura pode designar uma infraestrutura específica para utilização por determinados tipos de tráfego e pode dar prioridade a esses tipos de tráfego aquando da repartição de capacidade de infraestrutura.
- 64 Ora, embora seja certo que os artigos 47.º e 49.º da Diretiva 2012/34 preveem que se podem aplicar critérios de prioridade, quando esteja respetivamente em causa uma infraestrutura congestionada ou especializada, na aceção dessas disposições, o artigo 45.º, n.º 2, desta diretiva não pode ser entendido no sentido de que se exclui que o gestor da infraestrutura aplique, no âmbito do programa e do processo de coordenação, certos critérios, incluindo critérios que implicam um elemento de priorização, desde que a sua aplicação permita repartir as capacidades da infraestrutura de forma equitativa e não discriminatória, bem como de acordo com o direito da União, em conformidade com o artigo 39.º, n.º 1, da referida diretiva.
- 65 Isto é confirmado pelo artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, lido em conjugação com o seu artigo 3.º, ponto 26, do qual resulta que o gestor de infraestrutura deve elaborar e publicar as especificações da rede, com, nomeadamente, a relação pormenorizada dos critérios de repartição da capacidade. Além disso, o artigo 46.º, n.º 3, alínea d), dessa diretiva prevê que as consultas para resolver eventuais conflitos devem basear-se na divulgação, nomeadamente, dos critérios pormenorizados utilizados no processo de repartição de capacidade.
- 66 O facto de o gestor de infraestrutura agir em função de critérios preestabelecidos contribui, além disso, para melhorar a eficácia do sistema ferroviário e é essencial para garantir a transparência na repartição da capacidade da infraestrutura, objetivos que são salientados, respetivamente, nos considerandos 3 e 34 da Diretiva 2012/34.
- 67 Em terceiro lugar, quanto à questão de saber em que medida o gestor da infraestrutura deve coordenar os pedidos de canais horários e consultar os candidatos antes de declarar a infraestrutura congestionada, resulta da decisão de reenvio que, embora, no caso em apreço,

tenha sido lançado um processo de coordenação a fim de resolver o diferendo relativo à alocação da capacidade, um dos candidatos, que não era a recorrente no processo principal, se negou a nele participar.

- 68 Por outro lado, segundo as indicações fornecidas pela recorrente no processo principal, que não foram contestadas no processo no Tribunal de Justiça, a regulamentação nacional em causa no processo principal não define as modalidades do processo de coordenação, tendo este último consistido apenas, no caso em apreço, numa troca de correspondência.
- 69 A este propósito, há que salientar, como observou o advogado-geral, em substância, nos n.ºs 51 e 52 das suas conclusões, que o processo de coordenação referido no artigo 46.º da Diretiva 2012/34 desempenha uma função fundamental na repartição de capacidade de infraestrutura entre pedidos incompatíveis. O sucesso deste processo de coordenação depende necessariamente do facto de quer o gestor de infraestrutura quer os candidatos procurarem ativamente uma solução satisfatória.
- 70 Assim, o gestor de infraestrutura, conforme é recordado no n.º 54 do presente acórdão, tem de se esforçar, através da coordenação dos pedidos, por assegurar o melhor ajustamento possível de todos estes e por resolver eventuais conflitos através de consultas com os candidatos em causa.
- 71 Ora, tais prescrições não seriam cumpridas se o processo de coordenação se limitasse essencialmente a uma mera troca de correspondência que não incluía nenhuma procura ativa, pelo gestor de infraestrutura e pelos candidatos, de uma solução satisfatória.
- 72 Neste contexto, a recusa de um candidato em participar no processo de coordenação constitui uma circunstância que deve ser devidamente tida em conta, pelo gestor de infraestrutura, na resolução do conflito e na repartição da capacidade que tem de efetuar, em detrimento desse candidato, na medida em que este não procurou ativamente uma solução satisfatória com o gestor de infraestrutura e os outros candidatos, como é salientado no n.º 69 do presente acórdão.
- 73 Tendo em conta as considerações precedentes há que responder à segunda questão que os artigos 45.º e 46.º da Diretiva 2012/34 devem ser interpretados no sentido de que, no âmbito da programação e do processo de coordenação referidos nestes artigos, o gestor da infraestrutura
- não tem de verificar se vários requerentes apresentaram pedidos concorrentes para o mesmo transporte de mercadorias;
 - pode aplicar certos critérios, incluindo critérios que implicam um elemento de priorização, desde que a sua aplicação permita a repartição da capacidade desta infraestrutura de forma equitativa e não discriminatória, e de acordo com o direito da União;
 - tem de se esforçar por procurar ativamente, com os candidatos, uma solução satisfatória em caso de conflito.

Quanto à primeira questão

- 74 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 47.º, n.º 4, primeiro e segundo períodos, da Diretiva 2012/34 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à adoção de uma regulamentação nacional que permite, em caso de congestionamento da infraestrutura ferroviária, ter em conta, quando da repartição da capacidade, a intensidade da utilização da infraestrutura.
- 75 Como é recordado no n.º 62 do presente acórdão, em conformidade com o artigo 47.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, se, após a coordenação dos canais horários pedidos e a consulta dos candidatos, se verificar a impossibilidade de satisfazer adequadamente os pedidos de capacidade de infraestrutura, o gestor de infraestrutura declara imediatamente a secção de infraestrutura em causa como infraestrutura congestionada.
- 76 Nos termos do artigo 47.º, n.º 3, da Diretiva 2012/34, caso as taxas a que se refere o artigo 31.º, n.º 4, desta diretiva não sejam aplicadas ou não produzam resultados satisfatórios e uma infraestrutura tenha sido declarada congestionada, o gestor de infraestrutura pode, além disso, recorrer a critérios de prioridade para proceder à repartição da capacidade da infraestrutura.
- 77 Em conformidade com o artigo 47.º, n.º 4, primeiro parágrafo, da referida diretiva, estes critérios devem ter em conta a importância do serviço para a sociedade em relação a qualquer outro serviço que seja excluído em virtude do primeiro. O segundo parágrafo deste artigo 47.º, n.º 4, precisa que, a fim de garantir, neste contexto, o desenvolvimento de serviços de transporte adequados, e em especial para satisfazer as exigências de serviço público ou para favorecer o desenvolvimento dos serviços de transporte ferroviário nacional e internacional de mercadorias, os Estados-Membros podem adotar as medidas necessárias, em condições não discriminatórias, para que seja dada prioridade a esses serviços na atribuição das capacidades de infraestrutura.
- 78 No Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Comissão/Espanha (C-483/10, EU:C:2013:114, n.º 95), o Tribunal de Justiça decidiu que o critério de utilização efetiva da rede, enquanto critério de repartição de capacidade da infraestrutura, é discriminatório na medida em que, quando haja sobreposição de pedidos para um mesmo canal ou quando a rede esteja congestionada, conduz à manutenção de vantagens para os utilizadores habituais e ao bloqueio do acesso dos novos utilizadores aos canais horários mais atrativos.
- 79 É certo, conforme o órgão jurisdicional de reenvio salienta, que o critério da prioridade examinado pelo Tribunal de Justiça no processo que deu origem a este acórdão dizia respeito à utilização efetiva da infraestrutura ferroviária no passado, ao passo que a regulamentação nacional em causa no processo principal contém critérios relativos à utilização projetada da rede. Além disso, importa considerar que semelhante critério prospetivo se distingue de um critério relativo ao passado na medida em que os novos aderentes podem, também eles, planificar um volume de utilização.
- 80 Contudo, como o advogado-geral salientou, em substância, nos n.ºs 70, 71 e 73 das suas conclusões, um critério de prioridade baseado nas previsões relativas à utilização futura da rede também pode ter um efeito discriminatório em relação aos novos aderentes, nomeadamente quando essas previsões se apoiem em dados relativos à utilização recente, não podendo os novos aderentes fornecer tais dados.

- 81 Além disso, quanto ao objetivo que consiste em garantir uma utilização eficaz da capacidade da infraestrutura, referido no artigo 26.º da Diretiva 2012/34 e invocado pelo Governo Lituano, há que referir que, para o atingir, não é de forma nenhuma necessário provocar uma discriminação entre os operadores da rede nem bloquear o acesso de novos utilizadores à mesma (v., neste sentido, Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Comissão/Espanha, C-483/10, EU:C:2013:114, n.º 97).
- 82 Com efeito, a Diretiva 2012/34 contém disposições específicas que visam incentivar a utilização eficiente da capacidade da infraestrutura, sem deixar de garantir um acesso equitativo e não discriminatório à rede ferroviária. A título de exemplo, o artigo 52.º, n.º 1, desta diretiva prevê a possibilidade de o gestor de infraestrutura definir as condições em que terá em conta os níveis anteriores de utilização dos canais horários ao determinar prioridades para o processo de repartição de capacidade. De igual modo, o artigo 36.º da referida diretiva dispõe que o gestor de infraestrutura pode aplicar uma taxa de reserva sobre a capacidade pedida, mas que não foi utilizada, para incentivar a utilização eficiente da capacidade da infraestrutura (v., por analogia, Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Comissão/Espanha, C-483/10, EU:C:2013:114, n.º 98).
- 83 Daqui resulta que um critério de prioridade baseado na utilização projetada da capacidade da infraestrutura só é compatível com a Diretiva 2012/34 na medida em que seja acompanhado de garantias que garantem que esse critério não é aplicado em detrimento dos novos aderentes.
- 84 De resto, há que observar que nem o artigo 47.º da Diretiva 2012/34 nem, aliás, a definição do conceito de «infraestrutura congestionada», que figura no artigo 3.º, ponto 20, desta diretiva, se referem às mercadorias que um candidato pretende transportar. Assim, para efeitos da avaliação do congestionamento da infraestrutura, é irrelevante que, num caso concreto, vários candidatos tenham pedido capacidade para transportar as mesmas mercadorias.
- 85 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 47.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2012/34 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê, para efeitos da repartição da capacidade de infraestrutura em caso de congestionamento desta última, a aplicação de um critério de prioridade baseado na utilização projetada dessa capacidade, a não ser que o critério seja acompanhado de garantias que assegurem que este não é aplicado em detrimento dos novos aderentes.

Quanto às despesas

- 86 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

- 1) Os artigos 45.º e 46.º da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único,**

devem ser interpretados no sentido de que:

no âmbito da programação e do processo de coordenação referidos nestes artigos, o gestor da infraestrutura

- não tem de verificar se vários requerentes apresentaram pedidos concorrentes para o mesmo transporte de mercadorias;**
- pode aplicar certos critérios, incluindo critérios que implicam um elemento de priorização, desde que a sua aplicação permita a repartição da capacidade desta infraestrutura de forma equitativa e não discriminatória, e de acordo com o direito da União;**
- tem de se esforçar por procurar ativamente, com os candidatos, uma solução satisfatória em caso de conflito.**

2) O artigo 47.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2012/34

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma regulamentação nacional que prevê, para efeitos da repartição da capacidade de infraestrutura em caso de congestionamento desta última, a aplicação de um critério de prioridade baseado na utilização projetada dessa capacidade, a não ser que o critério seja acompanhado de garantias que assegurem que este não é aplicado em detrimento dos novos aderentes.

Assinaturas