Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 3 de setembro de 2015 [1]

Processo C-121/14

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte
contra
Parlamento Europeu

Conselho da União Europeia

«Recurso de anulação — Artigo 91.º TFUE — Artigos 170.° TFUE e seguintes — Transportes — Redes transeuropeias de transportes — Mecanismo Interligar a Europa — Prolongamento dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias para além de Londres — Projeto de interesse comum que exige a aprovação do Estado-Membro a que diz respeito»

1. Com o seu recurso, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pede ao Tribunal de Justiça que anule o artigo 29.º e o Anexo II do Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010 [2], com o principal fundamento de que as ampliações de corredores de transporte ferroviário iniciais previstas nestas disposições se destinam à realização dos objetivos previstos no artigo 170.º TFUE e que, consequentemente, deviam ter sido adotadas em conformidade com os artigos 171.° TFUE e 172.° TFUE.

I – **Enquadramento jurídico**

A – *Tratado FUE*

2. O artigo 91.º TFUE prevê o seguinte:

«1. Para efeitos de aplicação do artigo 90.º, e tendo em conta os aspetos específicos dos transportes, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, estabelecem:

a) Regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efetuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros;

b) As condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro;

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 348, p. 129, a seguir «regulamento controvertido».

c) Medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes;

d) Quaisquer outras disposições adequadas.

2. Aquando da adoção das medidas a que se refere o n.º 1, são tidos em conta os casos em que a aplicação seja suscetível de afetar gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como a exploração de equipamentos de transporte.»

3. No título XVI, intitulado «As redes transeuropeias», o artigo 170.º TFUE dispõe:

«1. A fim de contribuir para a realização dos objetivos enunciados nos artigos 26.° e 174.° e de permitir que os cidadãos da União, os operadores económicos e as coletividades regionais e locais beneficiem plenamente das vantagens decorrentes da criação de um espaço sem fronteiras internas, a União contribuirá para a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias nos setores das infraestruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia.

2. No âmbito de um sistema de mercados abertos e concorrenciais, a ação da União terá por objetivo fomentar a interligação e a interoperabilidade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes. Terá em conta, em especial, a necessidade de ligar as regiões insulares, sem litoral e periféricas às regiões centrais da União.»

4. Por outro lado, também sob o mesmo título, o artigo 171.º, n.º 1, TFUE prevê:

«A fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 170.º, a União:

— estabelecerá um conjunto de orientações que englobem os objetivos, as prioridades e as grandes linhas das ações previstas no domínio das redes transeuropeias; essas orientações identificarão os projetos de interesse comum,

— realizará todas as ações que possam revelar-se necessárias para assegurar a interoperabilidade das redes, em especial no domínio da harmonização das normas técnicas,

— pode apoiar projetos de interesse comum que beneficiem do apoio dos Estados-Membros, identificados no âmbito das orientações referidas no primeiro travessão, em especial sob a forma de estudos de viabilidade, de garantias de empréstimo ou de bonificações de juros; a União pode ainda contribuir para o financiamento de projetos específicos na área das infraestruturas de transportes, nos Estados-Membros, através do Fundo de Coesão, criado nos termos do disposto no artigo 177.º

A ação da União terá em conta a potencial viabilidade económica dos projetos.»

5. Por último, o artigo 172.º TFUE, que se insere também no título XVI relativo às redes transeuropeias, enuncia que:

«As orientações e outras medidas a que se refere o n.º 1 do artigo 171.º serão adotadas pelo Parlamento [...] e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

As orientações e projetos de interesse comum que digam respeito ao território de um Estado-Membro exigem a aprovação desse Estado-Membro.»

B – *Regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias*

6. Adotado com fundamento no artigo 91.º TFUE, o Regulamento (UE) n.º 913/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2010, relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo [3], tem por objetivo definir as regras que regem a criação e a organização de corredores ferroviários internacionais, tendo em vista o desenvolvimento de uma rede ferroviária europeia destinada a um transporte de mercadorias competitivo. Com este objetivo, estabelece regras de seleção, organização, gestão e planeamento indicativo dos investimentos dos corredores de transporte de mercadorias [4].

7. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, deve entender-se por «'[c]orredor de transporte de mercadorias', o conjunto das linhas férreas designadas, incluindo as linhas ferroviárias de *ferry-boat* no território dos Estados-Membros ou entre os Estados-Membros e, se for caso disso, em países terceiros europeus, que ligam dois ou mais terminais ao longo de um traçado principal e, se for caso disso, traçados e secções alternativos de ligação entre si, incluindo a infraestrutura ferroviária e os elementos que a compõem, bem como os serviços ferroviários relevantes, em conformidade com o artigo 5.º da Diretiva 2001/14/CE [5]».

8. O capítulo II do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias prevê a designação e a administração dos corredores ferroviários internacionais. O artigo 3.º deste regulamento, que figura neste capítulo, está redigido nos seguintes termos:

«Os Estados-Membros referidos no anexo devem tornar operacionais até às datas nele fixadas os corredores iniciais de transporte de mercadorias estabelecidos no anexo. Os Estados-Membros em causa devem informar a Comissão da criação dos corredores de transporte de mercadorias.»

9. O anexo do referido regulamento prevê:

	«Estados-Membros	Vias principais (1)	Criação dos corredores de transporte de mercadorias:
[...]	[...]	[...]	[...]
'Mar do Norte - Mediterrâneo'	NL, BE, LU, FR e UK(+)	Glasgow(*)/Edinburg(*) /Southampton(*)/Felixstowe(*)-Londres (+)/Dunkerque(+)/Lille(+)/Liège(+)/Paris (+)/Amsterdam(+)-Rotterdam-Zeebrugge (+)/Antwerpen-Luxembourg-Metz-Dijon-Lyon/[Basel]-Marseille(+)	Até 10 de novembro:
[...]	[...]	[...]	[...]

(1) O sinal '/' significa vias alternativas. Por razões de coerência com as orientações da [Rede transeuropeia de transportes (a seguir 'RTE-T')], o corredor do Atlântico e o corredor do Mediterrâneo

3 — JO L 276, p. 22; retificação no JO 2012, L 325, p. 19. Regulamento conforme alterado pelo regulamento controvertido, a seguir «regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias».

4 — V. artigo 1.º, n.º 1, primeiro período, desse regulamento.

5 — 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 L 75, p. 29).

devem, no futuro, ser completados pelo eixo ferroviário de transporte de mercadorias Sines/Algeciras-Madrid-Paris, que inclui a travessia central dos Pirenéus através de um túnel de baixo nível.

(+) As vias assinaladas com + devem ser incluídas nos respetivos corredores o mais tardar três anos a contar da data de criação fixada no presente quadro. As infraestruturas existentes definidas no artigo 8.º e no artigo 13.º, n.º 1, do presente regulamento devem ser adaptadas com a participação dos Estados-Membros e gestores de infraestruturas adicionais nos respetivos corredores. Estas inclusões devem assentar em estudos de mercado e ter em conta o aspeto do transporte de passageiros e de mercadorias existente, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3[,] do presente regulamento.

(*) As vias assinaladas com * devem ser incluídas nos respetivos corredores o mais tardar cinco anos a contar da data de criação fixada no presente quadro. As infraestruturas existentes definidas no artigo 8.º e no artigo 13.º, n.º 1, do presente regulamento devem ser adaptadas com a participação dos Estados-Membros e gestores de infraestruturas adicionais nos respetivos corredores. Estas inclusões devem assentar em estudos de mercado e ter em conta o aspeto do transporte de passageiros e de mercadorias existente, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3[,] do presente regulamento.

[…]»

10. Antes da alteração introduzida pelo regulamento controvertido, o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 era apresentado nos seguintes termos:

«2.	NL, BE, LU, FR	Roterdão-Antuérpia-Luxemburgo-Metz-Dijon-Lyon/[Basileia]	Até 10 de novembro de 2013»

11. Os artigos 4.º a 6.º do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias estabelecem critérios para a criação de corredores de transporte de mercadorias adicionais e contêm regras de seleção para esses corredores bem como para a sua alteração. Estes artigos preveem:

«Artigo 4.º

Critérios aplicáveis aos corredores de transporte de mercadorias adicionais

A seleção dos corredores de transporte de mercadorias adicionais a que se refere o artigo 5.º e a alteração dos corredores de transporte de mercadorias a que se refere o artigo 6.º devem obedecer aos seguintes critérios:

a) A passagem do corredor de transporte de mercadorias pelo território de pelo menos três Estados-Membros, ou de dois Estados-Membros se a distância entre os terminais servidos pelo corredor for superior a 500 quilómetros;

b) A coerência do corredor de transporte de mercadorias com a RTE-T, com os corredores [European Rail Traffic Management System (ERTMS)] [6] e com os corredores definidos pela [RailNetEurope (RNE)] [7];

c) A integração dos projetos prioritários da RTE-T no corredor de transporte de mercadorias;

6 — O ERTMS é um sistema que visa a harmonização da sinalização ferroviária, que compreende também a deteção dos comboios nas vias férreas.

7 — A RNE é uma associação criada em 2004 que agrupa gestores de infraestruturas.

d) O equilíbrio entre os custos e os benefícios socioeconómicos decorrentes da criação do corredor de transporte de mercadorias;

e) A coerência do conjunto dos corredores de transporte de mercadorias propostos pelos Estados-Membros para criar uma rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo;

f) O desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias e de grandes fluxos comerciais e de tráfego de mercadorias ao longo do corredor de transporte de mercadorias;

g) Se for caso disso, melhores interligações entre os Estados-Membros e os países terceiros europeus;

h) O interesse dos candidatos no corredor de transporte de mercadorias;

i) A existência de boas interligações com os outros modos de transporte, nomeadamente devido a uma rede de terminais adequada, inclusive nos portos marítimos e de navegação interior.

Artigo 5.º

Seleção dos corredores de transporte de mercadorias adicionais

1. Os Estados-Membros com fronteiras ferroviárias com outro Estado-Membro devem participar na criação de pelo menos um corredor de transporte de mercadorias, a não ser que essa obrigação já tenha sido cumprida nos termos do artigo 3.º

2. Não obstante o disposto no n.º 1, os Estados-Membros devem, a pedido de um Estado-Membro, participar na criação do corredor de transporte de mercadorias referido no n.º 1 ou no prolongamento de um corredor existente, por forma a permitir que o Estado-Membro vizinho cumpra a obrigação que lhe é imposta nos termos do n.º 1.

3. Sem prejuízo das obrigações a que os Estados-Membros estão sujeitos por força do artigo 7.º da Diretiva 91/440/CEE [8], caso um Estado-Membro considere, na sequência da apresentação de uma análise socioeconómica, que a criação de um corredor de transporte de mercadorias não seria do interesse dos candidatos suscetíveis de o utilizarem, não traria benefícios socioeconómicos significativos ou constituiria um encargo desproporcionado, esse Estado-Membro não está obrigado à participação a que se referem os n.os 1 e 2 do presente artigo, sem prejuízo de uma decisão da Comissão tomada nos termos do procedimento consultivo a que se refere o n.º 2 do artigo 21.º

4. Os Estados-Membros não estão obrigados à participação a que se referem os n.os 1 e 2 se tiverem uma rede ferroviária cuja bitola seja diferente da rede ferroviária principal da União.

5. A criação de um corredor de transporte de mercadorias é proposta pelos Estados-Membros interessados. Para o efeito, esses Estados-Membros endereçam conjuntamente à Comissão uma carta de intenções, que deve incluir uma proposta elaborada após consulta dos gestores de infraestruturas e dos candidatos interessados, tendo em conta os critérios fixados no artigo 4.º

A fim de cumprir as obrigações que lhes incumbem por força dos n.os 1 e 2, os Estados-Membros interessados devem endereçar conjuntamente à Comissão uma carta de intenções até 10 de novembro de 2012.

8 — Diretiva do Conselho, de 29 de julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários (JO L 237, p. 25).

6. A Comissão examina as propostas de criação de corredores de transporte de mercadorias referidas no n.º 5 e, pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do artigo 21.º, aprova uma decisão sobre a conformidade de cada proposta com o presente artigo no prazo de nove meses a contar da apresentação da proposta.

7. Os Estados-Membros interessados devem criar o corredor de transporte de mercadorias no prazo de dois anos a contar da decisão da Comissão a que se refere o n.º 6.

Artigo 6.º

Alteração dos corredores de transporte de mercadorias adicionais

1. Os corredores de transporte de mercadorias referidos no artigo 5.º podem ser alterados com base numa proposta conjunta apresentada à Comissão pelos Estados-Membros interessados, após consulta dos gestores da infraestrutura e dos candidatos interessados.

2. A Comissão aprova, pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do artigo 21.º, uma decisão sobre a proposta, tendo em conta os critérios fixados no artigo 4.º»

C – *Regulamento RTE-T*

12. O Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão n.º 661/2010/UE[9], foi adotado com base no artigo 172.º TFUE. Nos termos do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento RTE-T, este tem por objetivo estabelecer orientações para o desenvolvimento de uma rede transeuropeia de transportes estruturada em dois níveis, composta pela rede global e, com base nesta, a rede principal, e identificar projetos de interesse comum e especificar os requisitos a cumprir na gestão da infraestrutura da RTE-T.

13. O artigo 2.º deste regulamento prevê:

«1. O presente regulamento aplica-se à [RTE-T], ilustrada nos mapas contidos no Anexo I. A [RTE-T] compreende a infraestrutura de transportes e as aplicações telemáticas, bem como medidas destinadas a promover a gestão e utilização eficientes dessa infraestrutura e a permitir a criação e a gestão de serviços de transporte sustentáveis e eficientes.

2. A infraestrutura da [RTE-T] é composta pelas infraestruturas de transporte ferroviário, de transporte das vias navegáveis interiores, de transporte rodoviário, de transporte marítimo, de transporte aéreo e de transporte multimodal, tal como determinado nas secções relevantes do capítulo II.»

14. Em conformidade com o artigo 3.º, alínea a), do regulamento RTE-T, deve entender-se por «[p]rojeto de interesse comum», um projeto realizado de acordo com os requisitos e nos termos das disposições desse regulamento.

15. O artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento refere que a RTE-T é planeada, desenvolvida e explorada de um modo eficiente em termos de recursos, mediante o desenvolvimento, a melhoria e a manutenção das infraestruturas de transporte existentes.

9 — JO L 348, p. 1. Regulamento conforme alterado pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 473/2014 da Comissão, de 17 de janeiro de 2014 (JO L 136, p. 10, a seguir «regulamento RTE-T»).

16. Segundo o artigo 6.º do regulamento RTE-T, o desenvolvimento gradual da RTE-T deve ser alcançado, em especial, através da implantação de uma rede de estrutura dupla, com uma abordagem metodológica coerente e transparente, composta por uma rede global e uma rede principal. A rede global é composta por todas as infraestruturas de transporte existentes e planeadas da RTE-T, bem como por medidas destinadas a promover uma utilização eficiente e sustentável, do ponto de vista social e ambiental, dessa mesma infraestrutura. A rede principal é composta pelas partes da rede global estrategicamente mais importantes para atingir os objetivos de desenvolvimento da RTE-T. Estas redes são identificadas e desenvolvidas em conformidade, respetivamente, com os capítulos II e III desse regulamento.

17. O artigo 7.º do referido regulamento está redigido nos seguintes termos:

«1. Os projetos de interesse comum devem contribuir para o desenvolvimento da [RTE-T] através da construção de novas infraestruturas de transporte e da reabilitação e modernização das infraestruturas de transporte existentes, bem como da adoção de medidas destinadas a promover uma utilização eficiente da rede em termos de recursos.

2. Os projetos de interesse comum devem:

a) Contribuir para os objetivos que se insiram em pelo menos duas das quatro categorias estabelecidas no artigo 4.º;

b) Preencher os requisitos do capítulo II e, caso afetem a rede principal, os requisitos do capítulo III;

c) Ser economicamente viáveis com base numa análise dos custos e benefícios socioeconómicos;

d) Apresentar valor acrescentado europeu.

3. Os projetos de interesse comum podem abarcar o seu ciclo completo, incluindo os estudos de viabilidade e os procedimentos de autorização, a execução e a avaliação.

[...]»

18. O artigo 32.º, alínea a), do regulamento RTE-T, que integra o capítulo II consagrado à rede global, refere que os Estados-Membros devem prestar especial atenção aos projetos de interesse comum que ofereçam serviços de transporte de mercadorias eficientes que utilizem a infraestrutura da rede global, que contribuam para reduzir as emissões de dióxido de carbono e outros impactos ambientais negativos, e que visem melhorar a utilização sustentável da infraestrutura de transportes, incluindo a sua gestão eficaz.

19. O artigo 42.º deste regulamento prevê que:

«1. Os corredores da rede principal são um instrumento destinado a facilitar a implantação coordenada da rede principal. A fim de criar um transporte multimodal eficiente em termos de recursos e de contribuir para a coesão através de uma cooperação territorial reforçada, os corredores da rede principal devem centrar-se nos seguintes aspetos:

a) integração modal;

b) interoperabilidade; e

c) desenvolvimento coordenado da infraestrutura, nomeadamente nos troços transfronteiriços e nos pontos de estrangulamento.

2. Os corredores da rede principal devem permitir aos Estados-Membros a adoção de uma abordagem coordenada e sincronizada no que respeita aos investimentos na infraestrutura, de modo a gerir as capacidades da forma mais eficiente possível. Os corredores da rede principal devem apoiar a implantação de sistemas de gestão de tráfego interoperáveis a nível global, e, se adequado, recorrer à inovação e às novas tecnologias.»

20. O artigo 43.º do referido regulamento define os corredores da rede principal da forma seguinte:

«1. Os corredores da rede principal abrangem os fluxos de longa distância mais importantes dessa rede e visam, em especial, melhorar as ligações transfronteiriças no interior da União.

2. Os corredores da rede principal devem ser multimodais e abertos à inclusão de todos os modos de transporte abrangidos pelo presente regulamento. Devem atravessar pelo menos duas fronteiras e envolver, se possível, pelo menos três modos de transporte, incluindo, se adequado, as autoestradas do mar.»

21. Segundo o artigo 44.º, n.º 1, do regulamento RTE-T, a lista dos corredores da rede principal consta da parte I do Anexo I do regulamento controvertido. Os Estados-Membros devem participar, de acordo com o capítulo IV do regulamento RTE-T, nesses corredores da rede principal.

22. Os artigos 45.º a 47.º desse regulamento estabelecem a estrutura de governação dos corredores da rede principal, a fim de facilitar a sua implantação coordenada, em concertação com os Estados-Membros em causa. Para cada corredor da rede principal são nomeados um ou vários coordenadores europeus, assistidos por um fórum consultivo criado em concertação com os Estados-Membros em causa. O coordenador europeu elabora um plano de atividades do corredor, em colaboração com os Estados-Membros em causa e acompanha a sua execução.

23. Por último, o artigo 48.º do referido regulamento está redigido nos seguintes termos:

«1. É assegurada uma coordenação adequada entre os corredores da rede principal e os corredores de transporte ferroviário de mercadorias previstos no regulamento [relativo ao transporte ferroviário de mercadorias], a fim de evitar a sobreposição de esforços, em especial no estabelecimento do plano de atividades ou na criação de grupos de trabalho.

2. As disposições do presente capítulo não prejudicam as estruturas de governação previstas no regulamento [relativo ao transporte ferroviário de mercadorias].»

D – *Regulamento controvertido*

24. O artigo 1.º do regulamento controvertido refere que este tem por objeto instituir o Mecanismo Interligar a Europa. Este mecanismo determina as condições, os métodos e os procedimentos para a concessão de assistência financeira da União às redes transeuropeias, a fim de apoiar projetos de interesse comum no setor das infraestruturas de transporte, telecomunicações e energia e de explorar as potenciais sinergias entre esses setores.

25. Nos termos do artigo 2.º, ponto 1, deste regulamento, deve entender-se por «[p]rojeto de interesse comum», um projeto identificado no Regulamento RTE-T, no Regulamento (UE) n.º 347/2013[10] ou num regulamento relativo às orientações para as redes transeuropeias de infraestruturas de telecomunicações.

10 — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013, relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE e altera os Regulamentos (CE) n.º 713/2009 (CE) n.º 714/2009 e (CE) n.º 715/2009 (JO L 115, p. 39).

26. O Anexo I, parte I, do regulamento controvertido estabelece, nomeadamente, o corredor de rede principal «Mar do Norte — Mediterrâneo». Relativamente ao Reino Unido, prevê, nomeadamente, os seguintes troços:

— Glasgow/Edinburgh — Manchester/Liverpool — Birmingham,

— Birmingham — Felixstowe/Londres/Southampton,

— London — Lille — Brussel/Bruxelles.

27. O artigo 29.º do regulamento controvertido prevê que o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias é alterado do seguinte modo:

«O anexo do regulamento [relativo ao transporte ferroviário de mercadorias] é substituído pelo texto do Anexo II do [...] regulamento [controvertido]. Por conseguinte, os corredores (revistos) de transporte ferroviário de mercadorias ficam abrangidos pelas disposições do regulamento [relativo ao transporte ferroviário de mercadorias].»

28. No Anexo II do regulamento controvertido, o corredor de transporte ferroviário de mercadorias «Mar do Norte — Mediterrâneo» substitui o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, previsto no anexo do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, antes da sua alteração pelo artigo 29.º do regulamento controvertido [11].

29. Foi assim que o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 foi ampliado até Glasgow, incluindo, no que respeita ao Reino Unido, Glasgow, Edimburgo, Southampton, Felixtowe e Londres.

II – **Processo legislativo que levou à adoção do regulamento controvertido**

30. Inicialmente, o Reino Unido não participava em nenhum dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais, conforme previstos pelo regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias. Posteriormente, com base em estudos socioeconómicos, iniciou o processo de criação de um corredor de transporte ferroviário de mercadorias adicional, nos termos do artigo 5.º daquele regulamento, com o objetivo de ampliar o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 até Londres, pelo túnel do canal da Mancha.

31. Na sua petição, o Reino Unido explica que, relativamente ao regulamento controvertido, aderiu aos princípios conforme expostos no artigo 1.º do mesmo. No entanto, durante as negociações para a aprovação deste regulamento, foi apresentada uma proposta de alteração do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 com o objetivo de ampliá-lo até Glasgow. Essa ampliação não foi aprovada pelo Reino Unido nem, segundo este Estado, justificada pela análise socioeconómica.

32. Assim, o Reino Unido absteve-se na votação para a aprovação do regulamento controvertido e apresentou, em 25 de novembro de 2013, uma declaração em que expôs os motivos da sua abstenção [12]. Por outro lado, a República Federal da Alemanha e a República da Letónia também apresentaram observações em que manifestaram as suas preocupações quanto à ampliação dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais nessas condições [13].

11 — V. n.os 9 e 10 das presentes conclusões.

12 — V. documento do Conselho 16096/13 ADD 2, relativo à proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010.

13 — *Idem.*

III – **Pedidos das partes**

33. O Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido, na medida em que estas disposições ampliam para além de Londres o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, e

— condenar o Parlamento e o Conselho nas despesas.

34. O Parlamento e o Conselho, bem como a Comissão que intervém em seu apoio, pedem que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento ao recurso e

— condenar o Reino Unido nas despesas.

IV – **Quanto à admissibilidade do recurso atendendo ao pedido de anulação parcial do regulamento controvertido**

35. O Reino Unido considera que o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido são partes distintas e destacáveis do resto do regulamento. Portanto, esclarece que o seu recurso visa a anulação parcial do referido regulamento, a saber, a anulação do seu artigo 29.º e do seu Anexo II.

36. Segundo jurisprudência constante, a anulação parcial de um ato da União só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis do resto do ato. De igual modo, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que esta exigência de possibilidade de autonomização não será cumprida se a anulação parcial de um ato tiver por efeito alterar a substância desse ato [14].

37. O Parlamento, o Conselho e a Comissão concordam que o pedido de anulação parcial apresentado pelo Reino Unido é admissível.

38. Partilhamos deste entendimento.

39. Com efeito, o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido são separáveis do seu todo. Se a ilegalidade deste artigo e deste anexo vier a ser declarada, este regulamento não deixa de produzir efeitos jurídicos por essa razão, na medida em que as suas outras disposições visam um objetivo diferente do prosseguido pelo referido artigo e pelo referido anexo.

40. Assim, o principal objetivo do regulamento controvertido é criar um Mecanismo Interligar a Europa a fim de acelerar os investimentos no domínio das redes transeuropeias [15]. Para este efeito, determina as condições, os métodos e os procedimentos para a concessão de assistência financeira da União às redes transeuropeias, a fim de apoiar projetos de interesse comum no setor das infraestruturas de transporte, telecomunicações e energia [16].

14 — Acórdão Comissão/Parlamento e Conselho (C-427/12, EU:C:2014:170, n.º 16 e jurisprudência referida).

15 — V. considerando 2 deste regulamento.

16 — V. artigo 1.º do referido regulamento.

41. Em contrapartida, o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido visam apenas listar os corredores para o transporte ferroviário de mercadorias previstos no âmbito do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, bem como os corredores da rede principal. Consequentemente, a sua anulação não alteraria em nada a própria essência do regulamento controvertido.

42. Uma vez que o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido são separáveis do resto deste regulamento, o pedido de anulação parcial deduzido pelo Reino Unido deve, na nossa opinião, ser declarado admissível.

V – **Quanto ao recurso**

43. O Reino Unido invoca dois fundamentos de recurso.

44. Com o seu primeiro fundamento, alega que as alterações introduzidas no anexo do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, na sua versão inicial, pelo artigo 29.º e pelo Anexo II do regulamento controvertido, que tiveram como consequência ampliar o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, deviam ter sido adotadas nos termos dos artigos 171.° TFUE e 172.° TFUE, na medida em que essas alterações se destinam à realização dos objetivos enunciados no artigo 170.º TFUE.

45. Com o seu segundo fundamento, o Reino Unido considera que, uma vez que as referidas alterações se destinam à realização dos objetivos enunciados no artigo 170.º TFUE, as ampliações dos corredores de transportes ferroviários de mercadorias iniciais, que são «projetos de interesse comum», na aceção do artigo 171.º, n.º 1, TFUE, e que dizem respeito ao território do Reino Unido, foram aprovadas em violação da exigência de aprovação do Estado-Membro em questão prevista no artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE.

A – *Quanto ao primeiro fundamento, relativo à escolha errada da base jurídica para a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2*

1. Argumentos das partes

46. O Reino Unido alega que a alteração do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 introduzida pelo artigo 29.º e pelo Anexo II do regulamento controvertido e que tem como consequência a ampliação desse corredor até Glasgow devia ter sido adotada com base no artigo 172.º TFUE, que se insere no título XVI do Tratado FUE, relativo às redes transeuropeias.

47. Com efeito, considera que as ampliações dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais são essenciais ao desenvolvimento de uma RTE-T e, desse modo, se destinam, por conseguinte, à realização dos objetivos previstos nos artigos 170.° TFUE e 171.° TFUE. Esta posição é confirmada pelo facto de a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 ter por objetivo alinhar o corredor da rede principal com este corredor, o que é um dos objetivos do regulamento RTE-T — e, portanto, do artigo 170.º TFUE — de acordo com o considerando 46 deste regulamento que refere que «[o] desenvolvimento dos corredores da rede principal deverá acompanhar os corredores de transporte ferroviário de mercadorias criados de acordo com o [r]egulamento [relativo ao transporte ferroviário de mercadorias]». A este respeito, o Reino Unido cita também o considerando 16 do regulamento controvertido que prevê que «[o] alinhamento geográfico dos corredores da rede previstos no Anexo I, parte I, do presente regulamento pelos

corredores de transporte ferroviário de mercadorias previstos no Regulamento [relativo ao transporte ferroviário de mercadorias] deverá ser assegurado sempre que necessário, tendo em consideração os objetivos dos respetivos instrumentos, a fim de reduzir os encargos administrativos e simplificar o desenvolvimento e a utilização das infraestruturas ferroviárias».

48. Além disso, o Reino Unido considera que a alteração do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 prossegue precisamente os objetivos do artigo 170.º, n.º 2, TFUE, que dispõe que, «[n]o âmbito de um sistema de mercados abertos e concorrenciais, a ação da União terá por objetivo fomentar a interligação e a interoperabilidade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes».

49. A este respeito, o Reino Unido explica que tanto os corredores de transporte ferroviário de mercadorias como os corredores da rede principal são ambos instrumentos de coordenação que visam precisamente a melhoria da interoperabilidade e do acesso às redes nacionais. Este argumento é confirmado pelo artigo 48.º, n.º 1, do regulamento RTE-T que prevê que «[é] assegurada uma coordenação adequada entre os corredores da rede principal e os corredores de transporte ferroviário de mercadorias previstos no Regulamento [relativo ao transporte ferroviário de mercadorias], a fim de evitar a sobreposição de esforços, em especial no estabelecimento do plano de atividades ou na criação de grupos de trabalho».

50. Por outro lado, embora estando consciente do facto de já não poder pôr legalmente em causa a base jurídica com base na qual foi adotado o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, o Reino Unido alega que o principal propósito deste regulamento é, efetivamente, a realização dos objetivos do artigo 170.º, n.º 2, TFUE, conforme previsto, aliás, no considerando 5 do referido regulamento que refere que «a criação de corredores ferroviários internacionais para uma rede ferroviária europeia destinada a um transporte de mercadorias competitivo, na qual os comboios de mercadorias possam circular em boas condições e passar facilmente de uma rede nacional para outra, permitiria melhorar as condições de utilização da infraestrutura».

51. Além disso, o Reino Unido considera que não é necessário, ao contrário do que defendem o Parlamento e o Conselho, criar novas infraestruturas ferroviárias para que os corredores de transporte ferroviário de mercadorias entrem nos objetivos prosseguidos pelo artigo 170.º TFUE, o que, de resto, também não constitui uma obrigação no regulamento RTE-T respeitante ao estabelecimento de corredores da rede principal.

52. Por último, o Reino Unido considera que o que está em questão é saber se a medida considerada no seu todo é, predominantemente, uma medida de política comum dos transportes ou uma medida de rede, que aqui põe em confronto os artigos 91.° TFUE e 170.°, n.º 2, TFUE. Embora não negue que o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias visa contribuir para o desenvolvimento de um transporte ferroviário de mercadorias competitivo e eficiente, prosseguindo assim os objetivos do artigo 91.º TFUE, o propósito predominante deste regulamento é, na realidade, criar uma rede constituída por corredores de transporte ferroviário de mercadorias fiáveis, acompanhada de mecanismos de cooperação entre os gestores de infraestruturas, o que promove os objetivos do regulamento RTE-T e, de igual modo, os do artigo 170.º, n.º 2, TFUE.

53. Assim, o artigo 172.º TFUE é uma base jurídica mais específica que o artigo 91.º TFUE e a alteração do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 devia ter sido aprovada em conformidade com o primeiro artigo.

54. Segundo o Parlamento, o Conselho e a Comissão, o facto de apenas o artigo 172.º TFUE aparecer como base jurídica no preâmbulo do regulamento controvertido resulta da aplicação das regras relativas às bases jurídicas. Assim, o Parlamento recorda a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a escolha da base jurídica de um ato da União deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o

conteúdo desse ato [17]. Cita também o acórdão Comissão/Conselho [18], no qual o Tribunal de Justiça declarou que «[s]e o exame do ato em causa demonstrar que este prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, este ato deve ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante» [19].

55. Assim, o Parlamento, o Conselho e a Comissão consideram que, nos termos do artigo 1.º do regulamento controvertido, a finalidade e a componente principais e preponderantes deste último consistem em conceder assistência financeira da União às redes transeuropeias e apoiar projetos de interesse comum, ao passo que o artigo 29.º e o Anexo II deste regulamento, que alteram o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, prosseguem apenas um objetivo acessório, a saber, o de alterar o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias a fim de alinhar os corredores da rede principal com os corredores de transporte de mercadorias iniciais. Na realidade, prosseguem o Parlamento e o Conselho, se essa alteração tivesse sido aprovada por um ato diferente, a base jurídica teria sido o artigo 91.º TFUE.

56. Além disso, entendemos que, de acordo com o Parlamento e o Conselho, para fazer parte do RTE-T, o corredor deve ser um projeto no sentido de que deve existir uma obrigação de alterar uma infraestrutura existente ou de criar uma infraestrutura nova, o que não é o caso em apreço. Com efeito, a obrigação de criar um corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial não impõe aos Estados-Membros a construção de novas linhas ferroviárias. Limita-se a exigir que zelem por uma melhor coordenação do transporte ferroviário de mercadorias em determinadas linhas ferroviárias existentes e por uma melhor gestão destas, nomeadamente através de um balcão único. O Conselho conclui daí que a mera utilização de uma infraestrutura não pode ser considerada uma «infraestrutura», na aceção do artigo 170.º, n.º 1, TFUE.

57. Por outro lado, o Parlamento considera que o motivo da alteração do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, a saber, o alinhamento com este corredor do corredor de rede principal correspondente, referido no considerando 16 do regulamento controvertido, não prova de forma alguma que estes corredores estejam ligados e que ambos visem alcançar os objetivos do artigo 170.º, n.º 2, TFUE. Na sua opinião, este alinhamento destina-se apenas racionalizar a utilização da infraestrutura, pelos corredores do transporte ferroviário de mercadorias, com o seu desenvolvimento, através da criação da rede principal para, designadamente, reduzir o encargo administrativo.

58. O Parlamento acrescenta, também, o facto de o termo «rede» ter, no regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, um caráter funcional. Na sua opinião, se qualquer medida que tenha o efeito de melhorar a utilização de infraestruturas, como as previstas por este regulamento, pudesse ser qualificada de «medida relacionada com as RTE-T», isso incluiria quaisquer medidas relativas aos transportes neste domínio, como as relativas à segurança ou às normas sobre tarifas. Uma medida de rede respeitante ao transporte ferroviário, de acordo com os artigos 11.° a 13.° do regulamento RTE-T, visa unicamente preencher critérios relativos às infraestruturas de transportes e constitui a base que permite identificar os projetos de interesse comum.

17 — Acórdãos Comissão/Parlamento e Conselho (C-411/06, EU:C:2009:518, n.º 45 e jurisprudência referida) e Parlamento /Conselho (C-130/10, EU:C:2012:472, n.º 42 e jurisprudência referida).

18 — C-137/12, EU:C:2013:675.

19 — N.º 53.

59. O Conselho salienta, por sua vez, que o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias foi adotado com base no artigo 91.º TFUE e que não contém orientações relativas às redes transeuropeias na aceção do artigo 171.º, n.º 1, TFUE. Por conseguinte, enquadra-se totalmente na política comum dos transportes. Em relação, mais precisamente, ao artigo 29.º e ao Anexo II do regulamento controvertido, refere que a necessidade de assegurar o alinhamento geográfico dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias e dos corredores da rede principal não implica a integração da alteração do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 na RTE-T.

60. Relativamente ao argumento do Reino Unido segundo o qual, para determinar se uma medida se enquadra no artigo 170.º TFUE, há que analisar se essa é uma medida de rede por oposição a uma medida de política comum dos transportes, o Conselho considera que é necessário remeter para o artigo 9.º do regulamento RTE-T e para os requisitos aí enumerados. Observa também que os artigos 11.º a 13.º deste regulamento dizem respeito às componentes da infraestrutura, aos requisitos aplicáveis à infraestrutura e às prioridades para o desenvolvimento da infraestrutura. Portanto, uma medida que se enquadre no RTE-T deve ser uma medida relativa a infraestruturas.

61. Por último, o Conselho acrescenta que o artigo 11.º do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, que consta do seu capítulo III intitulado «Investimentos no corredor de transporte de mercadorias», é apenas um instrumento de gestão ou de coordenação e não impõe investimento nas infraestruturas ferroviárias, rejeitando deste modo o argumento do Reino Unido de que este regulamento também conduz a projetos reconhecidos como projetos de interesse comum elegíveis para assistência financeira alocada à RTE-T.

62. Para a Comissão, o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido não se enquadram no seu âmbito de aplicação material. Constituem uma alteração formal do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias adotado com base no artigo 91.º TFUE. Portanto, aquelas disposições são reguladas por este último artigo.

63. A Comissão considera também que as disposições relativas aos corredores de transporte ferroviário de mercadorias são essencialmente instrumentos de coordenação e de gestão com o objetivo de que os serviços de transporte ferroviário de mercadorias sejam mais concorrenciais. Consequentemente, inserem-se apenas no âmbito da política comum dos transportes.

2. Apreciação

64. O primeiro fundamento apresentado pelo Reino Unido é relativo à violação de formalidades essenciais, na aceção do artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE. Mais especificamente, este Estado-Membro considera que a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 se destina à realização dos objetivos do artigo 170.º TFUE e que, por conseguinte, a alteração operada pelo artigo 29.º e pelo Anexo II do regulamento controvertido devia ter sido feita nos termos dos artigos 171.º TFUE e 172.º TFUE.

65. Embora este regulamento tenha sido efetivamente adotado com base no artigo 172.º TFUE, o Parlamento e o Conselho, apoiados pela Comissão, consideram que a alteração introduzida ao corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 pelo artigo 29.º e pelo Anexo II do referido regulamento prossegue apenas um objetivo acessório em relação ao prosseguido pelo mesmo regulamento e que a ampliação desse corredor se insere na política comum dos transportes. Assim, a base jurídica adequada para essa única alteração, se esta fosse objeto de um ato diferente, seria o artigo 91.º TFUE.

66. Por conseguinte, a questão que se coloca é a de saber se o alinhamento geográfico dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais e dos corredores da rede principal se enquadra na política comum dos transportes ou na política das RTE-T. Esta questão tem uma importância que não é negligenciável. Com efeito, se o Tribunal de Justiça declarar que a base jurídica adequada é o artigo 172.º TFUE, o erro na escolha do processo decisório pode ter privado o Reino Unido do seu direito de influenciar o próprio conteúdo do ato, na medida em que o artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE, estipula que é exigida a aprovação do Estado-Membro a que respeitem as orientações e projetos de interesse comum relativos às redes transeuropeias e em que o Reino Unido não aprova a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 até Glasgow.

67. Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, «a escolha da base jurídica de um ato da União deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do ato» [20]. «A este respeito, não é pertinente a base jurídica adotada para outros atos da União que se revistam, eventualmente, de características semelhantes, uma vez que a determinação da base jurídica de um ato deve ser feita tendo em atenção a sua finalidade e o seu conteúdo próprios» [21].

68. Por outro lado, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente que, «[s]e o exame do ato em causa demonstrar que este prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, este ato deve ter por fundamento uma única base jurídica, a saber, a base jurídica exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante» [22].

69. Por conseguinte, é à luz desta jurisprudência que se deve determinar se, conforme defende o Reino Unido, o artigo 172.º TFUE é a única base jurídica adequada para as ampliações dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias que resultam do artigo 29.º e do Anexo II do regulamento controvertido.

70. Esta análise requer, numa primeira fase, o exame dos artigos do Tratado FUE relativos à política comum dos transportes e dos relativos às redes transeuropeias. Numa segunda fase, deverá verificar-se, tendo em atenção a finalidade e o conteúdo do artigo 29.º e do Anexo II do regulamento controvertido, se a ação da União prevista para estas disposições se enquadra ou não no âmbito de aplicação dos artigos 170.° TFUE e seguintes.

a) Política comum dos transportes e redes transeuropeias

71. Nos termos do artigo 90.º TFUE, os objetivos dos Tratados são prosseguidos, no que diz respeito aos transportes, no âmbito de uma política comum dos transportes. Entre esses objetivos, o artigo 3.º, n.º 3 TUE prescreve que «[a] União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico».

20 — Acórdãos Reino Unido/Conselho (C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 35 e jurisprudência referida) e Espanha/Conselho (C-147/13, EU:C:2015:299, n.º 68 e jurisprudência referida).

21 — Acórdão Reino Unido/Conselho (C-81/13, EU:C:2014:2449, n.º 36 e jurisprudência referida).

22 — Acórdão Comissão/Parlamento e Conselho (C-43/12, EU:C:2014:298, n.º 30 e jurisprudência referida).

72. O artigo 91.º, n.º 1, alíneas a) e b), TFUE tem, precisamente, a ambição de alcançar esse objetivo de realização de um mercado interno ao estabelecer orientações nesse sentido para o legislador da União. Assim, esta disposição prevê que este último estabeleça «[r]egras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efetuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros» e «[a]s condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro».

73. A referida disposição dá ao legislador da União a base jurídica necessária para realizar a liberalização dos serviços e a abertura à concorrência no domínio dos transportes [23]. Esta regula, portanto, disposição regula as condições da concorrência e o comércio na União. No domínio ferroviário, por exemplo, três pacotes legislativos sucessivos permitiram a liberalização progressiva dos serviços e a abertura à concorrência [24].

74. Por seu turno, o artigo 91.º, n.º 1, alíneas c) e d), TFUE diz respeito a medidas que têm um caráter não comercial. Assim, o legislador da União, ao abrigo desta disposição, adota as medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes e quaisquer outras disposições adequadas. Relativamente à segurança dos transportes, podemos referir a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativa à carta de condução [25], ou ainda, no domínio fluvial, a Diretiva 2009/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros [26].

75. No que respeita a «outras disposições adequadas», o Tribunal de Justiça teve oportunidade de esclarecer o alcance dado a este conceito no seu acórdão Schumalla [27]. Assim, declarou que as instituições da União dispõem de um amplo poder normativo relativamente à adoção de regras comuns adequadas em matéria de política comum dos transportes [28]. Mais especificamente, resulta deste acórdão que disposições comuns que contribuam para a eliminação das disparidades que possam falsear substancialmente as condições de concorrência nos transportes revelam-se, para o estabelecimento de uma política comum dos transportes, «adequadas» na aceção do artigo 91.º, n.º 1, alínea d), TFUE [29]. Com base nesta disposição, o legislador da União adotou medidas, nomeadamente, no domínio da fiscalidade e no domínio social [30].

23 — V. acórdão Parlamento/Conselho (13/83, EU:C:1985:220, n.º 62).

24 — O primeiro pacote ferroviário compreende a Diretiva 2001/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, que altera a Diretiva 91/440 (JO L 75, p. 1), a Diretiva 2001/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 fevereiro de 2001, que altera a Diretiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário (JO L 75, p. 26) e a Diretiva 2001/14. O segundo pacote ferroviário compreende o Regulamento (CE) n.º 881/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia (regulamento relativo à Agência) (JO L 164, p. 1), e a Diretiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade, e que altera a Diretiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário e a Diretiva 2001/14 (JO L 164, p. 44). O terceiro pacote ferroviário compreende a Diretiva 2007/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que altera a Diretiva 91/440 (JO L 315, p. 44), e a Diretiva 2007/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativa à certificação dos maquinistas de locomotivas e comboios no sistema ferroviário da Comunidade (JO L 315, p. 51). Importa referir também a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (JO L 343, p. 32).

25 — JO L 403, p. 18.

26 — JO L 163, p. 1.

27 — 97/78, EU:C:1978:211.

28 — N.º 4. V., também, acórdão Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, n.º 29).

29 — V. acórdãos Schumalla (97/78, EU:C:1978:211, n.º 6) e Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497 n.º 40).

30 — V., designadamente, Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas (JO L 187, p. 42), e Diretiva 2002/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2002, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem atividades móveis de transporte rodoviário (JO L 80, p. 35).

76. Quanto ao artigo 170.º TFUE, este tem por objetivo criar e desenvolver as redes transeuropeias a fim de contribuir para a realização do mercado interno bem como reforçar a coesão económica, social e territorial, em conformidade, respetivamente, com os artigos 26.° TFUE e 174.° TFUE. De igual modo, é esclarecido, no artigo 170.º TFUE, que as redes transeuropeias visam permitir que os cidadãos da União, os operadores económicos e as coletividades regionais e locais beneficiem plenamente das vantagens decorrentes da criação de um espaço sem fronteiras internas.

77. Assim, a criação e o desenvolvimento das redes transeuropeias, e designadamente das RTE-T, devem permitir ligar as redes nacionais entre si para eliminar quaisquer obstáculos à livre circulação de mercadorias e de pessoas. Frequentemente, esses obstáculos são geográficos, como é o caso dos Alpes entre a França e a Itália, ou técnicos, como a existência de diferentes sistemas nacionais de bordo de sinalização e de controlo de velocidade para o transporte ferroviário que permitem aos comboios reagir aos sinais transmitidos por terra. Tais obstáculos são necessariamente um travão ao estabelecimento do mercado interno.

78. No tocante à realização dos objetivos referidos no artigo 174.º TFUE, recordamos que este prevê, nos seus primeiro e segundo parágrafos, que «[a] fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial» e que, «[e]m especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas». Na sua comunicação sobre a Coesão Territorial [31], a Comissão explica que esta «procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos [os] territórios [da União] e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Nessa medida, a coesão territorial é um fator de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a UE» [32].

79. Em matéria de RTE-T, isso traduz-se no desenvolvimento de forma harmoniosa da rede europeia a fim de disponibilizar aos operadores económicos e aos utilizadores um acesso a infraestruturas inovadoras, eficazes e competitivas em todas as regiões da União [33]. Por conseguinte, as RTE-T desempenham um papel essencial no desenvolvimento harmonioso de toda a União, uma vez que vão permitir uma mobilidade dos atores económicos em condições que se querem ótimas, para repartir melhor a atividade económica em todo o território da União [34]. São elas que vão permitir ligar as regiões mais isoladas às regiões mais centrais e urbanizadas. São, portanto, um instrumento ao serviço dos atores económicos e dos cidadãos da União. A este propósito, o lugar, no Tratado FUE, do título reservado às redes transeuropeias não é, na nossa opinião, anódino, uma vez que se situa imediatamente a seguir ao título XV reservado a proteção dos consumidores, e antes do título XVII, relativo à indústria.

31 — V. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu — «Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial» [COM(2008) 616 final].

32 — Ponto 1, p. 3.

33 — V., designadamente, considerandos 2 a 5 do regulamento RTE-T

34 — Na sua Comunicação sobre a coesão territorial acima referida, a Comissão salienta que «[a] política de transportes tem implicações óbvias na coesão territorial através dos seus efeitos na implantação das atividades e no padrão da sua distribuição. Desempenha um papel de particular destaque na melhoria das ligações para as regiões menos desenvolvidas e das nelas existentes» (ponto 3.1, p. 10).

80. No seu «Livro Verde» sobre as RTE-T [35], a Comissão explica que «a política de transportes vis[a] promover serviços de transporte dotados de eficiência económica e ambiental e seguros no âmbito do mercado interno e para além dele» [36]. Quanto à política das RTE-T, «deve garantir que estes serviços funcionem da melhor forma, com base numa infraestrutura integrada e inovadora, adaptada aos desenvolvimentos tecnológicos nos setores da energia, infraestruturas e [meios de transporte nos seus diferentes modos]» [37].

81. Por conseguinte e tendo em consideração os elementos que antecedem, a questão está em saber se o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido são simples instrumentos que servem principalmente, para não dizer exclusivamente, para a realização do mercado interno ou se vão além desse objetivo e visam, mais especificamente, o desenvolvimento harmonioso de toda a União.

b) A ampliação dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias é abrangida pelo âmbito de aplicação dos artigos 170.° TFUE e seguintes?

82. O artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido fazem parte do mesmo. Este regulamento tem por objetivo definir um instrumento financeiro destinado a financiar os projetos de interesse comum realizados no âmbito da política das redes transeuropeias [38]. Mais especificamente, visa, de acordo com o seu considerando 2, acelerar os investimentos no domínio das redes transeuropeias e mobilizar os financiamentos provenientes dos setores público e privado.

83. Para o efeito, o regulamento controvertido precisa os objetivos em cada um dos domínios visados. Por exemplo, em matéria de transporte, refere-se, no artigo 4.º, n.º 2, deste regulamento, que o mecanismo financeiro implementado apoia projetos de interesse comum que visam, nomeadamente, eliminar os estrangulamentos, aumentar a interoperabilidade dos transportes ferroviários, colmatar as ligações em falta e, em especial, melhorar os troços transfronteiras. Por outro lado, o referido regulamento fixa o orçamento para um período determinado [39] e define as diferentes formas de apoios financeiros e as disposições financeiras necessárias à sua implementação [40].

84. O artigo 29.º do regulamento controvertido figura no último título deste regulamento, consagrado às disposições gerais e finais. Apenas o considerando 16 do referido regulamento ajuda a compreender a razão pela qual o legislador da União inseriu este artigo 29.º no regulamento controvertido. Assim, este considerando 16 refere que «[o] alinhamento geográfico dos corredores da rede previstos no Anexo I, parte I, do [regulamento controvertido] pelos corredores de transporte ferroviário de mercadorias previstos no Regulamento [relativo ao transporte ferroviário de mercadorias] deverá ser assegurado[,] sempre que necessário, tendo em consideração os objetivos dos respetivos instrumentos, a fim de reduzir os encargos administrativos e simplificar o desenvolvimento e a utilização das infraestruturas ferroviárias».

85. Por conseguinte, o objeto do artigo 29.º e do Anexo II do regulamento controvertido é alterar os corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais para os fazer corresponder aos corredores da rede principal pré-selecionados no setor dos transportes, conforme previsto na parte I do Anexo I desse regulamento.

35 — V. Revisão da política relativa à RTE-T — Para uma melhor integração da rede transeuropeia de transportes ao serviço da política comum de transportes [COM(2009) 44 final].

36 — Ponto 1, p. 3.

37 — *Idem.*

38 — V. artigos 1.° e 3.° do referido regulamento.

39 — V. artigo 5.º do regulamento controvertido.

40 — V. capítulos II a V deste regulamento.

86. No entanto, esta observação, por si só, não nos permite decidir a questão de saber se estas disposições se enquadram ou não no âmbito de aplicação do artigo 170.º TFUE. Na medida em que as referidas disposições se destinam a alterar o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, na sua versão inicial, importa ter em consideração a finalidade e o conteúdo deste regulamento para determinar se a ampliação dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais, conforme executada pelo artigo 29.º e pelo Anexo II do regulamento controvertido, devia ter sido adotada nos termos do artigo 172.º TFUE.

87. Embora o título do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias possa fazer pensar que o seu objetivo exclusivo ou principal é a melhoria do mercado ferroviário da União, a análise das suas disposições demonstra-nos, na realidade, que o mesmo vai além de uma simples harmonização das condições do mercado interno no setor deste modo de transporte.

88. Em primeiro lugar, observamos que o considerando 3 deste regulamento refere que, «[p]ara poderem ser competitivos face aos outros modos de transporte, os serviços ferroviários internacionais e nacionais de transporte de mercadorias [...] devem poder beneficiar de uma infraestrutura ferroviária de boa qualidade e dotada de financiamento suficiente que lhes permita, nomeadamente, prestar serviços de transporte de mercadorias em boas condições de velocidade comercial e de duração de percurso e ser fiáveis». A fim de, precisamente, otimizar a utilização da rede e garantir a sua fiabilidade, o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias introduz «procedimentos adicionais para reforçar a cooperação entre os gestores da infraestrutura na atribuição dos canais horários internacionais para comboios de mercadorias» [41].

89. O considerando 5 do referido regulamento realça, por seu turno, a necessária interoperabilidade das infraestruturas nacionais. Assim, prevê que «a criação de corredores ferroviários internacionais para uma rede ferroviária europeia destinada a um transporte de mercadorias competitivo, na qual os comboios de mercadorias possam circular em boas condições e passar facilmente de uma rede nacional para outra, permitiria melhorar as condições de utilização da infraestrutura». O considerando 9 do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias também realça a necessária e importante interligação das infraestruturas ferroviárias existentes durante o desenvolvimento dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias.

90. O artigo 1.º deste regulamento refere que este tem por objeto definir «as regras que regem a criação e a organização de corredores ferroviários internacionais para um transporte ferroviário de mercadorias competitivo, tendo em vista o desenvolvimento de uma rede ferroviária europeia destinada a um transporte de mercadorias competitivo». Para o efeito, estabelece «regras de seleção, organização, gestão e planeamento indicativo dos investimentos dos corredores de transporte de mercadorias».

91. Assim, os Estados-Membros designaram vários corredores de transporte ferroviário de mercadorias que constam em anexo ao referido regulamento [42]. Entre esses corredores, encontramos o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 que passou, após a alteração do regulamento controvertido, a corredor «Mar do Norte-Mediterrâneo». Em seguida, podem ser selecionados e alterados corredores de transporte ferroviário de mercadorias adicionais de acordo com o procedimento previsto nos artigos 4.° a 6.° do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias.

41 — V. considerando 4 deste regulamento.

42 — V. artigo 3.º do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias.

92. O artigo 8.º deste regulamento prevê, relativamente a cada corredor de transporte de mercadorias, a criação de um conselho executivo pelos Estados-Membros interessados e de um conselho de gestão pelos gestores de infraestrutura interessados. Estes conselhos são responsáveis por assegurar o desenvolvimento do corredor de transporte de mercadorias em causa segundo um plano de execução elaborado pelo conselho de gestão, de acordo com o artigo 9.º do referido regulamento.

93. Nos termos do artigo 11.º do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, o conselho de gestão deve também elaborar e rever periodicamente um plano de investimento para a infraestrutura no corredor de transporte ferroviário de mercadorias e submetê-lo à aprovação do conselho executivo. Esse plano compreende, nomeadamente, a lista dos projetos previstos para a extensão, renovação ou adaptação dos elementos que compõem a infraestrutura ferroviária ao longo do corredor de transporte de mercadorias ou ainda um plano de implantação de sistemas interoperáveis ao longo do corredor de transporte ferroviário de mercadorias [43].

94. Por outro lado, nos termos do artigo 13.º do referido regulamento, o conselho de gestão encarregado do corredor de transporte de mercadorias deve implementar um balcão único que ofereça aos operadores económicos interessados a possibilidade de apresentarem pedidos de canais horários [44] num único lugar para um trajeto que se situe em território de diversos Estados-Membros.

95. A criação de canais horários internacionais preestabelecidos é realizada pelos diversos gestores da infraestrutura interessados, tendo em conta as necessidades do mercado e depois de uma avaliação das necessidades de capacidade [45].

96. Assim, observamos que o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias tem por objetivo criar e desenvolver de forma coerente e coordenada corredores de transporte ferroviário de mercadorias, nos quais participam ou para os quais são consultados todos os atores do setor em causa.

97. No artigo 2.º, n.º 2, alínea a), deste regulamento, o corredor de transporte de mercadorias é definido como «o conjunto das linhas férreas designadas, incluindo as linhas ferroviárias de *ferry-boat* no território dos Estados-Membros ou entre os Estados-Membros e, se for caso disso, em países terceiros europeus, que ligam dois ou mais terminais ao longo de um traçado principal e, se for caso disso, traçados e secções alternativos de ligação entre si, incluindo a infraestrutura ferroviária e os elementos que a compõem, bem como os serviços ferroviários relevantes, em conformidade com o artigo 5.º da Diretiva 2001/14/CE».

98. A opção de desenvolver a rede ferroviária europeia através da criação de corredores de transporte de mercadorias não é anódina. Com efeito, o conceito de corredor pressupõe a consideração de diversos indicadores e de características próprias para permitir o desenvolvimento harmonioso de um território. O corredor foi definido, por exemplo, como uma «zona cuja extensão depende dos indicadores utilizados: condições geográficas, densidade populacional, critérios culturais, esfera de influência, estruturas institucionais, divisões políticas, etc.» [46]. Este termo «corredor» permite «identificar eixos de transporte [...], definir procedimentos para reduzir o isolamento das regiões do interior [...], justificar o acesso a recursos [...], traçar uma rede de cruzamentos urbanos interdependentes que registem importantes movimentos, ligações e interconexões [...] ou ainda delinear rotas de diferentes escalas geográficas» [47].

43 — V. artigo 11.º, n.º 1, alíneas a) e b), deste regulamento.

44 — O canal horário é uma zona onde é possível colocar um determinado número de comboios em velocidade semelhante e que se sucedem muito rapidamente, de um ponto para outro num dado momento. Por outras palavras, trata-se da capacidade de afetar uma infraestrutura à circulação de um comboio entre dois pontos da rede ferroviária.

45 — V. artigo 14.º do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias.

46 — V. Debrie, J., e Comtois, C., «Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord», *Cahiers Scientifiques du Transport*, n.º 58/2010, p. 127, especificamente n.º 2.1.1, p. 128.

47 — *Idem.*

99. Não contestamos o facto de o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias ter por objetivo a melhoria do funcionamento do mercado interno no setor dos transportes ferroviários através da criação de corredores de transporte ferroviário de mercadorias. De resto, neste setor em declínio desde o fim da Segunda Guerra Mundial, todos os atos regulamentares da União foram adotados na ótica de redinamizar o referido setor, em perda de importância em relação ao transporte rodoviário, marítimo ou aéreo.

100. Todavia, a análise do conteúdo deste regulamento leva-nos a pensar que o seu objetivo é, efetivamente, servir de forma equilibrada e harmoniosa o território da União, atendendo às necessidades específicas dos atores interessados, tanto ao nível das necessidades económicas como ao nível das necessidades sociais [48]. O artigo 4.º do referido regulamento é particularmente esclarecedor a este respeito. Com efeito, obriga a ter em conta diversos critérios para a criação de corredores de transporte de mercadorias adicionais. A seleção desses corredores deve ser efetuada tendo em conta, designadamente, a passagem do corredor de transporte de mercadorias pelo território de pelo menos três Estados-Membros, ou de dois Estados-Membros se a distância entre os terminais servidos pelo corredor for superior a 500 quilómetros, a coerência do corredor em causa com a RTE-T, com os corredores do ERTMS e com os corredores definidos pela RNE, a integração dos projetos prioritários da RTE-T [49] no corredor de transporte de mercadorias, ou ainda o equilíbrio entre os custos e os benefícios socioeconómicos decorrentes da criação do corredor de transporte de mercadorias [50].

101. Por conseguinte, o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias responde, na nossa opinião, ao duplo objetivo prosseguido pela política de redes transeuropeias conforme previsto no artigo 170.º TFUE, a saber, estabelecer o mercado interno ou assegurar o seu funcionamento (artigo 26.º TFUE) e promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União reforçando a sua coesão económica, social e territorial (artigo 174.º TFUE).

102. Além disso, parece que o próprio legislador da União tinha bem em mente a criação de corredores de transporte ferroviário de mercadorias que contribuíssem para o desenvolvimento da RTE-T. Assim, podemos ler nos trabalhos preparatórios que conduziram à adoção deste regulamento, que o corredor de transporte de mercadorias se destina a permitir a exploração de serviços ferroviários internacionais e nacionais de transporte de mercadorias no território de, pelo menos, dois Estados-Membros e que apresenta a característica de fazer parte da RTE-T [51].

103. Um dos argumentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão é que o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias não se pode inserir no âmbito de aplicação dos artigos 170.° TFUE e seguintes, na medida em que é necessário que o ato em questão tenha por objetivo criar novas infraestruturas ferroviárias.

104. Não partilhamos deste entendimento.

105. Antes de mais, nada neste regulamento permite concluir que a criação de corredores de transporte ferroviário de mercadorias e de medidas que promovam a sua gestão e a sua utilização de uma forma eficiente não exige a construção de infraestruturas físicas. Na nossa opinião, poderá até ser necessário recorrer a essa construção para a realização da interoperabilidade entre as infraestruturas

48 — A ideia da Comissão na sua proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo [COM(2008) 852 final] era, designadamente «construir um sistema de transporte que seja o mais limpo e eficaz possível ao serviço [dos] cidadãos e [das] empresas [da União]» (ponto 1.1).

49 — Importa observar que o conceito de «projetos prioritários» utilizado no artigo 4.º, alínea c), do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias foi substituído nos termos do artigo 58.º, n.º 2, do regulamento RTE-T. Com efeito, esta última disposição indica que «[a]s referências a projetos prioritários enumerados no anexo III da Decisão n.º 661/2010/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2010, sobre as orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (JO L 204, p. 1)], devem entender-se como sendo referências à rede principal definida no presente regulamento».

50 — V. artigo 4.º, alíneas a) e b), deste regulamento.

51 — V. proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, mencionada na nota da página 48 (p. 13); documentos do Parlamento A7-0162/2010 (p. 47) e P6_TA(2009)0285 (p. 7), e documento do Conselho 11069/5/09 REV 5 ADD 1.

dos Estados-Membros que, recorde-se, se pretende alcançar com a criação desses corredores [52], uma vez que a interoperabilidade é definida como «a capacidade, incluindo todas as condições regulamentares, técnicas e operacionais, da infraestrutura de um modo de transporte permitir fluxos de tráfego seguros e ininterruptos que atinjam os níveis de desempenho exigidos para essa infraestrutura ou modo» [53].

106. Além disso, esse requisito de criação de novas infraestruturas não resulta minimamente da letra dos artigos 170.° TFUE e 171.° TFUE.

107. O artigo 170.º, n.º 1, TFUE refere que a União contribui para a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias nos setores das infraestruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia. A criação de redes transeuropeias não impõe necessariamente a construção de novas infraestruturas e pode apoiar-se, em parte, nas infraestruturas nacionais já existentes. É o que confirmam os considerandos 7 e 8 do regulamento RTE-T que referem, respetivamente, que «[a] [RTE-T] é composta, em grande medida, pela infraestrutura existentes» e que «[essa RTE-T] deverá ser desenvolvida através da construção de novas infraestruturas de transporte, *da reabilitação e modernização das infraestruturas existentes* e da adoção de medidas que promovam a sua utilização eficiente em termos de recursos» [54].

108. Além disso, nos termos do artigo 170.º, n.º 2, TFUE, a ação da União terá por objetivo fomentar a interligação e a interoperabilidade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes. Na nossa opinião, trata-se das redes nacionais existentes que devem ser interligadas entre si e tornadas interoperáveis.

109. Por último, o artigo 171.º, n.º 1, segundo travessão, TFUE diz respeito às ações claramente orientadas para a interoperabilidade das redes, com destaque para as normas técnicas. Estas ações não requerem necessariamente a construção de novas infraestruturas. De resto, a interoperabilidade ferroviária é um dos objetivos visados pelas orientações da União, definido no regulamento RTE-T. Com efeito, no seu considerando 2 podemos ler que «a interoperabilidade ferroviária poderia ser reforçada através de soluções inovadoras destinadas a melhorar a compatibilidade entre os sistemas, como o equipamento de bordo e as vias férreas de bitolas múltiplas». Embora este último sistema exija, sem dúvida, trabalhos nas linhas férreas e, consequentemente, na própria infraestrutura ferroviária, tal não sucede, em contrapartida, no caso dos equipamentos de bordo. Por outro lado, o considerando 5 deste regulamento refere que «[o] 'Livro Branco' [55] convida à implantação das tecnologias da informação e da comunicação relacionadas com os transportes, de modo a garantir uma gestão de tráfego melhorada e integrada e a simplificar os procedimentos administrativos, através do reforço da logística dos transportes de mercadorias e dos dispositivos de localização e de seguimento da carga, assim como da otimização da programação e dos fluxos de tráfego. Atendendo a que *estas medidas promovem uma gestão e utilização eficientes da infraestrutura de transportes, deverão ser abrangidas pelo âmbito de aplicação do [referido] regulamento*» [56].

110. Assim, o artigo 2.º, n.º 1, do regulamento RTE-T esclarece, nomeadamente, que a RTE-T compreende a infraestrutura de transportes e as aplicações telemáticas, bem como medidas destinadas a promover a gestão e utilização eficientes dessa infraestrutura e a permitir a criação e a gestão de serviços de transporte sustentáveis e eficientes. Resulta daqui que as medidas que não impõem a construção de novas infraestruturas físicas, no sentido de novas linhas ferroviárias, são abrangidas, apesar de tudo, pelo âmbito de aplicação deste regulamento consagrado às RTE-T.

52 — V. considerando 5 do referido regulamento.

53 — V. artigo 3.º, alínea o), do regulamento RTE-T.

54 — O sublinhado é nosso.

55 — «Livro Branco» da Comissão, intitulado «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos» [COM(2011) 144 final/2].

56 — O sublinhado é nosso.

111. Se fosse necessário que um ato da União previsse a construção de novas infraestruturas para que pudesse entrar no âmbito de aplicação do artigo 170.º TFUE, isso limitaria consideravelmente, na nossa opinião, as possibilidades de adotar esses atos não só no setor dos transportes mas também nos das telecomunicações e da energia, outros setores que pertencem à rede transeuropeia. As redes transeuropeias, quer se enquadrem no setor dos transportes, das telecomunicações ou da energia, não se limitam às infraestruturas físicas. Abrangem todas as medidas suscetíveis de servir os objetivos do artigo 170.º TFUE.

112. Tendo em atenção todas as considerações precedentes, entendemos que a ampliação dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais, conforme prevista no artigo 29.º e no Anexo II do regulamento controvertido é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 170.º TFUE relativo às redes transeuropeias.

113. Por conseguinte, o primeiro fundamento, relativo à escolha errada da base jurídica para a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, é procedente.

114. Resta-nos, agora, determinar se o legislador da União devia ter pedido a aprovação do Reino Unido para essa ampliação, em conformidade com o artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE.

B – *Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE em consequência do desrespeito da exigência de consentimento do Estado-Membro em causa.*

115. Com o seu segundo fundamento, o Reino Unido alega que a ampliação do corredor de transporte ferroviário inicial n.º 2 foi aprovada em violação do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE, na medida em que esta disposição prevê que «[a]s orientações e projetos de interesse comum que digam respeito ao território de um Estado-Membro exigem a aprovação desse Estado-Membro».

1. Argumentos das partes

116. O Reino Unido invoca dois argumentos em apoio do seu segundo fundamento, ou seja, que a ampliação do corredor de transporte ferroviário inicial n.º 2 constitui um projeto de interesse comum e que diz respeito ao território do Reino Unido.

a) A ampliação do corredor de transporte ferroviário inicial n.º 2 constitui um projeto de interesse comum

117. O Reino Unido considera que as alterações que resultam do artigo 29.º e do Anexo II do regulamento controvertido são «projetos de interesse comum», na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE. Assim, essas alterações que tem como efeito ampliar o corredor de transporte ferroviário inicial n.º 2 foram determinadas no âmbito das orientações adotadas para efeitos da política das RTE-T. Em especial, o considerando 46 do regulamento RTE-T e o considerando 16 do regulamento controvertido, que referem que os corredores da rede principal deverão acompanhar os corredores de transporte ferroviário criados de acordo com o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, exprimem precisamente a necessidade dessa ampliação. Por outro lado, o Reino Unido observa que essa ampliação foi adotada no âmbito do regulamento controvertido, baseado no artigo 172.º TFUE.

118. Além disso, o Reino Unido alega que a referida ampliação corresponde claramente à definição de projetos de interesse comum que consta do artigo 7.º, n.º 1, do regulamento RTE-T.

119. O Reino Unido explica também que a rede global, a rede principal e os corredores que a integram bem como os corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais estão intimamente ligados. Assim, entendemos que, para o Reino Unido, por força do artigo 9.º, n.º 1, alínea d), deste regulamento, a rede global constitui a base que permite identificar os projetos de interesse comum. Por seu turno, a rede principal é constituída pelas partes da rede global que têm maior importância estratégica para a consecução dos objetivos da política de desenvolvimento da RTE-T, em conformidade com o artigo 38.º, n.º 1, do referido regulamento. Por outro lado, esta rede principal é constituída por corredores que abrangem os fluxos de longa distância mais importantes dessa rede e visam, em especial, melhorar as ligações transfronteiriças no interior da União [57]. Ora, as ampliações de corredores de transporte de mercadorias iniciais, na medida em que conduzem ao alinhamento desses corredores de rede principal com os corredores de rede de transporte ferroviário de mercadorias, contribuem também para os objetivos de desenvolvimento da RTE-T e podem, consequentemente, ser identificados como projetos de interesse comum, porque, na realidade, fazem parte da rede global.

120. Por outro lado, o Reino Unido refere que o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento RTE-T, que prevê, ele próprio, orientações que abrangem os objetivos de política comum das redes transeuropeias, na aceção do artigo 171.º, n.º 1, TFUE, estabelece que os projetos de interesse comum devem contribuir para o desenvolvimento da RTE-T, nomeadamente através de medidas destinadas a promover uma utilização eficiente da rede em termos de recursos. Ora, isto é precisamente o que as alterações da lista dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais pretendem acrescentar, uma vez que, segundo o considerando 16 do regulamento controvertido, o alinhamento geográfico dos corredores da rede principal sobre os corredores da rede de transporte ferroviário de mercadorias deve ser assegurado «a fim de reduzir os encargos administrativos e simplificar o desenvolvimento e a utilização das infraestruturas ferroviárias».

121. O Reino Unido acrescenta que, em todo o caso, os corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais, conforme criados originalmente pelo regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, são, eles próprios, projetos de interesse comum, na medida em que constituem aspetos fundamentais da RTE-T. Este regulamento não se refere à criação de um mercado ferroviário interno. Segundo os seus considerandos 5 e 10, visa implementar uma rede ferroviária internacional na qual os comboios poderão circular em boas condições e passar facilmente de uma rede nacional para outra. O artigo 4.º, alíneas b) e c), do referido regulamento demonstra de facto que este último procura garantir a coerência dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias com a RTE-T e assegurar a tomada em conta da integração dos projetos da rede principal nesses corredores.

122. Além disso, o Reino Unido considera que o conceito de projeto de interesse comum não deve ser interpretado de maneira restritiva. Assim, este conceito não engloba apenas os projetos de criação de infraestruturas. A este respeito, cita o artigo 3.º, alínea a), do regulamento RTE-T, que define projeto de interesse comum como um projeto realizado de acordo com os requisitos e nos termos das disposições desse regulamento, e o artigo 7.º, n.º 1, do mesmo regulamento, alegando que este último se refere simplesmente à criação de uma nova infraestrutura de transporte como um dos meios que permite que projetos de interesse comum contribuam para o desenvolvimento da RTE-T.

123. Por conseguinte, o Reino Unido considera que a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, conforme previsto no artigo 29.º e no Anexo II do regulamento controvertido, constitui um «projeto de interesse comum», na aceção do artigo 171.º TFUE. Para o efeito, basta que essa ampliação tenha sido decidida no âmbito das orientações definidas pelo

57 — Artigo 43.º, n.º 1, do regulamento RTE-T.

regulamento RTE-T e pelo regulamento controvertido, que tenha sido adotada pelo regulamento controvertido cujo objetivo é permitir a elaboração e o financiamento de projetos de interesse comum no âmbito da política relativa às redes transeuropeias e que se enquadre claramente na descrição de projetos de interesse comum, na aceção do artigo 7.º, n.º 1, do regulamento RTE-T.

124. O Parlamento considera que os corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais não podem constituir «projetos», na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE. O simples facto de autorizar uma resposta única quanto à sua utilização, através do balcão único, é apenas a consequência lógica da existência da infraestrutura. Assim, os corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais têm como único objetivo facilitar a utilização dos caminhos-de-ferro para melhorar a eficácia do transporte ferroviário de mercadorias.

125. O Parlamento alega que, atendendo à letra do artigo 7.º, n.º 4, do regulamento RTE-T, a relação entre projeto de interesse comum e infraestrutura é evidente. A este propósito, recorda que esta disposição exige que os Estados-Membros assegurem que os projetos de interesse comum sejam executados de acordo com o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial com os atos jurídicos em matéria de proteção do ambiente, alterações climáticas, segurança, concorrência, auxílios estatais, contratos públicos, saúde pública e acessibilidade. Portanto, não vê como nem porquê a constituição de um Comité de Coordenação ou de um balcão único possa ser comparável a qualquer coisa que responda a essas exigências.

126. O Parlamento salienta, para diferenciar os corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais e os corredores de rede principal, que estes últimos, segundo os considerandos 42 a 44 do regulamento RTE-T, têm um conceito bem diferente do dos primeiros. Assim, reproduzindo o texto destes considerandos, refere que uma abordagem com base nos corredores no que respeita à rede principal pode permitir coordenar diferentes projetos a nível transnacional e que os corredores da rede principal devem contribuir para o desenvolvimento da infraestrutura da rede principal. Prossegue referindo que o seu objeto e a sua natureza específicos determinam a necessidade de identificar as fontes de financiamento, tanto privadas como públicas, para os projetos transfronteiriços complexos de cada corredor da rede principal.

127. Por sua vez, o Conselho invoca o facto de o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias ter sido adotado com base no artigo 91.º TFUE e de não conter orientações em relação às redes transeuropeias nem definição de projetos de interesse comum. Por conseguinte, enquadra-se totalmente na política comum dos transportes.

128. O Conselho considera também que resulta claramente da leitura do regulamento RTE-T que os projetos de interesse comum são projetos que têm por efeito a construção de novas infraestruturas de transporte e a reabilitação e a modernização das infraestruturas existentes.

129. Por outro lado, refere que não é suficiente que uma medida se limite a respeitar uma das exigências do artigo 7.º desse regulamento, como sugere o Reino Unido, para que essa medida entre na definição de projeto de interesse comum. A este respeito, o Reino Unido não provou que a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 está em conformidade com os capítulos II e III do referido regulamento — que dizem respeito às disposições relativas, respetivamente, à rede global e à rede principal — como prevê o artigo 7.º, n.º 2, alínea b), do regulamento RTE-T.

130. Para a Comissão, a construção, o alinhamento e a substituição da lista dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais não entram nas orientações definidas no artigo 171.º, n.º 1, TFUE e não podem, consequentemente, ser considerados projetos de interesse comum.

131. A Comissão considera também que a justificação da exigência relativa à aprovação do projeto de interesse comum pelo Estado-Membro em causa, reproduzida no artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE, só pode ser que qualquer medida que produza efeitos num Estado-Membro requer a aprovação desse Estado.

b) A ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 diz respeito ao território do Reino Unido.

132. O Reino Unido considera que as ampliações dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais dizem respeito, manifestamente, ao território de um Estado-Membro, na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE. Segundo o Reino Unido, é necessária a aprovação do Estado-Membro em causa para que sejam adotadas as orientações e os projetos de interesse comum, na aceção do artigo 171.º TFUE, porque estes afetam os interesses dos Estados-Membros, como acontece no caso em apreço com a criação e a ampliação de um corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial.

133. Com efeito, o Reino Unido explica que, uma vez criado este corredor, decorrem do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias um conjunto de obrigações para o Estado-Membro em causa. Designadamente, o artigo 14.º desse regulamento impõe que se reservem para os comboios de mercadorias canais horários preestabelecidos a repartir através do balcão único, criado nos termos do artigo 13.º do referido regulamento. Isso tem um efeito evidente nas capacidades de infraestrutura do Estado-Membro em causa. Por outro lado, o facto de o procedimento previsto pelo regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias para efeitos da seleção de corredores de transporte de mercadorias adicionais ter em conta, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, deste regulamento, a questão de saber se a criação de um corredor impõe um encargo desproporcionado ao Estado-Membro e a circunstância de um Estado-Membro não estar obrigado, como refere o artigo 5.º, n.º 4, do citado regulamento, a participar nessa criação se tiver uma rede ferroviária cuja bitola seja diferente da rede ferroviária principal da União prova que a criação de um corredor de transporte ferroviário de mercadorias tem efeitos concretos importantes para o Estado-Membro em causa.

134. Segundo o Reino Unido, para que um projeto de interesse comum diga respeito ao território de um Estado-Membro, na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE, esse projeto não tem de implicar necessariamente a criação de uma nova infraestrutura. A prova disso é que os corredores de rede principal que, por força do artigo 42.º, n.º 1, do regulamento RTE-T, são um instrumento que permite facilitar a criação coordenada da rede principal, não exigem, por si só, a construção de novas infraestruturas. No entanto, a criação desses corredores não está excluída da qualificação de projeto de interesse comum que diga respeito ao território de um Estado-Membro, na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE.

135. Segundo o Parlamento, só podem ocorrer situações em que as orientações e os projetos de interesse comum dizem respeito ao território de um Estado-Membro, na aceção desta disposição, se um projeto de infraestrutura apresentar uma relação direta com o território. Uma interpretação extensiva deste conceito equivale à necessidade de obter a aprovação de cada Estado-Membro para qualquer medida que contribua para melhorar o funcionamento das redes transeuropeias, uma vez que todas as medidas dessa natureza são, por definição, aplicáveis no território dos Estados-Membros. O Parlamento e o Conselho citam o acórdão Espanha/Conselho [58], no qual o Tribunal de Justiça, a propósito do artigo 192.º, n.º 2, alínea b), TFUE, que prevê um procedimento de votação excecional para as medidas relativas ao ordenamento do território e à afetação dos solos em matéria ambiental, declarou que as medidas que não regulamentam a realização de projetos específicos em matéria de

58 — C-36/98, EU:C:2001:64.

infraestruturas são de caráter geral e não exigem, consequentemente, o recurso ao procedimento excecional. Isto vale igualmente para as «medidas que [...], embora impondo certos limites à maneira como podem ser utilizados os solos dos Estados-Membros, não regulamentam o uso a que eles se destinam» [59].

136. O Parlamento faz um paralelismo com os corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais e refere que, no caso em apreço, nem sequer pode haver uma relação indireta, uma vez que não se pode considerar que exista qualquer limitação à utilização dos solos, uma vez que o único objetivo dos corredores é a coordenação entre os gestores de infraestruturas e a criação de um balcão único, para se alcançar um transporte de mercadorias competitivo.

137. Além disso, o Parlamento considera que os corredores de transporte ferroviário de mercadorias não podem afetar o território do Reino Unido na medida em que a perda de controlo sobre a alocação das capacidades, conforme refere este Estado-Membro, é apenas uma consideração puramente operacional. O facto de um gestor de infraestruturas ter de consultar outros sobre a atribuição de canais horários não afeta o território de um Estado-Membro.

138. Pelo seu lado, o Conselho considera que a relação com o território do Estado-Membro só existe quando o projeto de infraestrutura em causa tem uma relação direta com o território desse Estado, isto é, quando tem efeitos concretos sobre a autonomia deste último no ordenamento do seu território. Não é o que sucede no caso dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais que não conduzam a projetos de obras, como, em contrapartida, pode ser o caso dos corredores da rede principal.

139. Esta exigência relativa às infraestruturas decorre diretamente do artigo 170.º TFUE e é fundamental para a criação de redes transeuropeias. Na opinião do Conselho, o artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE, que define o processo decisório, deve ser interpretado de maneira restritiva.

2. Apreciação

140. O artigo 172.º, primeiro parágrafo, TFUE prevê um processo de codecisão, após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. No entanto, quando o ato que é objeto desse processo incida sobre as orientações ou os projetos de interesse comum que digam respeito ao território de um Estado-Membro, é exigida a aprovação desse Estado.

141. Consequentemente, o segundo fundamento leva-nos a apreciar, numa primeira fase, se a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 responde ao conceito de «projetos de interesse comum», na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE e, numa segunda fase, se diz respeito ao território do Reino Unido, na aceção daquela disposição.

59 — N.º 53.

a) Quanto à questão de saber se a ampliação de um corredor de transporte ferroviário de mercadorias se enquadra no conceito de projeto de interesse comum

142. O regulamento RTE-T, que, recordemo-lo, define as orientações da União para o desenvolvimento da RTE-T, identifica os projetos de interesse comum [60]. São estes últimos que contribuem para a realização da RTE-T. Além disso, correspondem às prioridades fixadas nas orientações [61], nomeadamente às prioridades gerais definidas no artigo 10.º do regulamento RTE-T, e, em relação ao que nos interessa, às prioridades relativas ao desenvolvimento das infraestruturas ferroviárias enumeradas no artigo 13.º deste regulamento.

143. Por conseguinte, para ser qualificado como tal, um projeto de interesse comum deve corresponder ao quadro definido pelo regulamento RTE-T. A este propósito, o seu artigo 3.º, alínea a), define o projeto de interesse comum como «um projeto realizado de acordo com os requisitos e nos termos das disposições [deste] regulamento».

144. O artigo 7.º do regulamento RTE-T acrescenta alguns elementos adicionais para aprofundar melhor este conceito. Com efeito, é referido no n.º 1 deste artigo que «[o]s projetos de interesse comum devem contribuir para o desenvolvimento da [RTE-T] através da construção de novas infraestruturas de transporte e da reabilitação e modernização das infraestruturas de transporte existentes, bem como da adoção de medidas destinadas a promover uma utilização eficiente da rede em termos de recursos».

145. Por outro lado, o artigo 7.º, n.º 2, deste regulamento esclarece que os projetos de interesse comum devem contribuir para os objetivos que se insiram em pelo menos duas das quatro categorias estabelecidas no artigo 4.º do referido regulamento, preencher os requisitos do capítulo II, em relação à rede global e, caso afetem a rede principal, os requisitos do capítulo III, ser economicamente viáveis com base numa análise dos custos e benefícios socioeconómicos e apresentar valor acrescentado europeu. As quatro categorias enunciadas no artigo 4.º do regulamento RTE-T são a coesão, a eficácia, a sustentabilidade e o aumento dos benefícios para os seus utilizadores.

146. Por conseguinte, é atendendo a todos estes elementos, importa analisar se o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 pode ser qualificado de «projeto de interesse comum», na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE.

147. Em relação ao artigo 7.º, n.º 1, do regulamento RTE-T, o Parlamento, o Conselho e a Comissão fazem, na nossa opinião, uma leitura demasiado restritiva desta disposição. Entendem, em substância, que um projeto de interesse comum implica necessariamente a construção ou o desenvolvimento das infraestruturas ferroviárias, o que não sucede no caso dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais.

148. Como vimos nos n.ºs 105 a 111 das presentes conclusões, a criação e o desenvolvimento das redes transeuropeias não se limitam à construção de novas infraestruturas. Portanto, o mesmo se aplica aos projetos de interesse comum, na medida em que são estes que contribuem para a realização dessas redes.

149. A letra do artigo 7.º, n.º 1, do regulamento RTE-T vai no mesmo sentido, uma vez que, além da construção de novas infraestruturas, refere, também, que os projetos de interesse comum contribuem para o desenvolvimento da RTE-T através de medidas destinadas a promover uma utilização eficiente da rede em termos de recursos. De resto, este texto é perfeitamente coerente com o artigo 2.º, n.º 1, deste regulamento que esclarece que a RTE-T compreende a infraestrutura de transportes e as

60 — V. artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, daquele regulamento.

61 — V. considerando 20 do referido regulamento.

aplicações telemáticas, bem como «medidas destinadas a promover a gestão e utilização eficientes dessa infraestrutura e a permitir a criação e a gestão de serviços de transporte sustentáveis e eficientes». Entre essas medidas, podemos citar as enumeradas no artigo 32.º do referido regulamento, que prevê que os Estados-Membros devem prestar especial atenção aos projetos de interesse comum que ofereçam serviços de transporte de mercadorias eficientes que utilizem a infraestrutura da rede global, que contribuam para reduzir as emissões de dióxido de carbono e outros impactos ambientais negativos, e que visem, designadamente, melhorar a utilização sustentável da infraestrutura de transportes, incluindo a sua gestão eficaz, facilitar as operações de transporte multimodal, incluindo os fluxos de informação que as acompanham, e reforçar a cooperação entre os prestadores de serviços de transporte, ou ainda analisar e fornecer informações sobre as características e o desempenho das frotas, os requisitos administrativos e os recursos humanos.

150. Há, pois, que concluir que a qualificação de «projetos de interesse comum» não se limita aos projetos que precisam de uma construção ou de uma transformação das infraestruturas. Vai muito além disso e integra, nomeadamente, as medidas que permitem uma gestão e uma utilização coordenadas e coerentes dessas infraestruturas, que é o objetivo dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais. Esta abordagem assenta no bom senso, na medida em que, para alcançar um funcionamento ótimo da RTE-T, a construção ou a melhoria física de infraestruturas não é certamente suficiente e deve necessariamente ser acompanhada de uma gestão e de uma utilização eficazes.

151. Além disso, na nossa opinião, não há dúvida de que a criação de corredores de transporte ferroviário de mercadorias adicionais, como a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, responde aos objetivos previstos no artigo 4.º do regulamento RTE-T, nomeadamente aos objetivos de coesão e de eficácia.

152. Com efeito, como vimos, a criação desses corredores tem a finalidade de reforçar a coesão económica, social e territorial no espaço da União, com especial destaque para a interoperabilidade e a interligação [62]. Por outro lado, o desenvolvimento de corredores de transporte ferroviário de mercadorias visa também fornecer serviços de transporte de mercadorias em boas condições e que sejam fiáveis [63]. Este objetivo confunde-se com o previsto no artigo 4.º, alínea d), do regulamento RTE-T, a saber o aumento dos benefícios para os utilizadores da RTE-T.

153. Por outro lado, segundo o artigo 4.º do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias, a seleção dos corredores de transporte de mercadorias adicionais e a sua alteração devem obedecer a diversos critérios. Nomeadamente, a sua alínea b) prevê que essa seleção deve ter em conta a coerência do corredor de transporte de mercadorias com a RTE-T, com os corredores do ERTMS e com os corredores definidos pela RNE. Por outro lado, a sua alínea c) indica que a referida seleção deve também ter em consideração a integração dos projetos da rede principal no corredor de transporte de mercadorias. Por conseguinte, parece-nos que os corredores de transporte ferroviário de mercadorias devem responder necessariamente aos requisitos do capítulo II do regulamento RTE-T, relativo à rede global e aos do seu capítulo III, relativo à rede principal [64].

154. Além disso, no quadro da seleção de corredores de transporte ferroviário de mercadorias adicionais, é necessário apresentar uma análise socioeconómica que saliente o equilíbrio dos custos e dos benefícios esperados com a criação desses corredores [65].

62 — V. considerandos 5, 9 e 11 do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias.

63 — V. considerandos 3 e 4 do referido regulamento.

64 — De acordo com o artigo 38.º do regulamento RTE-T, a rede principal é constituída pelas partes da rede global que têm maior importância estratégica, uma vez que o desenvolvimento da primeira é feito obrigatoriamente em conformidade com os requisitos fixados para a segunda.

65 — V. artigo 4.º, alínea d), do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias.

155. Por último, em relação ao valor acrescentado europeu que um projeto de interesse comum deve apresentar [66], este é definido como «o valor de um projeto que, além do seu valor potencial apenas para o respetivo Estado-Membro, conduz a uma melhoria significativa das ligações ou dos fluxos de transporte entre os Estados-Membros que pode ser demonstrada com base em melhorias na eficiência, sustentabilidade, competitividade ou coesão, em consonância com os objetivos estabelecidos no artigo 4.º [do regulamento RTE-T]» [67]. Atendendo aos critérios definidos no artigo 4.º do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias e à razão de ser dos corredores de transporte, conforme expressamos nos n.ºs 97 e 98 das presentes conclusões, pensamos que os corredores transporte ferroviário de mercadorias adicionais, tal como a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, tendem seguramente a gerar essa melhoria.

156. Consequentemente, tendo em atenção estes elementos, consideramos que a ampliação dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais deve ser qualificada de «projeto de interesse comum», na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE.

b) Quanto à questão de saber se a ampliação dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais dizem respeito ao território de um Estado-Membro

157. O artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE prevê que as orientações e os projetos de interesse comum que digam respeito ao território de um Estado-Membro exigem a aprovação deste último.

158. Na nossa opinião, a opção de instituir uma forma de direito de veto a favor do Estado-Membro em causa explica-se pelo facto de a política das redes transeuropeias integrar aspetos territoriais e, consequentemente, interessar, de algum modo, ao ordenamento do território que é um domínio que tradicionalmente é abrangido pela soberania dos Estados-Membros.

159. Como vimos nos n.ºs 132 a 139 das presentes conclusões, as partes não estão de acordo quanto à interpretação a dar à expressão «que digam respeito ao território de um Estado-Membro», que consta do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE.

160. Na nossa opinião, os termos empregues nesta disposição são claros e não se prestam a nenhuma interpretação. A partir do momento em que um projeto qualificado de «interesse comum» se refere ao território de um Estado-Membro, é requerida a sua aprovação para efeitos de execução desse projeto. Com efeito, um projeto de interesse comum, como vimos nos números precedentes, prevê toda uma série de medidas para o Estado-Membro em causa que vão necessariamente ter impacto no seu território.

161. A utilização, pelos redatores do Tratado FUE, das expressões perfeitamente claras «que digam respeito ao território de um Estado-Membro» não permite uma interpretação diferente do seu verdadeiro sentido.

162. No caso em apreço, a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, contestada no presente recuso, abrange um troço entre Londres e Glasgow. Por conseguinte, é inegável que esse projeto de interesse comum diz respeito ao território do Reino Unido, na aceção do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE. Portanto, o referido projeto de interesse comum deveria ter a aprovação desse Estado-Membro, o que não aconteceu no caso dos autos.

163. Atendendo aos elementos que antecedem, consideramos que o segundo fundamento do Reino Unido, relativo à violação da exigência de aprovação por força do artigo 172.º, segundo parágrafo, TFUE, é procedente.

66 — Artigo 7.º, n.º 2, alínea d), do regulamento RTE-T.

67 — V. artigo 3.º, alínea d), do referido regulamento.

C – Observações finais

164. Parece-nos oportuno esclarecer que uma outra análise do processo levar-nos-ia, qualquer que ela fosse, a uma solução idêntica.

165. Com efeito, caso se devesse admitir que a ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 foi aprovada com uma base jurídica correta, a saber o artigo 91.º TFUE, pelo que não necessitava de nenhuma aprovação do Estado-Membro afetado por essa ampliação, o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido continuariam a dever ser anulados.

166. Assim, recordamos que o regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias prevê um procedimento bem preciso quanto à seleção e à alteração dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias adicionais. Designadamente, o artigo 5.º, n.º 3, deste regulamento refere que, «caso um Estado-Membro considere, na sequência da apresentação de uma análise socioeconómica, que a criação de um corredor de transporte de mercadorias não seria do interesse dos candidatos suscetíveis de o utilizarem, não traria benefícios socioeconómicos significativos ou constituiria um encargo desproporcionado, esse Estado-Membro não está obrigado à participação a que se referem os n.os 1 e 2 do presente artigo, sem prejuízo de uma decisão da Comissão tomada nos termos do procedimento consultivo a que se refere o n.º 2 do artigo 21.º». Por outro lado, o artigo 5.º, n.º 5, do referido regulamento esclarece que «[a] criação de um corredor de transporte de mercadorias é proposta pelos Estados-Membros interessados». Por conseguinte, é sob o seu impulso que se pode criar um corredor de transporte de mercadorias.

167. No caso em apreço, o Reino Unido iniciou um procedimento, em conformidade com aquelas disposições, relativo à ampliação do corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2 até Londres [68].

168. No entanto, o referido Estado-Membro não fez nenhuma outra proposta relativamente à ampliação até Glasgow nem nenhuma análise socioeconómica que possa, se necessário, demonstrar o benefício dessa ampliação. O Reino Unido considera que essa ampliação deveria ter sido submetida aos procedimentos previstos pelo regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias [69]. Segundo o Conselho, entendemos que não era necessário dar cumprimento ao procedimento especialmente previsto no artigo 5.º deste regulamento [70]. A Comissão considera, por sua vez, que não é importante, nas circunstâncias do caso em apreço, que haja um procedimento especial para efeitos da alteração dos corredores ferroviários de mercadorias iniciais [71].

169. A este propósito, importa recordar que a República Federal da Alemanha e a República da Letónia, no âmbito do procedimento relativo à adoção do regulamento controvertido, manifestaram as suas preocupações quanto ao não cumprimento do procedimento previsto pelo regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias para a alteração dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias iniciais [72].

170. Há que concluir que o artigo 29.º e o Anexo II do regulamento controvertido, que visam alterar o corredor de transporte ferroviário de mercadorias inicial n.º 2, foram adotados sem dar cumprimento ao procedimento previsto no artigo 5.º do regulamento relativo ao transporte ferroviário de mercadorias.

68 — V. n.os 23 e seguintes da petição do Reino Unido e n.º 33 da contestação do Conselho.

69 — V. n.º 12 da contestação do Reino Unido ao articulado de intervenção da Comissão.

70 — V. n.º 42 da contestação do Conselho.

71 — V. n.º 39 do articulado de intervenção da Comissão.

72 — V. documento 16096/13 ADD 2 do Conselho.

171. A violação do respeito desse procedimento só pode conduzir à anulação do artigo 29.º e do Anexo II do regulamento controvertido na medida em que constitui incontestavelmente uma violação das formalidades essenciais, na aceção do artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE. Com efeito, o erro na escolha do procedimento de decisão privou o Reino Unido do seu direito de influenciar o próprio conteúdo dessas disposições.

VI – **Conclusão**

172. Atendendo às considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que:

1) anule o artigo 29.º e o Anexo II do Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010, e

2) condene o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia nas despesas, devendo a Comissão suportar as suas próprias despesas.