Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ BORDONA
apresentadas em 21 de setembro de 2023 [1]

Processo C-582/22

Die Länderbahn GmbH DLB,
Prignitzer Eisenbahn GmbH,
Ostdeutsche Eisenbahn,
Ostseeland Verkehrs GmbH
contra
Bundesrepublik Deutschland,
sendo interveniente:
DB Netz AG

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Transporte ferroviário — Diretiva 2012/34/UE — Artigo 56.º — Entidade reguladora — Competência para rever taxas correspondentes a horários de serviço já decorridos — Possibilidade de adotar decisões com efeito retroativo — Limitações no tempo ao exercício das ações — Efetividade das decisões da entidade reguladora — Competência para ordenar ao gestor de infraestrutura o reembolso de taxas cobradas indevidamente»

1. Este reenvio prejudicial decorre de um litígio em que são debatidos os poderes de fiscalização da entidade reguladora alemã [2] no que respeita às decisões do gestor de infraestrutura relativas às taxas a pagar pelas empresas de transporte ferroviário. Algumas destas empresas pediram, sem sucesso, a essa entidade reguladora que ordenasse ao gestor de infraestrutura o reembolso de taxas que consideravam terem sido pagas indevidamente.

2. O órgão jurisdicional chamado a decidir o litígio convida o Tribunal de Justiça a interpretar várias disposições da Diretiva 2012/34/UE [3], relativas à competência das entidades reguladoras nacionais do setor ferroviário.

[1] Língua original: espanhol.

[2] Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agência Federal de Redes de Eletricidade, Gás, Telecomunicações, Correios e Comboios; a seguir «Bundesnetzagentur»).

[3] Diretiva 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).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União. Diretiva 2012/34

3. Em conformidade com o artigo 3.º («Definições»):

«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, carregadores marítimos, transitários e operadores de transportes combinados, com interesse de serviço público ou comercial em adquirir capacidade de infraestrutura;

[…]

25) "Rede", o conjunto da infraestrutura ferroviária gerida por um gestor 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;

[…]

28) "Horário de serviço", o conjunto de dados que definem todos os movimentos programados de comboios e demais material circulante, numa determinada infraestrutura, durante o seu período de vigência;

[…]»

4. O artigo 55.º («Entidade reguladora») dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem criar uma entidade reguladora única, a nível nacional, para o setor ferroviário. […]

[…]»

5. O artigo 56.º («Funções da entidade reguladora») tem a seguinte redação:

«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:

[…]

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;

[…]

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.

[…]»

6. O anexo VII («Calendário do processo de repartição») enuncia:

«1) O horário de serviço é fixado uma vez por ano civil.

2) A mudança do horário de serviço tem lugar à meia-noite do segundo sábado de dezembro. […] Os gestores de infraestrutura podem decidir datas diferentes; nesse caso, devem informar a Comissão se o tráfego internacional puder ser afetado.

[…]»

B. Direito alemão. Nationales Eisenbahnregulierungsgesetz[4]

7. O § 66 («A autoridade de fiscalização e as suas funções») dispõe:

«(1) Se o titular de uma autorização de acesso constatar que foi discriminado ou de outro modo lesado nos seus direitos pelas decisões de um gestor de infraestrutura ferroviária, tem o direito de recorrer para a entidade reguladora […].

[…]

(3) Na falta de acordo quanto ao acesso ou quanto a um contrato-quadro, as decisões do gestor da infraestrutura ferroviária podem ser fiscalizadas pela entidade reguladora, a pedido do titular de uma autorização de acesso ou oficiosamente. O pedido deve ser apresentado no mesmo prazo em que […] pode ser aceite a proposta de celebração de acordos.

(4) Podem, nomeadamente, ser objeto de fiscalização, a pedido ou a título oficioso:

[…]

5. o regime de tarifação;

6. o montante ou a estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que o titular de uma autorização de acesso deve ou deveria pagar;

7. o montante ou a estrutura das outras taxas que o titular de uma autorização de acesso deve ou deveria pagar;

[…]»

[4] Lei Nacional de Regulação do Sistema Ferroviário, de 29 de agosto de 2016 (BGBl. I, p. 2082), conforme alterada pela Lei de 9 de junho de 2021 (BGBl. I, p. 1737). A seguir «ERegG».

8. O § 67 («Competência da entidade reguladora, supervisão do mercado dos transportes, disposições de aplicação») prevê:

«(1) A entidade reguladora pode, relativamente aos caminhos de ferro e às outras pessoas sujeitas às disposições da presente lei, adotar as medidas necessárias para eliminar ou prevenir as infrações à presente lei ou a atos da União Europeia diretamente aplicáveis no âmbito de aplicação da presente lei […]

[…]»

9. O § 68 («Decisões da entidade reguladora») prevê:

«(1) A entidade reguladora analisa uma queixa no prazo de um mês após a sua receção. Para esse efeito, solicita às partes relevantes as informações necessárias à tomada de decisões e inicia conversações com todas as partes relevantes. Adota uma decisão sobre todas as queixas e toma as medidas necessárias para resolver a situação, informando 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, deve decidir oficiosamente das medidas adequadas para prevenir discriminações e a distorção do mercado.

(2) Se, na situação prevista no § 66, n.os 1 e 3, a decisão de um gestor de infraestrutura ferroviária violar o direito do titular de um direito de acesso à infraestrutura ferroviária:

1. a entidade reguladora dá instruções ao gestor de infraestrutura ferroviária para que altere a decisão, ou

2. a entidade reguladora decide sobre a validade do contrato ou das taxas, declara os contratos sem efeitos e fixa as condições contratuais ou as taxas.

A decisão referida no primeiro período pode igualmente dizer respeito às especificações da rede ferroviária ou às condições de utilização das instalações de serviço.

(3) A entidade reguladora pode, com efeito *ex tunc*, obrigar o gestor da infraestrutura ferroviária a alterar as medidas previstas no § 66, n.º 4, ou a declará-las expiradas, na medida em que não estejam em conformidade com as disposições da presente lei ou com os atos da União Europeia diretamente aplicáveis no âmbito de aplicação da presente lei.»

II. Matéria de facto, litígio e questões prejudiciais

10. Entre os anos de 2002 e 2011, a DB Netz AG[5], gestora de parte da infraestrutura ferroviária alemã, fixou as taxas de acesso à infraestrutura correspondentes a cada período de vigência do horário de serviço.

[5] A DB Netz é uma empresa pública que faz parte do grupo Deutsche Bahn AG. Explora a maior rede ferroviária da República Federal da Alemanha e recebe, a esse título, taxas pela utilização da infraestrutura. As taxas são determinadas individualmente para cada empresa de transporte ferroviário com base nas tarifas fixadas pela DB Netz nas especificações da rede. As tarifas são válidas por cada período de vigência do horário de serviço (normalmente um ano a contar da meia-noite do segundo sábado de dezembro, em conformidade com o anexo VII da Diretiva 2012/34).

11. A Länderbahn GmbH DLB, a Prignitzer Eisenbahn GmbH, a Ostdeutsche Eisenbahn e a Ostseeland Verkehrs GmBH (a seguir «as recorrentes») são empresas de transporte ferroviário que utilizam a infraestrutura gerida pela DB Netz.

12. As recorrentes estavam em desacordo quanto à oportunidade de aplicar um «fator regional» que fazia parte dos elementos de tarifação para a utilização da infraestrutura da DB Netz. Consideravam que as taxas fixadas pela DB Netz eram, em parte, ilegais, uma vez que o «fator regional» era discriminatório em relação às empresas que exploravam linhas regionais [6]. Por conseguinte, ou pagaram com reservas as taxas exigidas ou retiveram o pagamento.

13. Em 5 de março de 2010, a Bundesnetzagentur, no âmbito de um controlo às taxas aprovadas pela DB Netz, proferiu uma decisão em que [7]:

— Declarou inválidas as especificações da rede para o horário de serviço do ano de 2011, na medida em que previa a aplicação do «fator regional».

— Indicou que cabia aos tribunais cíveis decidir, com base num juízo de equidade, sobre o reembolso das taxas eventualmente cobradas em excesso [8].

14. Em 9 de novembro de 2017, o Tribunal de Justiça proferiu o Acórdão CTL Logistics [9], no qual, após ter examinado a legislação alemã [10], declarou que a Diretiva 2001/14/CE [11], antecessora da Diretiva 2012/34, «se [opõe] à aplicação de uma legislação nacional […] que prevê uma fiscalização, caso a caso, do caráter equitativo das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária pelos órgãos jurisdicionais ordinários, e a possibilidade, se necessário, de alterar o montante dessas taxas independentemente da supervisão exercida pela entidade reguladora».

15. Com base no Acórdão CTL Logistics, as recorrentes pediram à Bundesnetzagentur que declarasse a invalidade das taxas aprovadas para os horários de serviço de 2003 a 2011 e que obrigasse a DB Netz a reembolsar o montante recebido em excesso.

16. A Bundesnetzagentur, com as Decisões de 11 de outubro de 2019, de 3 de julho de 2020 e de 11 de dezembro de 2020, indeferiu os pedidos das recorrentes. Considerou que o pedido de que fosse efetuado um controlo *ex post* era desprovido de fundamento jurídico, uma vez que as empresas ferroviárias tinham apenas a possibilidade de contestar as taxas no período em que estas eram aplicadas.

6 Segundo a Comissão, o «fator regional» representava um aumento até 191 % do montante das taxas (n.º 11 das suas observações escritas).

7 Segundo o despacho de reenvio, n.º 8, depois de, em 30 de julho de 2010, a DB Netz ter contestado essa decisão, a Bundesnetzagentur e a DB Netz assinaram «um contrato de direito público que anulava a decisão anterior [de 5 de março de 2010], tendo também sido acordado que, a partir de 11 de dezembro de 2011, [a DB Netz] deixaria de cobrar os fatores regionais, cobrando apenas alguns fatores regionais reduzidos desde 12 de dezembro de 2010».

8 Num Acórdão de 18 de outubro de 2011 (KZR ZR 18/10) o Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal de Justiça Federal, Alemanha) validou o facto de os tribunais cíveis decidirem os pedidos de reembolso avaliando a equidade das taxas caso a caso.

9 Processo C-489/15, EU:C:2017:834. A seguir «Acórdão CTL Logistics».

10 Tratava-se então da Allgemeines Eisenbahngesetz (Lei Geral dos Caminhos de Ferro), de 27 de dezembro de 1993 (BGBl. 1993 I, p. 2378), e do Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (Regulamento relativo à Utilização da Infraestrutura Ferroviária), de 3 de junho de 2005 (BGBl. 2005 I, p. 1566), na versão em vigor à data dos factos desse litígio.

11 Diretiva 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).

17. Com os recursos interpostos em 6 e 9 de novembro de 2019, as recorrentes pediram ao Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha), que declarasse que a Bundesnetzagentur é obrigada a proceder a um controlo *ex post* que lhe permita declarar a invalidade das taxas controvertidas com efeito *ex tunc* e que obrigasse a DB Netz a reembolsá-las.

18. Antes de decidir sobre o pedido das recorrentes, esse tribunal precisa de saber, em substância:

— Se o artigo 56.º da Diretiva 2012/34 implica que as empresas ferroviárias podem exigir à entidade reguladora o controlo *ex post*, com efeito retroativo, de taxas de infraestrutura correspondentes a horários de serviço já decorridos.

— Em caso afirmativo, como tornar efetivo o reembolso das taxas inválidas, tendo em vista restabelecer as empresas de transporte ferroviário na plenitude dos seus direitos.

19. Neste contexto, o Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia) submete cinco questões prejudiciais, sendo que, por indicação do Tribunal de Justiça, sugerirei uma resposta para as quatro primeiras, que têm a seguinte redação:

«1) Deve o artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9, da Diretiva 2012/34/UE ser interpretado no sentido de que um regime de tarifação pode ser impugnado mesmo que o período de aplicação da taxa a controlar já tenha decorrido (impugnação de uma chamada taxa antiga)?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve o artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9, da Diretiva 2012/34/UE ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um controlo *ex post* das taxas antigas, a entidade reguladora pode declará-las inválidas com efeito *ex tunc*?

3) Em caso de resposta afirmativa às questões 1 e 2, a interpretação do artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9, da Diretiva 2012/34/UE permite uma regulamentação nacional que exclui qualquer possibilidade de controlo *ex post* das taxas antigas com efeito *ex tunc*?

4) Em caso de resposta afirmativa às questões 1 e 2, deve o artigo 56.º, n.º 9, da Diretiva 2012/34/UE ser interpretado no sentido de que, quanto às consequências jurídicas, as medidas corretivas nele previstas a tomar pela entidade reguladora competente permitem igualmente, em princípio, a possibilidade de ordenar ao gestor da infraestrutura que proceda ao reembolso das taxas cobradas ilegalmente, embora os pedidos de reembolso entre as empresas ferroviárias e os gestores da infraestrutura possam ser apresentados no âmbito do direito civil?»

III. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

20. O pedido de decisão prejudicial foi registado no Tribunal de Justiça em 2 de setembro de 2022.

21. A Prignitzer Eisenbahn GmbH, a Ostdeutsche Eisenbahn e a Ostseeland Verkehrs GmBH (de forma conjunta), a DB Netz, os Governos Alemão, Lituano, Norueguês e Polaco, e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

22. Na audiência, realizada em 15 de junho de 2023, compareceram a Prignitzer Eisenbahn (representante, além disso, da Ostdeutsche Eisenbahn e da Ostseeland Verkehr), a DB Netz, os Governos Alemão, Austríaco e Polaco, e a Comissão.

IV. Apreciação

A. Observação preliminar

23. O órgão jurisdicional de reenvio parte da premissa de que a Diretiva 2012/34 é aplicável, pedindo, por isso, a interpretação do seu artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9.

24. Todavia, as taxas em causa no litígio, para o período de 2003-2011, foram fixadas e cobradas na vigência da sua antecessora, a Diretiva 2001/14, pelo que se poderia considerar que esta é aplicável *ratione temporis* [12].

25. Em todo o caso, o artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9, da Diretiva 2012/34 corresponde às disposições menos pormenorizadas do artigo 30.º, n.os 2, 3 e 5, da Diretiva 2001/14. Assim, como confirmaram todas as partes na audiência, nada obsta a que se foque a atenção no artigo 56.º da Diretiva 2012/34, como admite o órgão jurisdicional de reenvio [13].

B. Jurisprudência do Tribunal de Justiça

26. O despacho de reenvio cita o Acórdão CTL Logistics, por diversas vezes referido, e o Acórdão de 8 de julho de 2021, Koleje Mazowieckie [14]. No momento da apresentação do pedido de decisão prejudicial, o Tribunal de Justiça ainda não tinha proferido o Acórdão DB Station.

27. Algumas das partes e dos intervenientes no processo fizeram referências constantes a este último acórdão, proferido em 27 de outubro de 2022, tendo deduzido do mesmo que dá resposta a várias das questões prejudiciais suscitadas no presente processo [15].

C. Primeira questão prejudicial

28. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o regime de tarifação pode ser impugnado «mesmo que o período de aplicação da taxa a controlar já tenha decorrido».

[12] Por conseguinte, o facto de os recursos das recorrentes terem sido interpostos após o termo do prazo de transposição da Diretiva 2012/34 seria irrelevante.

[13] V., no mesmo sentido, Acórdão de 27 de outubro de 2022, DB Station & Service (C-721/20, EU:C:2022:832, n.º 64) (a seguir «Acórdão DB Station»).

[14] C-120/20, EU:C:2021:553. A seguir «Acórdão Koleje Mazowieckie».

[15] O Governo Alemão considera que o Acórdão DB Station «constitui uma base suficiente para responder à primeira questão prejudicial»; que «as constatações feitas pelo Tribunal de Justiça [nesse acórdão] respondem à segunda questão prejudicial»; e que essas constatações «indicam claramente que a Bundesnetzagentur não pode validamente declinar a sua competência para decidir sobre a legalidade das taxas já cobradas […]», no que respeita à terceira questão prejudicial. Em contrapartida, o Acórdão DB Station «não permite responder à quarta questão prejudicial». Para a Prignitzer Eisenbahn e outros, no Acórdão DB Station «o Tribunal de Justiça já respondeu às três primeiras questões prejudiciais» sendo «também possível deduzir desse acórdão a resposta à quarta questão prejudicial». Em sentido contrário, a DB Netz afirma que, nesse acórdão, «o Tribunal de Justiça ainda não respondeu às questões 1 a 3».

29. Resulta da decisão de reenvio que a Bundesnetzagentur, ao indeferir a reclamação das empresas recorrentes, associou o direito de interpor recurso da aprovação das taxas ao facto de que tal ocorresse durante o período da sua aplicação [16]. Por conseguinte, não seria possível impugnar as «taxas antigas» [17].

30. Esta posição parece refletir a solução então adotada pela legislação [18] e pela jurisprudência alemãs [19], por força das quais a Bundesnetzagentur não poderia controlar as taxas aplicadas e tomar decisões com efeitos para o futuro [20].

31. Todavia, a solução decorrente do direito da União não permite tal restrição temporal, como o próprio Governo Alemão reconhece nas suas observações escritas, ao remeter para o Acórdão DB Station [21].

32. O artigo 56.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2012/34 permite que os candidatos recorram «para a entidade reguladora […] no que se refere […] [a]o nível ou à estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar». Literalmente, esta redação poderia levar a pensar que os recursos apenas dizem respeito às taxas em aplicação ou às previstas para o futuro, mas não foi essa a interpretação do Tribunal de Justiça.

33. Com efeito, o Acórdão DB Station declarou que «chamada a pronunciar-se com base no artigo 30.º, n.º 2, da Diretiva 2001/14, [uma entidade reguladora] não pode validamente declinar a sua competência para decidir sobre a legalidade das taxas de utilização da infraestrutura cobradas *no passado*» [22]. É o que acontece mesmo quando «uma disposição do direito nacional […], não lhe permitir decidir sobre a legalidade das taxas de utilização da infraestrutura já cobradas» [23].

34. Por conseguinte, a entidade reguladora é competente para examinar a legalidade das taxas aplicadas e cobradas relativamente a horários de serviço passados e, se for o caso, declará-las nulas.

35. Ora, é legítimo perguntar se o direito das empresas de transporte ferroviário de pedirem o controlo das «taxas antigas» não está sujeito a prazos [24] ou se, pelo contrário, pode estar sujeito a limitações temporais inspiradas no princípio da segurança jurídica. Uma parte significativa dos argumentos apresentados na audiência dizia respeito a este problema, embora o órgão jurisdicional de reenvio não lhe faça referência expressamente. Por conseguinte, abordá-lo-ei por uma questão de exaustividade.

16 N.º 12 do despacho de reenvio.

17 Na audiência discutiu-se a duração dos períodos de aplicação das taxas, consoante estejam ligados às horas de serviço ou às especificações da rede. Em meu entender, no que respeita às empresas recorrentes, a solução para esse problema não é decisiva: para cada uma dessas empresas, as taxas foram aplicadas de 2003 a 2011 e esse constitui efetivamente o elemento temporal a ter em consideração.

18 §§ 66, n.º 4, ponto 6, e 68, n.º 3, da ERegG.

19 No Acórdão DB Station, n.º 34, as considerações do órgão jurisdicional de reenvio nesse processo são reproduzidas: «[…] por Acórdão de 1 de setembro de 2020 […] o Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal de Justiça Federal) declarou que o artigo 30.º, n.º 3, da Diretiva 2001/14 não permite à entidade reguladora pronunciar-se sobre as taxas já pagas e ainda menos ordenar o respetivo reembolso».

20 Nas suas Conclusões no processo CTL Logistics (EU:C:2016:901, n.ºs 11 a 17), o advogado-geral P. Mengozzi abordou detalhadamente a evolução da jurisprudência e da legislação alemãs até 2016.

21 N.ºs 23 e 25.

22 Acórdão DB Station, n.º 87, o sublinhado é meu. O artigo 30.º, n.º 2, da Diretiva 2001/14 fazia referência ao «nível ou estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que as empresas pagam ou possam vir a pagar», redação quase idêntica à da alínea e) do artigo 56.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34.

23 Acórdão DB Station, n.º 74.

24 Segundo a DB Netz, «não existe direito eterno a reclamar» (n.º 4 das suas observações escritas respeitante à primeira questão prejudicial).

36. Na falta de uma disposição expressa na Diretiva 2012/34, cabe aos Estados-Membros, em conformidade com o princípio da autonomia processual, fixar as fronteiras temporais das ações através das quais os particulares intentam, nas instâncias nacionais, o reembolso de montantes indevidamente cobrados em violação do direito da União. Em todo o caso, os Estados-Membros devem respeitar os princípios da efetividade e da equivalência [25].

37. Todavia, verifica-se que, segundo as informações fornecidas na audiência, o direito alemão não parece prever tais limites temporais de uma forma específica para as taxas de utilização da infraestrutura ferroviária [26].

38. Neste contexto, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se, com efeito, as normas alemãs deixam indefinidamente em aberto o prazo de interposição do recurso ou, pelo contrário, preveem limites temporais para o seu exercício, baseados na prescrição dos direitos ou na caducidade (preclusão) das ações.

39. No âmbito dessa apreciação do direito interno que, insisto, apenas o órgão jurisdicional de reenvio está em condições de fazer, poderá ser pertinente ponderar se o princípio da segurança jurídica deve prevalecer sobre o princípio da legalidade (dado que o fator regional utilizado foi declarado ilegal, para depois ser eliminado) e se existe algum elemento que permita concluir que a confiança legítima de que as «taxas antigas» já não seriam objeto de um recurso tinha sido criada.

40. Caso se aceite que se podem aplicar, diretamente ou por analogia, os prazos de prescrição gerais, quer sejam de direito civil, quer sejam de direito administrativo, ou os prazos de caducidade, o órgão jurisdicional de reenvio deverá identificar em que momento começam a correr, questão que, em princípio, também depende do direito nacional [27].

41. Na audiência, foram considerados dois *dies a quo* possíveis para este efeito:

— A Prignitzer Eisenbahn alegou que o Acórdão CTL Logistics marcou um ponto de viragem e que constituiu o elemento gerador da apresentação do seu pedido de anulação e de reembolso à Bundesnetzagentur em 2018.

— Pelo contrário, a DB Netz afirma que a situação estava suficientemente definida quando, em 2010, assinou o contrato público com a Bundesnetzagentur no que respeita ao «fator regional» e que não havia nenhuma razão para não agir a partir desse momento.

42. Em suma, considero que o Acórdão DB Station contém a solução para responder à primeira questão prejudicial no sentido de que a entidade reguladora pode fiscalizar a legalidade das taxas correspondentes a períodos de aplicação já decorridos. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se, em conformidade com as normas nacionais, o exercício do direito de impugnar essas taxas está sujeito a prazos e se estes foram respeitados nos litígios de origem.

[25] Acórdão de 28 de novembro de 2000, Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, n.º 20), e jurisprudência referida. Embora essa jurisprudência diga respeito ao reembolso de impostos nacionais cobrados indevidamente e as taxas não tenham, *stricto sensu*, natureza fiscal, não penso que haja inconveniente em alargá-la a estas últimas.

[26] A Prignitzer Eisenbahn, a Bundesnetzgentur e a DB Netz concordaram relativamente a este aspeto. A Bundesnetzgentur sublinhou que existem prazos gerais de prescrição, mas que não são aplicáveis a esta matéria.

[27] Poderá, se for caso disso, examinar a existência de um motivo de suspensão ou de interrupção da prescrição.

D. Segunda questão prejudicial

43. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão (como proponho), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, em conformidade com o artigo 56.º, n.ºs 1, 6 e 9, da Diretiva 2012/34, «no âmbito de um controlo *ex post* das taxas antigas, a entidade reguladora pode declará-las inválidas com efeito *ex tunc*».

44. Ao definir as funções da entidade reguladora, o artigo 56.º, n.º 9, da Diretiva 2012/34 confere-lhe amplos poderes de intervenção, ao abrigo dos quais pode tomar as medidas adequadas para «corrigir […] situações indesejáveis nestes mercados [ferroviários], nomeadamente no que respeita ao n.º 1, alíneas a) a j)».

45. A competência de controlo da entidade reguladora, alargada às «taxas antigas» nos termos anteriormente expostos, permite-lhe declarar a invalidade das decisões impugnadas, que ficarão privadas de fundamento jurídico. Penso que isso decorre do artigo 56.º, n.º 9, da Diretiva 2012/34, que, como acabo de afirmar, permite que a entidade reguladora, após a receção e o tratamento de uma queixa [28], tome «medidas para resolver a situação» através de decisões vinculativas para todas as partes a que dizem respeito.

46. O facto de não se obter uma solução análoga com base no direito nacional não constituiria um obstáculo: o Tribunal de Justiça já declarou «que as disposições do [artigo 56.º, n.º 9, da Diretiva 2012/34] são incondicionais e suficientemente precisas e que, como tal, são dotadas de efeito direto […]. Ora, essas disposições impõem-se a todas as autoridades dos Estados-Membros, isto é, não só aos tribunais nacionais mas também a todos os órgãos da administração, incluindo as entidades descentralizadas, sendo que estas autoridades são obrigadas a aplicá-las» [29].

47. A invalidade assim declarada projeta-se para o passado (*ex tunc*), até ao próprio momento em que teve origem. É esta a lógica de qualquer sistema de recursos que permita a um órgão administrativo ou judicial anular os atos sujeitos à sua fiscalização.

48. Seguindo essa lógica, quando as decisões do gestor de infraestrutura estão feridas de ilegalidade e são invalidadas pela entidade reguladora devido aos vícios que contêm, a constatação deste último implica que o ato impugnado é nulo, total ou parcialmente, *ab initio*.

49. A declaração de nulidade com efeito *ex tunc* não parece, no entanto, ter sido a solução adotada pelo legislador alemão no § 68, n.º 3, da ERegG, mas impõe-se em conformidade com o direito da União, de acordo com as razões acima mencionadas. [30]

[28] Neste contexto, «queixa» equivale a uma reclamação.

[29] Acórdão Koleje Mazowieckie, n.º 58. Este acórdão dizia respeito, nomeadamente, ao artigo 30.º, n.º 5, da Diretiva 2001/14, cujo conteúdo é semelhante ao do artigo 56.º, n.º 9, da Diretiva 2012/34: «[a] entidade reguladora será chamada a decidir de eventuais queixas e a diligenciar no sentido de resolver a situação […]».

[30] «A entidade reguladora pode, com efeito *ex tunc*, obrigar o gestor de infraestruturas ferroviárias a alterar as medidas previstas no § 66, n.º 4, ou a declará-las expiradas, na medida em que não estejam em conformidade com as disposições da presente lei ou com os atos da União Europeia diretamente aplicáveis no âmbito de aplicação da presente lei.»

E. Terceira questão prejudicial

50. A terceira questão, que depende de uma resposta afirmativa às duas questões anteriores, tem por objetivo saber se o artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9, da Diretiva 2012/34 «permite uma regulamentação nacional que exclui qualquer possibilidade de controlo *ex post* das taxas antigas com efeito *ex tunc*».

51. Na realidade, a resposta a esta questão deduz-se da resposta dada à segunda questão (aliás, poderiam ser respondidas de forma conjunta), com base nas seguintes premissas:

— As empresas ferroviárias têm o direito de impugnar na entidade reguladora o montante das taxas individuais fixadas pelo gestor de infraestrutura.

— A esse direito corresponde a obrigação incondicional da entidade reguladora de se pronunciar sobre a legalidade das taxas de utilização de infraestruturas já cobradas, se for o caso.

52. Por conseguinte, o artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9, da Diretiva 2012/34 não permite que o direito nacional impeça as entidades reguladoras do setor ferroviário de fiscalizarem a legalidade das taxas relativas a exercícios já decorridos, dentro dos limites temporais admissíveis. O mesmo artigo da Diretiva 2012/34 opõe-se a que o direito nacional proíba que a declaração de nulidade de uma taxa seja retroativa (*ex tunc*) ao momento em que essa taxa se tornou aplicável.

F. Quarta questão prejudicial

53. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se «as medidas corretivas […] a tomar pela entidade reguladora competente permitem igualmente, em princípio, a possibilidade de ordenar ao gestor da infraestrutura que proceda ao reembolso das taxas cobradas ilegalmente, embora os pedidos de reembolso entre as empresas ferroviárias e os gestores da infraestrutura possam ser apresentados no âmbito do direito civil».

54. A questão pressupõe que, na Alemanha, em qualquer caso, as empresas ferroviárias podem recorrer aos tribunais cíveis para pedir ao gestor de infraestrutura o reembolso das taxas cobradas ilegalmente.

55. Por conseguinte, considero que a dúvida se circunscreve à questão de saber se essas mesmas empresas ferroviárias, em conformidade com a Diretiva 2012/34, poderiam dirigir-se *também* à entidade reguladora para obter esse reembolso. Só assim seria se essa entidade tivesse o poder de impor o reembolso ao gestor de infraestrutura.

56. Resulta do n.º 97 do Acórdão CTL Logistics que a intervenção da entidade reguladora é determinante para declarar a ilegalidade das taxas, enquanto condição prévia indispensável para que, *a posteriori*, os tribunais cíveis nacionais ordenem o seu reembolso. Essa declaração é confirmada, em termos análogos e para os pedidos relativos a uma ação fundada em responsabilidade, no Acórdão Koleje Mazowieckie [31].

[31] Acórdão Koleje Mazowieckie, n.º 55: «um órgão jurisdicional de direito comum não pode decidir sobre os pedidos relativos a uma ação fundada em responsabilidade […] sem que a entidade reguladora ou o órgão jurisdicional competente para conhecer dos recursos das suas decisões se tenha previamente pronunciado sobre a legalidade das decisões do gestor de rede […]».

57. A questão que agora se coloca é a de saber se o artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9, da Diretiva 2012/34 confere à entidade reguladora do setor ferroviário o poder de ordenar ela própria o reembolso da taxa cobrada ilegalmente, evitando processos paralelos ou sucessivos.

58. A solução para este problema prende-se com a questão de saber se as entidades reguladoras nacionais podem imiscuir-se nas relações entre operadores económicos sujeitas, em princípio, ao direito privado [32], e isto tanto na vertente declarativa (declaração de nulidade de um contrato) [33] como na executiva (ordem de reembolso, pedidos de indemnização de uma parte à outra). Mais uma vez, compete a cada Estado-Membro optar por uma ou outra solução, se esta não for predeterminada pelo direito da União.

59. Sob a perspetiva do direito da União, basta constatar que, no que respeita à fase declarativa, o Acórdão CTL Logistics resolveu as dúvidas respeitantes aos poderes das entidades reguladoras do setor ferroviário, na aceção acima exposta, o que foi assumido pelo legislador alemão [34].

60. Em contrapartida, no que respeita à fase executiva, o direito da União nem sempre contém disposições *explícitas* sobre o poder das entidades reguladoras de obrigarem as empresas sujeitas à sua supervisão a reembolsar os montantes cobrados ilegalmente. Na falta de tais disposições, os Estados-Membros dispõem de uma margem de manobra para esse efeito.

61. Num processo relativo ao mercado interno da eletricidade [35], o Tribunal de Justiça declarou que a Diretiva 2009/72/CE [36] não se opunha a que um Estado-Membro conferisse à entidade reguladora nacional a competência para ordenar às empresas de eletricidade que reembolsem aos seus clientes o montante correspondente a cobranças baseadas em cláusulas que tinha declarado ilegais [37].

62. A argumentação constante do Acórdão Green Network pode ser útil para o presente processo. Nele, o Tribunal de Justiça:

— Salientou que entre as funções da entidade reguladora não figura [nos termos do artigo 37.º, n.º 4, alínea d), da Diretiva 2009/72] a consistente em «exigir que essas empresas reembolsem quaisquer montantes cobrados ao abrigo de uma cláusula contratual considerada ilegal» [38].

[32] Recordo que, nos termos da Diretiva 2012/34, um gestor de infraestrutura pode ser uma empresa não necessariamente pública, a que é confiada a exploração, a manutenção e a renovação da infraestrutura ferroviária numa rede. Esse mesmo caráter é o habitual nas empresas de transporte ferroviário.

[33] Ou, no caso do transporte ferroviário, as cláusulas do contrato relativas às taxas. A DB Netz coloca a sua infraestrutura ferroviária à disposição das empresas de transporte com base em contratos de utilização individuais a celebrar para a utilização de cada linha.

[34] Nos termos do §§ 68, n.º 2, da ERegG, a entidade reguladora «decide sobre a validade do contrato ou das taxas, declara os contratos sem efeitos e fixa as condições contratuais ou as taxas». V., todavia, a opinião do órgão jurisdicional de reenvio no n.º 44 do despacho de reenvio: «a relação entre as empresas ferroviárias e os gestores de infraestruturas é contratual e, portanto, regida pelo direito civil. O direito da concorrência, enquanto parte do direito público, não intervém de forma coerciva nessa relação contratual, mas sim para realizar os objetivos desse direito e fixar o quadro de uma concorrência monopolizada».

[35] Acórdão de 30 de março de 2023, Green Network (Injunção de reembolso de despesas) (C-5/22, EU:C:2023:273, n.º 30). A seguir «Acórdão Green Network».

[36] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55).

[37] N.º 30 do Acórdão Green Network: «O artigo 37.º, n.os 1, alíneas i) e n), e 4.º, alínea d), da Diretiva 2009/72, bem como o anexo I da mesma, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro confira à entidade reguladora nacional a competência para ordenar às empresas de eletricidade que reembolsem aos seus clientes finais o montante correspondente à contrapartida paga por estes a título de "despesas de gestão administrativa" em aplicação de uma cláusula contratual considerada ilegal por essa entidade, incluindo nos casos em que essa injunção de reembolso não se baseia em razões de qualidade do serviço em causa prestado por essas empresas, mas na violação de obrigações de transparência tarifária».

[38] *Ibidem*, n.º 23.

— Confirmou que, apesar desse facto, «a utilização, no artigo 37.º, n.º 4, da Diretiva 2009/72, da expressão "a entidade reguladora deve ter as seguintes competências mínimas" indica que *se podem atribuir* a tal entidade outras competências além das expressamente mencionadas nesse artigo 37.º, n.º 4, a fim de lhe permitir cumprir as obrigações» impostas por essa diretiva [39].

— Declarou que «um Estado-Membro pode atribuir a tal entidade a competência para impor a esses operadores a restituição dos montantes por eles cobrados em violação das exigências» pertinentes [40].

— Sublinhou que, «embora a Diretiva 2009/72 *não exija* que os Estados-Membros prevejam que a entidade reguladora nacional tem a competência para ordenar o reembolso, por uma empresa de eletricidade, dos montantes indevidamente cobrados aos seus clientes, essa diretiva *não se opõe* a que um Estado-Membro conceda tal competência a essa entidade» [41].

63. Em suma, o Tribunal de Justiça considerou que, tendo em conta os termos abertos das disposições da Diretiva 2009/72, mesmo que esta não imponha que a entidade reguladora seja competente para ordenar o reembolso, cada Estado-Membro pode prevê-lo na sua legislação interna.

64. No que respeita à Diretiva 2012/34, «incumbe [à entidade reguladora] "acompanhar a situação da concorrência nos mercados de serviços ferroviários" e fiscalizar, neste âmbito, as decisões tomadas pelos atores do setor ferroviário, nomeadamente em relação aos diferentes elementos enumerados no artigo 56.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34» [42].

65. Em especial, o artigo 56.º, n.º 1, alíneas d) e e), da Diretiva 2012/34, autoriza os candidatos a «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 […], no que se refere: […] [a]o regime de tarifação [e] [a]o nível ou à estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar».

66. Esta possibilidade encontra o seu reverso no poder da entidade reguladora de declarar se as decisões do gestor de infraestrutura relativas às taxas são ou não válidas. Nos termos do artigo 56.º, n.º 6, da Diretiva 2012/34, 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» [43].

67. Até aqui, nada indica que as decisões da entidade reguladora do setor ferroviário sejam mais do que meramente declarativas. A Diretiva 2012/34 não prevê a *obrigação* de os Estados-Membros dotarem a entidade reguladora de competências executivas. Por conseguinte, seria aplicável o mesmo critério (a diretiva *nem exige nem se opõe*) estabelecido no Acórdão Green Network.

[39] *Ibidem*, n.º 24. O sublinhado é meu.

[40] *Ibidem*, n.º 25. Nesse processo, tratava-se das «exigências relativas à proteção dos consumidores, nomeadamente as respeitantes à obrigação de transparência e à exatidão da faturação».

[41] *Ibidem*, n.º 28. O sublinhado é meu.

[42] Acórdão de 3 de maio de 2022, CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, n.º 56).

[43] A entidade reguladora deve exercer essa função de fiscalização quer a sua atuação seja provocada pela impugnação pelo candidato de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura (artigo 56.º, n.º 1) como quando atue oficiosamente (artigo 56.º, n.º 2).

68. Todavia, poder-se-ia argumentar que as funções da entidade reguladora do setor ferroviário, em conformidade com o artigo 56.º, n.º 9, da Diretiva 2012/34, iriam além da vertente declarativa, uma vez que esta está autorizada a adotar as «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)».

69. Segundo essa argumentação, a capacidade de reação conferida à entidade reguladora do setor ferroviário pela Diretiva 2012/34 é mais elevada do que a prevista na Diretiva 2009/72. Os seus poderes (para «resolver» e «corrigir») iriam além do puramente declarativo e abrangeriam poderes executivos, como o de ordenar o reembolso das taxas cobradas ilegalmente pelo gestor de infraestrutura.

70. Todavia, não me parece que as diferenças entre as duas diretivas sejam tão significativas. Analisando a Diretiva 2009/72, conclui-se que o efeito vinculativo das decisões da entidade reguladora no setor da eletricidade estava igualmente ligado à capacidade de impor o seu cumprimento. Assim, por exemplo, o seu artigo 37.º, n.º 10, conferia-lhes competências «para obrigar, se necessário, os operadores das redes de transporte e distribuição a alterarem os termos e condições, incluindo as tarifas». Em determinadas situações, podem «decidir das medidas compensatórias adequadas».

71. Na minha opinião, uma decisão tão relevante como a de atribuir a uma entidade reguladora, através de uma diretiva, a competência para ordenar o reembolso de montantes estabelecidos no âmbito de uma relação contratual só pode ser tomada pelo legislador da União. Em caso de silêncio de uma diretiva sobre esta competência, impõe-se a solução Green Network.

72. Nada impediria o legislador da União de decidir que, face à cobrança de taxas ilegais pelo gestor de infraestrutura, a própria entidade reguladora o possa obrigar a reembolsá-las, a fim de restabelecer a ordem jurídica violada [44]. Mas, repito, essa previsão não consta da Diretiva 2012/34.

73. Por outras palavras, não considero que a Diretiva 2012/34 imponha aos Estados-Membros a obrigação de que, em todo o caso, a entidade reguladora tenha o poder de ordenar o reembolso e, ainda menos, que tenha competência exclusiva para o fazer. Outros sistemas, que incluem mecanismos de coordenação entre autoridades de natureza diferente (judicial e administrativa), são *a priori* admissíveis [45].

74. No que respeita especificamente às taxas previstas na Diretiva 2012/34, o Acórdão CTL Logistics admite que o seu reembolso possa ser feito, nas condições que estabelece, «em aplicação de disposições do direito civil» [46].

75. Por conseguinte, trata-se de uma matéria abrangida pela autonomia processual dos Estados-Membros. Estes terão de optar entre: a) atribuir competência executiva às entidades reguladoras para ordenarem o reembolso das taxas, competência que poderá coexistir com a dos

[44] Como afirma o Governo Norueguês (n.º 29 das suas observações escritas), a declaração de invalidade das taxas e a ordem de reembolso são medidas associadas. Na sua opinião, seria desnecessário exigir que as empresas ferroviárias intentassem ações cíveis longas e dispendiosas, a fim de obter o reembolso do indevido.

[45] Foi o entendimento do Tribunal de Justiça no respeitante à Diretiva 2009/72: a atuação coordenada da entidade reguladora com outras autoridades nacionais não implica que apenas uma dessas «pode ordenar a restituição dos montantes indevidamente cobrados aos clientes finais pelas empresas de eletricidade». Acórdão Green Network, n.º 26.

[46] Acórdão CTL Logistics, n.º 97. Nesse processo, não estava em causa saber se a competência da entidade reguladora ia além do puramente declarativo, uma vez que, como pressuposto da atuação do tribunal cível, bastava que essa entidade tivesse declarado a ilegalidade da taxa.

tribunais cíveis; ou b) reservar a possibilidade de apresentação de pedidos de reembolso apenas para os tribunais cíveis, desde que os pressupostos do Acórdão CTL Logistics sejam respeitados e que os processos estejam em conformidade com os princípios da equivalência e da efetividade.

76. Compete logicamente ao órgão jurisdicional de reenvio interpretar o direito interno para determinar o sistema de atribuição de competência aí regulado. Sem querer substituí-lo na sua tarefa, considero que alguns indicadores que surgiram nas observações das partes e na audiência poderiam demonstrar que o direito alemão admite o poder da Bundesnetzagentur para impor o reembolso das taxas ilegais.

77. Com efeito, o Governo Alemão alegou que, segundo a sua interpretação da ERegG, a entidade reguladora tem competência para ordenar o reembolso quando decide no âmbito de um procedimento oficioso, mas não se o procedimento tiver sido iniciado a pedido (queixa) de uma empresa ferroviária [47].

78. Embora me seja difícil compreender como é que a entidade reguladora não poderia fazer, a pedido de uma parte, o que poderia fazer oficiosamente [48], dado que a Diretiva 2012/34 equipara essa dualidade de atuações [49], repito que este problema apenas poderá ser resolvido pelos órgãos jurisdicionais alemães no âmbito da interpretação do seu direito interno.

79. Acrescento que, se o legislador nacional decidir atribuir à entidade reguladora a competência para impor ao gestor de infraestrutura o reembolso das taxas cobradas ilegalmente, não vejo razão para que haja um tratamento divergente consoante a sua atuação tenha sido iniciada a pedido de uma parte ou oficiosamente.

V. Conclusão

80. Atendendo ao exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha) nos seguintes termos:

«O artigo 56.º, n.os 1, 6 e 9 da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único,

[47] Nos n.os 43 e 44 das suas observações escritas, o Governo Alemão associa a diferente capacidade de atuação da entidade reguladora, consoante atue oficiosamente ou a pedido das partes, ao conteúdo, respetivamente, dos §§ 67 e 68 da ERegG. Na audiência, perante o pedido de esclarecimentos respeitante às razões que justificariam essa distinção, procurou fundamentá-la na margem de apreciação do legislador nacional.

[48] No contexto do artigo 56.º, n.os 1 e 2, da Diretiva 2012/34, não encontro elementos para sustentar que a fiscalização exercida pela entidade reguladora tenha um alcance diferente consoante atue a pedido de uma parte ou oficiosamente. Além disso, o cúmulo de funções da entidade reguladora «implica que, quando se recorre [para essa entidade] esta circunstância não prejudica a competência dessa mesma entidade para *adotar*, se for o caso oficiosamente, *medidas adequadas para sanar qualquer violação da regulamentação aplicável*». Acórdão de 3 de maio de 2022, CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, n.º 61), o sublinhado é meu.

[49] No Acórdão DB Station considerou-se, no seu n.º 65, que «a entidade reguladora está encarregada, simultaneamente, de agir como órgão de recurso e de supervisionar, por sua própria iniciativa, a aplicação que é feita pelos agentes do setor ferroviário das regras previstas nesta Diretiva [2001/14]. Em conformidade com o [artigo 30.º, n.º 5], desta [equivalente ao artigo 56.º, nº 9 da Diretiva 2012/34], é competente para tomar todas as medidas necessárias para sanar as violações da referida diretiva, se for caso disso, oficiosamente». A alegada diferenciação entre «resolver» [N. do T.: «remediar» na versão espanhola do artigo 56.º, n.º 9, da Diretiva 2012/34] e «corrigir», a que se refere o Governo Alemão, é diluída uma vez que o Tribunal de Justiça utiliza o verbo «sanar»; N. do T.: «remediar» na versão espanhola do n.º 65 do Acórdão DB Station e do artigo 30.º, n.º 5, da Diretiva 2001/14, a que se refere esse acórdão] no que respeita a uma atuação que pode ocorrer oficiosamente.

deve ser interpretado no sentido de que:

— Permite que a entidade reguladora do setor ferroviário fiscalize a legalidade das taxas que o gestor de infraestrutura tenha estabelecido, mesmo quando o seu período de aplicação já tenha decorrido.

— No âmbito do controlo de taxas cujo período de aplicação já tenha decorrido, a entidade reguladora pode declarar a sua invalidade com efeito *ex tunc*, sendo que essa possibilidade não pode ser excluída por uma regulamentação nacional.

— Cabe a cada Estado-Membro decidir se a entidade reguladora do setor ferroviário tem competência para ordenar ao gestor de infraestrutura o reembolso das taxas cuja invalidade tenha declarado, opção que o artigo 56.º da Diretiva 2012/34 nem exige nem proíbe.»