Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

22 de maio de 2025 *

«Reenvio prejudicial — Transportes ferroviários — Diretiva 2012/34/UE — Tarifação da utilização da infraestrutura ferroviária — Fixação, determinação e cobrança de taxas — Artigo 29.º — Exceções aos princípios de tarifação — Artigo 32.º — Sobretaxas — Modalidades de cálculo e de publicação — Artigo 56.º — Funções da entidade reguladora — Procedimento de aprovação de sobretaxas previsto pelo direito nacional — Requisitos»

No processo C-538/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Áustria), por Decisão de 21 de agosto de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de agosto de 2023, no processo

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

contra:

Schienen-Control Kommission,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: K. Jürimäe, presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Segunda Secção, M. Gavalec, Z. Csehi (relator) e F. Schalin, juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da ÖBB-Infrastruktur AG, por K. Retter, Rechtsanwalt,

– em representação da WESTbahn Management GmbH, por E. Lichtenberger, Rechtsanwalt,

* Língua do processo: alemão.

– em representação da Schienen-Control Kommission, por R. Streller, presidente,

– em representação do Governo Austríaco, por A. Posch, J. Schmoll e G. Kunnert, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Neerlandês, por E. M. Besselink e K. Bulterman, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

– em representação do Governo Norueguês, T. Aalia e G. G. Mostuen, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por P. Messina e E. Schmidt, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 7 de novembro de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 8.º, n.º 4, e do artigo 27.º, n.ºs 2 e 4, 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; retificação no JO 2020, L 351, p. 64), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 (JO 2016, L 352, p. 1) (a seguir «Diretiva 2012/34»), em conjugação com o anexo IV desta diretiva, do artigo 31.º, n.º 3, e do artigo 32.º da referida diretiva, bem como do artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015, relativo às modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário (JO 2015, L 148, p. 17).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a ÖBB-Infrastruktur AG (a seguir «ÖBB-Infra»), principal gestora da infraestrutura ferroviária austríaca, e a WESTbahn Management GmbH (a seguir «WESTbahn»), uma empresa ferroviária, à Schienen-Control Kommission (Comissão de Controlo Ferroviário, Áustria) (a seguir «SCK»), a respeito da aprovação das sobretaxas relativas às tarifas das taxas de utilização da infraestrutura.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2012/34

3 Os considerandos 34, 43 e 70 da Diretiva 2012/34 enunciam:

«(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. As especificações da rede deverão ser publicadas em pelo menos duas línguas oficiais da União, de acordo com as práticas internacionais vigentes.

[…]

(43) No quadro estabelecido pelos Estados-Membros, os regimes de tarifação e de repartição da capacidade deverão encorajar os gestores das infraestruturas ferroviárias a otimizar a utilização da sua infraestrutura.

[…]

(70) O nível global de recuperação dos custos por meio da tarifação da utilização da infraestrutura tem repercussões no nível necessário das subvenções públicas. Os Estados-Membros podem exigir diferentes níveis de recuperação global dos custos. No entanto, qualquer regime de tarifação da utilização da infraestrutura deverá possibilitar a utilização da rede ferroviária a um nível de tráfego que possa pagar pelo menos o custo adicional que o seu uso impõe.»

4 O artigo 3.º desta diretiva, intitulado «Definições», prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1) "Empresa ferroviária", uma empresa de estatuto privado ou público, detentora de uma licença nos termos da presente diretiva, cuja atividade principal consiste na prestação de serviços de transporte de mercadorias e/ou de passageiros por caminho de ferro, desde que a tração seja assegurada pela própria empresa; incluem-se nesta definição as empresas que apenas prestem serviços de tração;

2) "Gestor de infraestrutura", uma entidade ou uma empresa responsável pela exploração, pela manutenção e pela renovação da infraestrutura ferroviária numa rede, bem como pela participação no seu desenvolvimento, de acordo com o estabelecido pelo Estado-Membro no quadro da sua política geral de desenvolvimento e financiamento da infraestrutura;

[…]

19) “Candidato”, uma empresa ferroviária ou um agrupamento internacional de empresas ferroviárias ou quaisquer outras pessoas singulares ou coletivas, tais como autoridades competentes ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO 2007, L 315, p. 1)], carregadores marítimos, transitários e operadores de transportes combinados, com interesse de serviço público ou comercial em adquirir capacidade de infraestrutura;

[…]

26) “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;

[…]»

5 O artigo 4.º da referida diretiva, intitulado «Independência das empresas ferroviárias e dos gestores de infraestrutura», dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que as empresas ferroviárias cuja propriedade seja detida ou controlada direta ou indiretamente pelos Estados-Membros sejam dotadas de um estatuto autónomo em matéria de gestão, administração e controlo administrativo, económico e contabilístico interno por força do qual disponham, nomeadamente, de um património, de um orçamento e de uma contabilidade separados dos do Estado.

2. O gestor de infraestrutura é responsável pela sua própria gestão, administração e controlo interno, no respeito do quadro de tarifação e de repartição e das regras específicas fixadas pelos Estados-Membros.»

6 O artigo 8.º da mesma diretiva, intitulado «Financiamento do gestor de infraestrutura», tem a seguinte redação, no n.º 4, primeiro parágrafo:

«Os Estados-Membros devem assegurar que, em condições normais de atividade e ao longo de um período razoável, que não pode exceder cinco anos, as demonstrações de resultados e balanços do gestor de infraestrutura apresentem pelo menos um equilíbrio entre as receitas provenientes das taxas de utilização da infraestrutura, os excedentes provenientes de outras atividades comerciais, as receitas não reembolsáveis provenientes de fontes privadas e o financiamento estatal, incluindo, se for caso disso, os adiantamentos do Estado, por um lado, e as despesas da infraestrutura, por outro.»

7 O artigo 27.º da Diretiva 2012/34, intitulado «Especificações da rede», enuncia, nos seus n.ºs 2 e 4:

«2. As especificações da rede devem enunciar as características da infraestrutura à disposição das empresas ferroviárias e conter informações que precisem as condições de acesso à infraestrutura ferroviária e às instalações de serviço em causa. As especificações da rede devem também estabelecer as condições de acesso às instalações de serviço ligadas à rede do gestor de infraestrutura e as condições de prestação de serviços nessas instalações, ou indicar um sítio [Internet] em que essas informações sejam disponibilizadas gratuitamente, em formato eletrónico. O conteúdo das especificações da rede consta do anexo IV.

[…]

4. As especificações da rede devem ser publicadas o mais tardar quatro meses antes do termo do prazo de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura.»

8 O artigo 29.º desta diretiva, intitulado «Fixação, determinação e cobrança de taxas», dispõe, no n.º 1:

«Os Estados-Membros devem definir um quadro para a tarifação que respeite a independência de gestão prevista no artigo 4.º

Sem prejuízo dessa condição, os Estados-Membros devem estabelecer também regras de tarifação específicas, ou delegar essa competência no gestor de infraestrutura.

Os Estados-Membros devem assegurar que as especificações da rede contenham o quadro e as regras de tarifação ou indiquem um sítio [Internet] onde o quadro e as regras de tarifação se encontrem publicados

O gestor de infraestrutura deve fixar e cobrar as taxas de utilização da infraestrutura de acordo com o quadro e as regras de tarifação estabelecidos.

[…]»

9 O artigo 31.º da referida diretiva, intitulado «Princípios de tarifação», prevê, no n.º 3:

«Sem prejuízo dos n.os 4 ou 5 do presente artigo e do artigo 32.º, as taxas de utilização do pacote mínimo de acesso e do acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço devem corresponder ao custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário.

Antes de 16 de junho de 2015, a Comissão [Europeia] deve adotar medidas que estabeleçam as modalidades para o cálculo dos custos diretamente suportados resultantes da exploração da composição. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 62.º, n.º 3.

O gestor de infraestrutura pode decidir adaptar-se gradualmente a essas modalidades durante um período cuja duração não pode exceder quatro anos após a data de entrada em vigor dos referidos atos de execução.»

10 O artigo 32.º da mesma diretiva, intitulado «Exceções aos princípios de tarifação», tem a seguinte redação, nos n.os 1 e 6:

«1. A fim de proceder à plena recuperação dos custos do gestor de infraestrutura, os Estados-Membros podem, se as condições do mercado o permitirem, aplicar sobretaxas adicionais com base em princípios eficazes, transparentes e não discriminatórios, garantindo ao mesmo tempo a maior competitividade possível nos segmentos do mercado ferroviário. O regime de tarifação deve respeitar os aumentos de produção alcançados pelas empresas ferroviárias.

No entanto, o nível das taxas não deve excluir a utilização da infraestrutura por segmentos de mercado que possam pagar pelo menos os custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, acrescidos de uma taxa de rentabilidade suportável pelo mercado.

Antes de aprovar a aplicação dessas sobretaxas, os Estados-Membros devem assegurar que os gestores de infraestrutura avaliem a sua pertinência para segmentos de mercado específicos, analisando pelo menos os pares enumerados no anexo VI, ponto 1, e adotando os que forem pertinentes. A lista de segmentos de mercado estabelecida pelos gestores de infraestrutura deve conter pelo menos os três segmentos seguintes: serviços de mercadorias, serviços de passageiros no âmbito de um contrato de serviço público e outros serviços de passageiros.

Os gestores de infraestrutura podem, além disso, distinguir segmentos de mercado em função dos produtos ou dos passageiros transportados.

Os segmentos de mercado que não estejam a ser explorados num dado momento pelas empresas ferroviárias, mas que possam prestar serviços durante o período de validade do regime de tarifação, devem também ser definidos. O gestor de infraestrutura não deve incluir sobretaxas no regime de tarifação para esses segmentos de mercado.

A lista de segmentos de mercado deve ser publicada nas especificações da rede e deve ser revista pelo menos de cinco em cinco anos. A entidade reguladora a que se refere o artigo 55.º deve controlar essa lista nos termos do artigo 56.º

[…]

6. Se um gestor de infraestrutura tencionar alterar elementos essenciais do regime de tarifação referido no n.º 1 do presente artigo, deve torná-los públicos pelo menos três meses antes do termo do prazo de publicação das especificações da rede previsto no artigo 27.º, n.º 4.»

11 O artigo 56.º da Diretiva 2012/34, intitulado «Funções da entidade reguladora», enuncia, nos n.ºs 1, 2, 6, 9 e 10:

«1. Sem prejuízo do artigo 46.º, n.º 6, os candidatos têm o direito de recorrer para a entidade reguladora caso considerem ter sido tratados de forma injusta ou discriminatória ou de algum outro modo lesados, nomeadamente de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura ou, se for esse o caso, pela empresa ferroviária ou pelo operador da instalação de serviço no que se refere:

a) Às especificações da rede nas suas versões provisória e final;

b) Aos critérios estabelecidos nessas especificações;

c) Ao processo de repartição das capacidades e aos seus resultados;

d) Ao regime de tarifação;

e) Ao nível ou à estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar;

f) Às disposições em matéria de acesso nos termos dos artigos 10.º a 13.º;

g) Ao acesso aos serviços e à sua tarifação nos termos do artigo 13.º;

h) À gestão do tráfego;

i) Ao planeamento da renovação e à manutenção programada ou não programada;

j) Ao cumprimento dos requisitos, incluindo os que dizem respeito a conflitos de interesse, estabelecidos no artigo 2.º, n.º 13, e nos artigos 7.º, 7.º-A, 7.º-B, 7.º-C e 7.º-D.

2. Sem prejuízo da competência das autoridades nacionais responsáveis pela concorrência para assegurar a concorrência nos mercados de serviços ferroviários, a entidade reguladora é competente para acompanhar a situação da concorrência nos mercados de serviços ferroviários, nomeadamente nos mercados dos serviços de passageiros de alta velocidade, e as atividades dos gestores de infraestrutura no que respeita ao n.º 1, alíneas a) a j). Em particular, a entidade reguladora verifica o cumprimento do n.º 1, alíneas a) a j), por sua própria iniciativa, a fim de prevenir a discriminação dos candidatos. A entidade reguladora verifica, em particular, se as especificações da rede contêm cláusulas discriminatórias ou concedem ao gestor de infraestrutura poderes discricionários que possam ser usados para discriminar candidatos.

[…]

6. A entidade reguladora deve garantir que as taxas fixadas pelo gestor de infraestrutura cumpram o disposto no capítulo IV, secção 2, e não sejam discriminatórias. A negociação do nível das taxas de utilização da infraestrutura entre os candidatos e o gestor de infraestrutura só é permitida se for efetuada sob a supervisão da entidade reguladora. A entidade reguladora deve intervir caso as negociações possam não respeitar o disposto no presente capítulo.

[…]

9. A entidade reguladora analisa as queixas eventuais e, se for caso disso, solicita as informações pertinentes e inicia consultas com todas as partes relevantes, no prazo de um mês após a receção da queixa. A entidade reguladora decide de todas as queixas, toma medidas para resolver a situação e informa as partes interessadas da sua decisão fundamentada num prazo predeterminado razoável, que não pode exceder seis semanas a contar da data de receção de todas as informações pertinentes. Sem prejuízo da competência das autoridades responsáveis pela concorrência para assegurar a concorrência nos mercados de serviços ferroviários, a entidade reguladora deve decidir, se for caso disso, por sua própria iniciativa das medidas adequadas para corrigir discriminações contra candidatos, distorções do mercado e outras situações indesejáveis nestes mercados, nomeadamente no que respeita ao n.º 1, alíneas a) a j).

As decisões da entidade reguladora são vinculativas para todas as partes a que dizem respeito e não estão sujeitas ao controlo de outras instâncias administrativas. A entidade reguladora deve ter poderes para fazer executar as suas decisões mediante a aplicação de sanções adequadas, nomeadamente coimas.

Em caso de recurso de uma decisão de recusa de concessão de capacidade de infraestrutura ou referente às condições de uma oferta de capacidade, a entidade reguladora deve confirmar a decisão do gestor de infraestrutura ou determinar a alteração dessa decisão de acordo com as diretrizes por si traçadas.

10. Os Estados-Membros devem garantir que as decisões tomadas pela entidade reguladora sejam sujeitas a fiscalização jurisdicional. O recurso só pode ter efeito suspensivo sobre a decisão da entidade reguladora se o efeito imediato da decisão da entidade reguladora for suscetível de causar prejuízos irreparáveis ou manifestamente excessivos ao requerente. Esta disposição não

prejudica as competências conferidas pelo direito constitucional ao tribunal que conhece do recurso, se for caso disso.»

12 O anexo IV da Diretiva 2012/34 expõe as informações contidas nas especificações da rede a que se refere o artigo 27.º desta diretiva.

Regulamento de Execução 2015/909

13 O artigo 2.º do Regulamento de Execução 2015/909, intitulado «Definições», prevê:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1) "Custo direto", o custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário;

2) "Custo unitário direto", o custo direto por comboio-km, veículo-km, ou tonelada-km bruta ou uma combinação destes elementos;

[…]»

14 Os artigos 3.º e 4.º deste regulamento de execução estabelecem, para efeitos do cálculo dos custos diretos, respetivamente, os «Custos diretos à escala da rede» e os «Custos não elegíveis».

15 O artigo 3.º do referido regulamento de execução dispõe, no n.º 1:

«Os custos diretos à escala da rede devem ser calculados determinando a diferença entre, por um lado, os custos da prestação dos serviços do pacote mínimo de acesso e do acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço e, por outro lado, os custos não elegíveis a que se refere o artigo 4.º»

Direito austríaco

16 A Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (Lei Federal relativa aos Caminhos de Ferro, ao Material Circulante Ferroviário e ao Tráfego Ferroviário), de 7 de março de 1957 (BGBl., 60/1957), inclui, desde a sua versão de 27 de novembro de 2015 (BGBl. I, 137/2015), um § 67d que prevê, nos n.os 1 e 6:

«1. Caso as taxas de utilização da infraestrutura e outras receitas provenientes da gestão da infraestrutura ferroviária não sejam suficientes para cobrir a totalidade dos custos, podem ser fixadas sobretaxas adicionais com base em princípios eficazes, transparentes e não discriminatórios, garantindo ao mesmo tempo a maior competitividade possível nos segmentos do mercado ferroviário. No entanto, o nível das taxas não deverá excluir a utilização da infraestrutura por segmentos de mercado que possam pelo menos pagar os custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, acrescidos de uma taxa de rentabilidade conforme com o mercado.

[…]

6. A fixação de sobretaxas adicionais está sujeita à aprovação da [SCK], que deve conceder essa aprovação se estiverem preenchidos os requisitos previstos no n.º 1. […]»

17 A Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (Lei Federal relativa à Reorganização do Regime Jurídico dos Caminhos de Ferro Federais Austríacos), de 29 de dezembro de 1992 (BGBl. I, 825/1992), na versão de 19 de agosto de 2009 (BGBl. I, 95/2009), enuncia, no seu artigo 42.º, n.º 1:

«[A ÖBB-Infra] suporta os custos do cumprimento da sua missão. A pedido da [ÖBB-Infra], o Estado Federal paga a esta última uma subvenção, nomeadamente para a exploração da infraestrutura ferroviária e a sua disponibilização aos utilizadores, se e enquanto as receitas que podem ser obtidas dos utilizadores da infraestrutura ferroviária nas condições do mercado em causa não cobrirem as despesas incorridas no âmbito de uma gestão económica e eficaz.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 A ÖBB-Infra é a principal gestora da infraestrutura ferroviária na Áustria. Fixa e cobra as taxas de utilização dessa infraestrutura e publica as informações relativas às mesmas nas especificações da rede. Estas taxas são constituídas, nomeadamente, pelas taxas relativas aos custos diretos de utilização da infraestrutura, bem como pelas sobretaxas aplicadas às mesmas. Estas sobretaxas devem, por força do artigo 67.ºd da Lei Federal relativa aos Caminhos de Ferro, ao Material Circulante Ferroviário e ao Tráfego Ferroviário, na sua versão de 27 de novembro de 2015, ser submetidas à SCK para aprovação.

19 Em 12 de agosto de 2016, a ÖBB-Infra pediu à SCK a aprovação de sobretaxas de utilização da infraestrutura para o período de vigência do horário de serviço de 2018, a saber, o período compreendido entre 10 de dezembro de 2017 e 8 de dezembro de 2018. Foi o primeiro pedido neste sentido apresentado pela ÖBB-Infra.

20 Por Decisão de 12 de dezembro de 2016, a SCK aprovou estas sobretaxas. A WESTbahn interpôs recurso desta decisão no Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Áustria), que é o órgão jurisdicional de reenvio. Este último anulou essa decisão, nos termos de uma Sentença de 5 de julho de 2017, e remeteu o processo à SCK para que esta adotasse uma nova decisão.

21 Em 18 de agosto de 2017, a ÖBB-Infra pediu à SCK a aprovação de sobretaxas de utilização da infraestrutura para o período de vigência de um horário de serviço de 2019, a saber, o período compreendido entre 9 de dezembro de 2018 e 7 de dezembro de 2019. Este pedido, com a referência SCK-17-009, foi apensado, pela SCK, ao processo SCK-16-012 relativo à aprovação das sobretaxas para o período de vigência do horário de serviço de 2018.

22 Por outro lado, a SCK abriu um processo, com a referência SCK-18-010, destinado a controlar os custos diretos da ÖBB-Infra e apensou-o também aos processos SCK-16-012 e SCK-17-009 acima referidos.

23 Nas especificações da rede de 2018, para cada segmento de mercado, apenas era indicada a taxa total a pagar por comboio-km percorrido. Em contrapartida, nas especificações da rede de 2019, as taxas pelos custos diretos e as sobretaxas por cada comboio-km percorrido em cada segmento de mercado eram apresentadas separadamente, bem como a taxa total a pagar por comboio-km, obtida pela adição das taxas e das sobretaxas.

24 Quanto às sobretaxas, as especificações da rede de 2018 e de 2019 referiam a circunstância de o seu processo de aprovação estar ainda em curso. Nas especificações da rede de 2019, indicava-se, além disso, que, no caso de a decisão definitiva que pusesse termo a este processo só ser tomada após o início do período do horário de serviço, se procederia, se fosse caso disso, ao reembolso ou à cobrança das taxas cobradas, respetivamente, em excesso ou num montante demasiado reduzido.

25 Em 24 de junho de 2019, a ÖBB-Infra pediu alterações a respeito dos seus pedidos relativos às sobretaxas para os anos de 2018 e 2019, com o fundamento de que, se a SCK fixasse, no âmbito do processo SCK-18-010, os custos diretos a um nível inferior ao previsto por ela própria, essas sobretaxas deviam ser fixadas a um nível mais elevado a fim de atingir o objetivo de receitas fixado pelo Verkehrsministerium (Ministério dos Transportes, Áustria).

26 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio refere que a ÖBB-Infra recebeu subvenções estatais relativas aos anos de 2018 e 2019 e que o Ministério dos Transportes comunica à ÖBB-Infra, por cada período de vigência do horário de serviço, o montante total das taxas que esta deve gerar a partir das taxas de utilização da infraestrutura, acrescidas das sobretaxas. A SCK baseia o seu cálculo das sobretaxas neste objetivo de receitas.

27 Definitivamente, só por Decisão de 17 de dezembro de 2020 é que a SCK fixou, para os períodos de vigência dos horários de serviço de 2018 e de 2019, as taxas relativas aos custos diretos e às sobretaxas, bem como a taxa total a pagar por comboio-km percorrido.

28 A ÖBB-Infra e a WESTbahn interpuseram recurso desta decisão no órgão jurisdicional de reenvio. A ÖBB-Infra contesta a referida decisão, pedindo, em substância, sobretaxas mais elevadas do que as publicadas nas especificações da rede de 2018 e de 2019.

29 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, primeiro, sobre a questão de saber se é possível que a aprovação das sobretaxas ocorra após o termo do período de vigência do horário de serviço em causa. Segundo, tem dúvidas sobre a ordem pela qual devem ocorrer a publicação dessas sobretaxas nas especificações da rede e a aprovação das referidas sobretaxas, e, terceiro, sobre o alcance da publicação exigida. Quarto, pretende saber se o Estado-Membro está vinculado pelo montante das sobretaxas submetidos à sua aprovação. Quinto, pretende ser esclarecido sobre o eventual impacto que um «objetivo de receitas», fixado pelo Estado-Membro, poderia ter no cálculo destas sobretaxas.

30 Nestas circunstâncias, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

> «[1)] Deve o direito da União, em especial o artigo 32.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 (a seguir "Diretiva 2012/34/UE"), ser interpretado no sentido de que uma autorização *ex ante* das sobretaxas de mercado pelo Estado-Membro deve ocorrer antes do início (ou, pelo menos, antes do termo) do período de vigência do horário de serviço em causa relativamente ao qual foram pedidas sobretaxas de mercado, ou pode o Estado-Membro aprovar a autorização das sobretaxas de mercado também *ex post*, após o termo do período de vigência do horário de serviço (eventualmente anos mais tarde)? Deve a aprovação das sobretaxas de mercado concedida pelo Estado-Membro, na aceção do artigo 32.º da Diretiva 2012/34/EU, ser entendida como uma aprovação definitiva?

[2)] Deve o direito da União, em especial o artigo 32.º, n.os 1 e 6, em conjugação com o artigo 27.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34/UE, ser interpretado no sentido de que, por ordem cronológica, as sobretaxas de mercado (em caso de alteração de elementos essenciais) devem, em primeiro lugar, ser publicadas nas especificações da rede (se for caso disso, sob reserva de autorização) e só devem ser aprovadas pelo Estado-Membro após a sua publicação? Há já uma alteração de elementos essenciais na aceção do artigo 32.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34/UE quando "apenas" o nível das sobretaxas de mercado é alterado em função do período de vigência do horário de serviço do ano anterior?

[3)] (Em caso de resposta afirmativa à primeira frase da segunda questão:) Deve o direito da União, em especial o artigo 32.º, n.os 1 e 6, em conjugação com o artigo 27.º, n.os 2 e 4, da Diretiva 2012/34/UE, e em conjugação com o ponto 2 do anexo IV da Diretiva 2012/34/UE, lido à luz da obrigação de transparência e da segurança de planeamento do considerando 34 da Diretiva 2012/34/UE, ser interpretado no sentido de que as sobretaxas de mercado não podem ser aprovadas pelo Estado-Membro se o nível das sobretaxas de mercado não tiver, ele próprio, sido publicado nas especificações da rede para o período de vigência do horário de serviço em causa (para o qual se tenha solicitado a aprovação das sobretaxas de mercado)? Pelo contrário, nessas especificações da rede, apenas foi publicada para cada segmento de mercado uma taxa total por quilómetro de via percorrido (ou seja, a soma das taxas para os custos diretamente decorrentes da exploração do serviço ferroviário, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2012/34/UE, e das sobretaxas de mercado, em conformidade com o artigo 32.º da Diretiva 2012/34/UE), pelo que as empresas ferroviárias não puderam, a partir dessas especificações da rede, conhecer as taxas relativas aos "custos diretos" [na aceção do artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2012/34/UE, em conjugação com o artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015, relativo às modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário (a seguir "Regulamento de Execução 2015/909")] nem as sobretaxas de mercado, na aceção do artigo 32.º da Diretiva 2012/34/UE, por segmento de mercado.

[4)] (Em caso de resposta afirmativa à primeira frase da segunda questão:) Deve o direito da União, em especial o artigo 32.º, n.os 1 e 6, em conjugação com o artigo 27.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34/UE, lido à luz da obrigação de transparência e da segurança de planeamento do considerando 34 da Diretiva 2012/34/UE, ser interpretado no sentido de que as sobretaxas de mercado publicadas nas especificações da rede para o período de vigência do horário de serviço em causa produzem um efeito vinculativo para a aprovação do Estado-Membro? Resulta deste efeito vinculativo que o Estado-Membro não pode aprovar sobretaxas de mercado por segmento de mercado mais elevadas do que as publicadas nas respetivas especificações da rede? Ou só existe efeito vinculativo na medida em que as taxas totais aprovadas (ou seja, as taxas para os "custos diretos" na aceção do artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2012/34/UE, em conjugação com o artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento de Execução 2015/909, mais as sobretaxas de mercado na aceção do artigo 32.º da Diretiva 2012/34/UE) não possam ser superiores às publicadas nas especificações da rede, quando as próprias sobretaxas de mercado já podem ser aprovadas a um nível superior ao publicado nas especificações da rede? O pedido de aprovação inicialmente apresentado ao Estado-Membro tem igualmente efeito vinculativo, em termos do nível, no que diz respeito às sobretaxas de mercado e, em caso afirmativo, em que sentido (já não é permitido qualquer aumento ou qualquer redução)? Existe uma outra forma de efeito vinculativo?

[5)] Deve o direito da União, em especial o artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34/UE, ser interpretado no sentido de que, para determinar se as sobretaxas de mercado são, em princípio, admissíveis (além da capacidade de comercialização a verificar) — ou seja, para efeitos da plena cobertura dos custos do gestor de infraestrutura — não é necessário tomar como base a receita total a obter ("objetivo de receitas") pelo gestor da infraestrutura ferroviária tal como prescrita pelo Estado-Membro, que consiste na soma das taxas relativas aos custos diretamente incorridos pela exploração do serviço ferroviário, nos termos do artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2012/34/UE, e das sobretaxas de mercado nos termos do artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34/UE, mas sim apurar e determinar os custos de cobertura integral, a fim de avaliar na sua base se, e a que nível, podem eventualmente ser aprovadas sobretaxas de mercado? Para determinar se as sobretaxas de mercado são, em princípio, admissíveis (além da capacidade de comercialização a verificar), devem igualmente ser tidas em conta as subvenções estatais concedidas pelo Estado-Membro à empresa de infraestrutura ferroviária e, em caso afirmativo, de que forma? Devem essas subvenções estatais, se for caso disso, ser deduzidas dos custos necessários para a cobertura integral (para além das taxas relativas aos custos diretamente decorrentes da exploração do serviço ferroviário)? Neste contexto, deve o direito da União, em especial o artigo 32.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 8.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34/UE, ser interpretado no sentido de que, para além das taxas devidas pelos custos diretamente decorrentes da exploração do serviço ferroviário e, quando muito, das subvenções estatais a ter em conta, o Estado-Membro deve, na apreciação da admissibilidade das sobretaxas de mercado, determinar e ter em conta todas as demais receitas da empresa da infraestrutura ferroviária provenientes de outras atividades comerciais e todas as receitas não reembolsáveis provenientes de fontes privadas e, em caso de resposta afirmativa, de que forma, eventualmente, deduzindo-as igualmente dos custos necessários para a cobertura integral? Devem ser incluídas nessa apreciação outras taxas cobradas pela empresa de infraestrutura ferroviária, tais como as taxas pela utilização de cais de passageiros ("taxas de estação") e as taxas pela utilização de meios de alimentação elétrica para tração, bem como outras posições comerciais da empresa de infraestrutura ferroviária?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

31 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2012/34, em especial o seu artigo 32.º, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro sujeite a cobrança de sobretaxas relativas às taxas de utilização da infraestrutura ferroviária fixadas pelo gestor dessa infraestrutura a um procedimento de aprovação e, em caso afirmativo, se a decisão adotada no termo desse procedimento deve ocorrer necessariamente antes do início do período de validade do horário de serviço para o qual essas sobretaxas de mercado foram pedidas. O órgão jurisdicional de reenvio também pretende saber se esta aprovação deve considerar-se definitiva.

32 Em conformidade com o artigo 32.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2012/34, a fim de proceder à plena recuperação dos custos do gestor de infraestrutura, os Estados-Membros podem, se as condições do mercado o permitirem, aplicar sobretaxas adicionais com base em princípios eficazes, transparentes e não discriminatórios, garantindo ao mesmo tempo a maior competitividade possível nos segmentos do mercado ferroviário. O terceiro parágrafo deste artigo 32.º, n.º 1, dispõe que, antes de aprovar a aplicação dessas sobretaxas, os Estados-Membros

devem assegurar que os gestores de infraestrutura avaliaram a sua pertinência para segmentos de mercado específicos, analisando pelo menos os pares de elementos enumerados no anexo VI, ponto 1, desta diretiva e adotando os que forem pertinentes.

33 Estas sobretaxas acrescem às taxas de utilização da infraestrutura e das instalações de serviço, que constituem um elemento de base do regime de tarifação da infraestrutura ferroviária, conforme regido pelo capítulo IV, secção 2, da Diretiva 2012/34.

34 No âmbito desta secção 2, o artigo 29.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2012/34 exige que, no interesse do bom funcionamento do regime de tarifação desta infraestrutura, os Estados-Membros estabeleçam um «quadro para a tarifação», respeitando simultaneamente a independência de gestão do gestor de infraestrutura ferroviária prevista no artigo 4.º desta diretiva. O artigo 29.º, n.º 1, quarto parágrafo, da referida diretiva especifica que este gestor fixa e cobra as taxas de utilização da infraestrutura de acordo com este quadro de tarifação e as regras de tarifação estabelecidas.

35 O artigo 29.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 estabelece uma repartição das competências entre os Estados-Membros e o gestor da infraestrutura no que se refere aos regimes de tarifação. Com efeito, cabe aos Estados-Membros definir um quadro para a tarifação, ao passo que a determinação da taxa e a sua cobrança incumbem, em princípio, ao gestor de infraestrutura (Acórdão de 9 de setembro de 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, n.º 44 e jurisprudência referida).

36 Uma vez que os artigos 32.º e 29.º figuram na mesma secção do capítulo IV da Diretiva 2012/34, o exposto não pode deixar de se aplicar à fixação das sobretaxas, apesar da referência, no artigo 32.º, n.º 1, terceiro parágrafo, desta diretiva, à aprovação da cobrança dessas sobretaxas pelo Estado-Membro, tanto mais que a repartição de competências instituída por esta última disposição reflete o artigo 4.º da referida diretiva.

37 No entanto, resulta da redação do artigo 56.º, n.º 1, alíneas d) e e), da Diretiva 2012/34 que as decisões tomadas pelo gestor da infraestrutura ferroviária no que respeita ao regime de tarifação e ao nível ou à estrutura das taxas de utilização da infraestrutura estão sujeitas ao controlo da entidade reguladora.

38 A este respeito, é facto assente que, primeiro, por força do artigo 56.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2012/34, esta entidade atua quer a pedido de um candidato, na aceção do artigo 3.º, ponto 19, desta diretiva, quer por sua própria iniciativa. Além disso, em conformidade com o artigo 56.º, n.º 6, da referida diretiva, a referida entidade deve garantir que as taxas fixadas pelo gestor de infraestrutura cumpram o disposto no capítulo IV, secção 2, da mesma diretiva e não sejam discriminatórias.

39 Segundo, em conformidade com o artigo 56.º, n.º 9, segundo parágrafo, e n.º 10, da Diretiva 2012/34, as decisões da entidade reguladora são vinculativas para todas as partes a que dizem respeito, não estão sujeitas ao controlo de outras instâncias administrativas e podem ser objeto de fiscalização jurisdicional.

40 Terceiro, a competência da entidade reguladora para controlar a legalidade das taxas de utilização da infraestrutura não pode depender da circunstância de tal lhe ter sido pedido antes ou depois de decorridos os respetivos períodos de aplicação dessas taxas. Não só esta entidade não pode validamente negar a sua competência para se pronunciar sobre a legalidade das taxas de

utilização da infraestrutura cobradas no passado, como também, por outro lado, essa competência implica necessariamente que a referida entidade possa declarar, se for caso disso, a invalidade destas taxas com efeitos *ex tunc* (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de outubro de 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, n.º 87, e de 7 de março de 2024, Die Länderbahn e o., C-582/22, EU:C:2024:213, n.ºs 49 e 55).

41 Resulta do exposto que o regime de tarifação instituído pela Diretiva 2012/34 assenta no princípio segundo o qual cabe ao Estado-Membro instituir um quadro para a tarifação que tem por objeto, nomeadamente, as regras gerais de tarifação, que incumbe ao gestor da infraestrutura ferroviária implementar esse quadro fixando e cobrando as taxas de utilização desta infraestrutura e das instalações de serviço, bem como eventuais sobretaxas aplicadas a essas taxas, e que as decisões tomadas por este gestor estão sujeitas ao controlo da entidade reguladora, que intervém *ex post* e cujas decisões podem ter efeito retroativo.

42 Em contrapartida, a Diretiva 2012/34, em especial o seu capítulo IV, não estabelece nenhum processo de aprovação prévia para as taxas de utilização da infraestrutura e das instalações de serviço nem para as suas eventuais sobretaxas.

43 Mais especificamente, resulta da redação do artigo 56.º da Diretiva 2012/34, bem como do artigo 30.º 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 a precedeu, que este artigo 56.º não prevê um procedimento de aprovação prévia das taxas de utilização da infraestrutura. O referido artigo 56.º não exige que os gestores de infraestrutura submetam à entidade reguladora as taxas de utilização da infraestrutura que tencionam aplicar ou variáveis que permitam à entidade reguladora calculá-las para aprovação. Pelo contrário, o mesmo artigo 56.º limita-se a prever um controlo das taxas já fixadas, o que resulta, nomeadamente, do n.º 1 e do n.º 6, primeiro período, deste. Este controlo incumbe à entidade reguladora que decide, quer no âmbito de um recurso, quer oficiosamente (v., neste sentido, Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, n.ºs 43 e 50).

44 Uma vez que, como resulta das considerações anteriores, a Diretiva 2012/34 não prevê um procedimento de aprovação prévia das taxas de utilização da infraestrutura ou das variáveis que permitem determinar estas últimas, também não se pode determinar as modalidades desse procedimento (v., por analogia, Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, n.º 54).

45 No entanto, tendo em conta a circunstância de, em conformidade com o artigo 56.º da Diretiva 2012/34, a entidade reguladora poder decidir por sua própria iniciativa e assegurar, em conformidade com o n.º 6 deste artigo 56.º, que as taxas fixadas pelo gestor de infraestrutura cumpram as disposições do capítulo IV, secção 2, desta diretiva, a referida diretiva não pode ser interpretada no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro exija que a entidade reguladora examine oficiosamente, em todos os casos, as decisões tomadas por um gestor da infraestrutura ferroviária em matéria de tarifação.

46 Por esta razão, também não se opõe a que um Estado-Membro, no âmbito da transposição da Diretiva 2012/34 para o seu direito nacional, preveja que esse controlo sistemático ocorra quando o gestor de infraestrutura informa a entidade reguladora da sua intenção de cobrar taxas ou de introduzir alterações nestas últimas.

47 Todavia, tal procedimento de aprovação não pode prejudicar a aplicação efetiva do regime de tarifação instituído pelo capítulo IV da Diretiva 2012/34 nem de outras disposições desta diretiva, a sua coerência ou os objetivos que prossegue.

48 A este respeito, em primeiro lugar, importa recordar que o sistema estabelecido pela Diretiva 2012/34 procura assegurar a independência de gestão do gestor de infraestrutura. Para garantir essa independência, é necessário que o gestor de infraestrutura, no quadro da tarifação definido pelos Estados-Membros, disponha de uma margem de manobra para a determinação do montante das taxas de forma que lhe permitir utilizá-la como instrumento de gestão (v., neste sentido, Acórdão de 9 de setembro de 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, n.º 41 e jurisprudência referida).

49 Por conseguinte, o controlo exercido pela entidade reguladora no âmbito de um procedimento de aprovação deve limitar-se a sanar situações de incompatibilidade à luz do capítulo IV, secção 2, da Diretiva 2012/34 ou do princípio da não discriminação. Esta entidade reguladora não está, portanto, habilitada a obrigar o gestor da infraestrutura ferroviária a submeter-se à sua apreciação de oportunidade, uma vez que, ao fazê-lo, a entidade reguladora viola a margem de manobra de que esse gestor deve dispor (v., neste sentido, Acórdão de 9 de setembro de 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, n.ºs 46 e 47).

50 Em segundo lugar, ainda que, como resulta do n.º 44 do presente acórdão, a Diretiva 2012/34 não determine as modalidades de um eventual procedimento de aprovação, não é menos verdade que essas modalidades não podem interferir nas prerrogativas dos intervenientes envolvidos e, nomeadamente, impedir o gestor da infraestrutura ferroviária de respeitar o prazo previsto no artigo 27.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34 para a publicação das especificações da rede.

51 Além disso, um procedimento de aprovação não deve limitar a possibilidade de as pessoas referidas no artigo 56.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 fazerem valer os seus direitos quando se considerem vítimas de tratamento injusto, de discriminação ou de algum outro modo lesados, nomeadamente de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura ou, se for esse o caso, pela empresa ferroviária ou pelo operador da instalação de serviço.

52 Em terceiro lugar, um procedimento de aprovação não deve impedir a entidade reguladora de exercer as suas funções em conformidade com o artigo 56.º da Diretiva 2012/34, nem comprometer a proteção assim concedida aos candidatos.

53 A este respeito, importa recordar que, em conformidade com o artigo 56.º, n.º 10, desta diretiva, as decisões tomadas pela entidade reguladora devem poder ser objeto de fiscalização jurisdicional.

54 Por conseguinte, uma decisão tomada pela entidade reguladora no âmbito de um procedimento de aprovação só pode ser definitiva no plano administrativo e não pode ser isenta de fiscalização jurisdicional.

55 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o artigo 29.º, n.º 1, bem como os artigos 32.º e 56.º da Diretiva 2012/34 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro sujeite a cobrança de sobretaxas relativas às taxas de utilização da infraestrutura ferroviária fixadas pelo gestor dessa infraestrutura a um procedimento de aprovação, desde que, no entanto, esse procedimento respeite a margem de manobra de que o gestor da referida infraestrutura deve dispor para a fixação do montante das taxas de modo a

poder utilizá-las como instrumento de gestão, não interfira nas prerrogativas dos intervenientes e não impeça a entidade reguladora de exercer as suas funções em conformidade com o referido artigo 56.º

Quanto às questões segunda e terceira

56 As questões segunda e terceira submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio têm ambas por objeto o alcance da obrigação de publicar as especificações da rede, enunciada no artigo 27.º da Diretiva 2012/34, no contexto de sobretaxas de mercado fixadas com base no artigo 32.º desta diretiva. Devem ser analisadas conjuntamente.

57 Com estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 27.º, n.º 2, e o artigo 32.º, n.ºs 1 e 6, da Diretiva 2012/34 devem ser interpretados no sentido de que, primeiro, as sobretaxas devem necessariamente ser publicadas nas especificações da rede antes da sua aprovação pela entidade reguladora, segundo, que este documento deve especificar, para cada segmento do mercado em causa, as informações relativas às sobretaxas que acrescem às taxas relativas aos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário e, terceiro, que a mera alteração do montante dessas sobretaxas constitui uma alteração de um elemento essencial do regime de tarifação, na aceção do artigo 32.º, n.º 6, desta diretiva.

58 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em primeiro lugar, sobre a articulação da obrigação relativa à publicação das especificações da rede com o procedimento de aprovação das sobretaxas, tal como previsto no direito nacional.

59 A este respeito, decorre da resposta à primeira questão que a Diretiva 2012/34, uma vez que não prevê nenhum procedimento de aprovação, não regula, consequentemente, as modalidades que esse procedimento deve respeitar.

60 No entanto, as reservas expostas no âmbito da resposta à primeira questão também são pertinentes neste contexto. As modalidades exigidas no direito nacional para esse procedimento de aprovação não devem, portanto, interferir nas prerrogativas dos intervenientes e, nomeadamente, colocar o gestor da infraestrutura ferroviária na impossibilidade de respeitar o prazo previsto no artigo 27.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34 para a publicação das especificações da rede.

61 Daqui resulta que a opção feita por um Estado-Membro de sujeitar as sobretaxas aplicadas às taxas de utilização da infraestrutura a um procedimento de aprovação não pode impedir o gestor de infraestrutura de publicar, nas especificações da rede, as informações relativas às sobretaxas que fixou, sem ter de esperar pelo resultado desse procedimento, indicando, se for caso disso, que o mesmo está em curso.

62 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em segundo lugar, sobre a questão de saber se basta, à luz do artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34, que as especificações da rede indiquem uma taxa global por comboio-km percorrido, que cubra simultaneamente os custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 3, desta diretiva, e as sobretaxas fixadas nos termos do artigo 32.º da referida diretiva, ou se este documento deve obrigatoriamente especificar, para cada segmento do mercado em causa, os montantes das sobretaxas adicionais às taxas relativas aos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário.

63 A este respeito, há que observar que o artigo 3.º, ponto 26, da Diretiva 2012/34 define as «Especificações da rede» como «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».

64 O artigo 27.º, n.º 2, desta diretiva especifica que as especificações da rede devem conter informações que estabeleçam as condições de acesso à infraestrutura ferroviária em causa e às instalações de serviço ligadas à rede do gestor de infraestrutura e as condições da prestação de serviços nessas instalações, cujo conteúdo é definido no anexo IV da referida diretiva.

65 Ora, nos termos do ponto 2 desse anexo IV, as especificações da rede devem conter um capítulo sobre os princípios de tarifação e o tarifário, que deve incluir todos os elementos relevantes, nomeadamente, do regime de tarifação, assim como informação suficientemente pormenorizada sobre as taxas. A este respeito, deve apresentar pormenorizadamente a metodologia, as regras e, sendo o caso, as escalas utilizadas para a aplicação dos artigos 31.º a 36.º da Diretiva 2012/34 no que respeita aos custos e às taxas.

66 Por outro lado, resulta do considerando 34 desta diretiva que o objetivo das especificações da rede é facultar às empresas ferroviárias, de forma transparente e não discriminatória, todas as informações necessárias ao exercício do seu direito de acesso às infraestruturas ferroviárias e aos serviços em instalações de serviço.

67 Decorre deste considerando 34 e da redação do artigo 3.º, ponto 26, do artigo 27.º, n.º 2, e do anexo IV, ponto 2, da Diretiva 2012/34 que, para responder às exigências enunciadas nestas disposições e alcançar o objetivo que prosseguem, não basta que o gestor da infraestrutura ferroviária inclua nas especificações da rede uma taxa global por comboio-km percorrido que cubra os custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, bem como as eventuais sobretaxas.

68 Além disso, como resulta dos n.ºs 37 e 38 do presente acórdão, as empresas ferroviárias têm o direito de contestar perante a entidade reguladora as taxas publicadas nas especificações da rede que são contrárias às regras e aos princípios enunciados na Diretiva 2012/34. Uma vez que, como salientou, em substância, a advogada-geral no n.º 97 das suas conclusões, as sobretaxas são reguladas por regras derrogatórias dos princípios de tarifação aplicáveis às taxas de utilização da infraestrutura e das instalações de serviço, o direito de as empresas ferroviárias requererem uma fiscalização seria prejudicado se as informações relativas aos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário e a essas sobretaxas não fossem fornecidas separadamente nesse documento.

69 Daqui resulta que, quando o gestor da rede de infraestrutura fixa sobretaxas com base no artigo 32.º da Diretiva 2012/34, as especificações da rede devem especificar, para cada segmento do mercado em causa, as informações relativas às sobretaxas de mercado que acrescem às taxas relativas aos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário.

70 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em terceiro lugar, sobre a interpretação do artigo 32.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34, nos termos do qual, se um gestor de infraestrutura tencionar alterar elementos essenciais do regime de tarifação referido no n.º 1 deste artigo 32.º, deve torná-los públicos pelo menos três meses antes do termo do prazo de publicação das especificações da rede previsto no artigo 27.º, n.º 4, desta diretiva.

71 Esta última disposição prevê que as especificações da rede devem ser publicadas o mais tardar quatro meses antes do termo do prazo de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura.

72 Assim, em caso de alteração de um «elemento essencial» do regime de tarifação, os três meses previstos no artigo 32.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34 acrescem aos quatro meses previstos no artigo 27.º, n.º 4, desta diretiva, dando assim aos operadores em causa um prazo suplementar para prepararem, com conhecimento dos custos previsíveis que deverão suportar, a sua decisão comercial com vista a pedir capacidade de infraestrutura ferroviária.

73 Embora a Diretiva 2012/34 não defina o que deve ser considerado um «elemento essencial» do regime de tarifação, pode, no entanto, deduzir-se do objetivo prosseguido pela obrigação de publicar especificações da rede, da definição dessas especificações e da descrição das informações que devem necessariamente figurar neste documento, conforme recordados nos n.os 63 a 66 do presente acórdão, que os «elementos essenciais do regime de tarifação», na aceção do artigo 32.º, n.º 6, desta diretiva, incluem os elementos constitutivos do cálculo das sobretaxas de mercado e a metodologia seguida, mas não necessariamente o resultado desse cálculo.

74 Consequentemente, e como sustentaram o Governo Polaco e a Comissão nas suas observações escritas, se apenas o montante das sobretaxas tiver sido alterado em relação ao período de vigência anterior do horário de serviço, sem, nomeadamente, terem sido alterados os princípios que regem o cálculo dessas sobretaxas, não deve considerar-se que essa alteração constitui uma alteração de um elemento essencial do regime de tarifação.

75 Por conseguinte, há que responder às questões segunda e terceira que o artigo 27.º, n.º 2, e o artigo 32.º, n.os 1 e 6, da Diretiva 2012/34 devem ser interpretados no sentido de que, primeiro, as informações relativas às sobretaxas não têm necessariamente de ser publicadas nas especificações da rede antes da sua aprovação pela entidade reguladora, segundo, que este documento deve especificar, para cada segmento do mercado em causa, as informações relativas às sobretaxas que acrescem às taxas relativas aos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário e, terceiro, que a mera alteração do montante dessas sobretaxas não constitui uma alteração de um elemento essencial do regime de tarifação, na aceção do artigo 32.º, n.º 6, desta diretiva.

Quanto à quarta questão

76 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2012/34 deve ser interpretada no sentido de que as informações relativas às sobretaxas publicadas nas especificações da rede para o período de vigência do horário de serviço em causa vinculam a entidade reguladora no exercício da competência de aprovação que lhe foi confiada por um Estado-Membro.

77 Como resulta da resposta à primeira questão, na repartição de competências prevista pela Diretiva 2012/34, cabe ao gestor da infraestrutura ferroviária fixar e cobrar as taxas de utilização dessa infraestrutura, incluindo eventuais sobretaxas, de acordo com o quadro de tarifação e as regras de tarifação estabelecidas. Além disso, embora a cobrança dessas sobretaxas possa ser sujeita a um procedimento de aprovação, este deve respeitar as funções da entidade reguladora, conforme garantidas pelo artigo 56.º desta diretiva.

78 Em seguida, cabe a esta entidade reguladora, nos termos deste artigo 56.º, verificar, a pedido de um candidato ou por sua própria iniciativa, se essas taxas são conformes com a referida diretiva e com as disposições nacionais adotadas para a sua execução. No que respeita, mais especificamente, às sobretaxas, cabe a essa entidade verificar se as informações relativas às sobretaxas publicadas nas especificações da rede são conformes com o quadro de tarifação, estabelecido pelo Estado-Membro em aplicação do artigo 29.º, n.º 1, da mesma diretiva, e com o regime de tarifação, estabelecido pelo gestor da infraestrutura ferroviária, em conformidade com o artigo 32.º, n.ºs 1 e 6, desta.

79 Assim, no âmbito desta verificação, a entidade reguladora está habilitada a indicar ao gestor da infraestrutura ferroviária as alterações que devem ser introduzidas no regime de tarifação para sanar as incompatibilidades desse regime com os requisitos previstos pela Diretiva 2012/34 (v., neste sentido, Acórdão de 9 de setembro de 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, n.ºs 38 e 45).

80 Embora tais alterações possam ter por efeito, consoante o caso, aumentar ou diminuir as sobretaxas, devem, no entanto, limitar-se a remediar estas situações de incompatibilidade. Com efeito, a entidade reguladora não está habilitada a obrigar o gestor de infraestrutura ferroviária a submeter-se à sua apreciação de oportunidade, uma vez que, se assim fosse, a entidade reguladora violaria a margem de manobra de que esse gestor deve dispor, como foi recordado no n.º 49 do presente acórdão.

81 Por conseguinte, há que responder à quarta questão que o artigo 29.º, n.º 1, bem como os artigos 32.º e 56.º da Diretiva 2012/34 devem ser interpretados no sentido de que as informações relativas às sobretaxas publicadas nas especificações da rede para o período de vigência do horário de serviço em causa vinculam a entidade reguladora no exercício da competência de aprovação que lhe foi confiada por um Estado-Membro, no sentido de que as alterações que pede ao gestor da infraestrutura que introduza nessas sobretaxas se devem limitar a sanar situações de incompatibilidade com esta diretiva e não podem incluir apreciações de oportunidade por parte dessa entidade.

Quanto à quinta questão

82 Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que, para a fixação das sobretaxas, seja tida em conta a receita total a obter pelo gestor da infraestrutura tal como prescrita pelo Estado-Membro e se, para efeitos do cálculo do custo total incorrido pelo gestor da infraestrutura, devem ser tidas em conta outras receitas auferidas por este gestor, em especial subvenções estatais.

83 A este respeito, importa recordar, como foi referido no n.º 48 do presente acórdão, que, para garantir o objetivo da independência de gestão do gestor da infraestrutura, conforme previsto no artigo 4.º da Diretiva 2012/34, este deve dispor de uma margem de manobra na fixação do montante das taxas.

84 Ora, independentemente da questão de saber se, como exige o artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, as condições do mercado permitem a aplicação de sobretaxas, a fixação, por um Estado-Membro, da receita total que o gestor da infraestrutura é obrigado a obter restringe a margem de manobra deste de uma forma que é incompatível com esse objetivo (v., por analogia, Acórdão de 11 de julho de 2013, Comissão/República Checa, C-545/10, EU:C:2013:509, n.º 36).

85 Com efeito, a obrigação de atingir esse montante é suscetível de incentivar o gestor da infraestrutura ferroviária a dar prioridade à cobrança de receitas, ao passo que, tendo em conta o considerando 43 da Diretiva 2012/34, os regimes de tarifação devem encorajar os gestores das infraestruturas ferroviárias a otimizar a utilização da infraestrutura.

86 No que diz respeita ao cálculo do montante das sobretaxas, importa recordar que, por força do artigo 31.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2012/34, o custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário é coberto pelas taxas de utilização do pacote mínimo de acesso e do acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço. No âmbito do regime de tarifação estabelecido pelo Estado-Membro, a diferença entre este custo e o custo total relativo a esta exploração incorrido pelo gestor da infraestrutura pode, em conformidade com o artigo 32.º, n.º 1, desta diretiva, ser suprida através de sobretaxas.

87 Tendo em conta os princípios de tarifação assim estabelecidos pela Diretiva 2012/34, as eventuais receitas do gestor da infraestrutura que não estejam relacionadas com a disponibilização da infraestrutura ferroviária são indiferentes para efeitos da determinação do custo total incorrido pelo gestor da infraestrutura.

88 Em contrapartida, como a advogada-geral salientou, em substância, nos n.ºs 115 a 118 das suas conclusões, as subvenções estatais recebidas pelo gestor da infraestrutura ferroviária para cobrir custos ligados à disponibilização da infraestrutura ferroviária devem ser deduzidas do montante do custo total suscetível de servir de base de cálculo para as sobretaxas. Com efeito, essas subvenções visam cobrir os mesmos custos que os que podem ser objeto das referidas sobretaxas, uma vez que estas não podem servir para gerar lucros.

89 Tendo em conta os fundamentos precedentes, há que responder à quinta questão que os artigos 4.º e 32.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, para efeitos da fixação das sobretaxas de mercado, seja tida em conta a receita total a obter pelo gestor da infraestrutura tal como prescrita pelo Estado-Membro. Para efeitos da determinação do custo total incorrido por esse gestor, há que ter em conta, se for caso disso, as subvenções estatais por ele recebidas para cobrir os custos ligados à disponibilização da referida infraestrutura.

Quanto às despesas

90 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 (Segunda Secção) declara:

1) O artigo 29.º, n.º 1, bem como os artigos 32.º e 56.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, conforme alterada pela Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016,

devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a que um Estado-Membro sujeite a cobrança de sobretaxas relativas às taxas de utilização da infraestrutura ferroviária fixadas pelo gestor dessa infraestrutura a um procedimento de aprovação, desde que, no entanto, esse procedimento respeite a margem de manobra de que o gestor da referida infraestrutura deve dispor para a fixação do montante das taxas de modo a poder utilizá-las como instrumento de gestão, não interfira nas prerrogativas dos intervenientes e não impeça a entidade reguladora de exercer as suas funções em conformidade com o referido artigo 56.º

2) **O artigo 27.º, n.º 2, e o artigo 32.º, n.ºs 1 e 6, da Diretiva 2012/34, conforme alterada pela Diretiva 2016/2370,**

devem ser interpretados no sentido de que:

primeiro, as informações relativas às sobretaxas não têm necessariamente de ser publicadas nas especificações da rede antes da sua aprovação pela entidade reguladora, segundo, que este documento deve especificar, para cada segmento do mercado em causa, as informações relativas às sobretaxas que acrescem às taxas relativas aos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário e, terceiro, que a mera alteração do montante dessas sobretaxas não constitui uma alteração de um elemento essencial do regime de tarifação, na aceção do artigo 32.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34, conforme alterada.

3) **O artigo 29.º, n.º 1, bem como os artigos 32.º e 56.º, da Diretiva 2012/34, conforme alterada pela Diretiva 2016/2370,**

devem ser interpretados no sentido de que:

as informações relativas às sobretaxas publicadas nas especificações da rede para o período de vigência do horário de serviço em causa vinculam a entidade reguladora no exercício da competência de aprovação que lhe foi confiada por um Estado-Membro, no sentido de que as alterações que pede ao gestor da infraestrutura que introduza nessas sobretaxas se devem limitar a sanar situações de incompatibilidade com a Diretiva 2012/34, conforme alterada, e não podem incluir apreciações de oportunidade por parte dessa entidade.

4) **O artigo 4.º e o artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, conforme alterada pela Diretiva 2016/2370,**

devem ser interpretados no sentido de que:

se opõem a que, para efeitos da fixação das sobretaxas de mercado, seja tida em conta a receita total a obter pelo gestor da infraestrutura tal como prescrita pelo Estado-Membro. Para efeitos da determinação do custo total incorrido por esse gestor, há que ter em conta, se for caso disso, as subvenções estatais por ele recebidas para cobrir os custos ligados à disponibilização da referida infraestrutura.

Assinaturas