



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

24 de junho de 2021 \*

«Reenvio prejudicial — Transportes ferroviários — Corredores internacionais de transporte ferroviário de mercadorias — Regulamento (UE) n.º 913/2010 — Artigo 13.º, n.º 1 — Criação de um balcão único para cada corredor de transporte de mercadorias — Artigo 14.º — Natureza do quadro para a repartição das capacidades da infraestrutura no corredor de transporte de mercadorias elaborado pelo conselho executivo — Artigo 20.º — Entidades reguladoras — Diretiva 2012/34/UE — Artigo 27.º — Procedimento de apresentação de pedidos de atribuição de capacidade de infraestrutura — Papel do gestor da infraestrutura — Artigos 56.º e 57.º — Funções da entidade reguladora e cooperação entre organismos de fiscalização»

No processo C-12/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Administrativo Superior do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália, Alemanha), por Decisão de 10 de dezembro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de janeiro de 2020, no processo

**DB Netz AG**

contra

**Bundesrepublik Deutschland,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: E. Regan, presidente de secção, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (relator) e I. Jarukaitis, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da DB Netz AG, por H. R. J. Krüger e M. Kaufmann, Rechtsanwälte,

\* Língua do processo: alemão.

- em representação da Bundesrepublik Deutschland, por C. Mögelin e J. Arande, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, inicialmente por W. Mölls e C. Vrignon, em seguida por esta última, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de fevereiro de 2021,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 13.º, n.º 1, do artigo 14.º, n.ºs 1 e 9, do artigo 18.º, alínea c), e do artigo 20.º do 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 (JO 2010, L 276, p. 22; retificação no JO 2012, L 325, p. 19), e do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, do artigo 57.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segundo período, e do anexo IV, ponto 3, alínea a), da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (JO 2012, L 343, p. 32 e retificação no JO 2015, L 67, p. 32).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a DB Netz AG à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha), representada pela Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agência Federal das Redes para a eletricidade, o gás, as telecomunicações, os correios e os caminhos de ferro, Alemanha) (a seguir «Agência federal das redes»), a respeito da oposição desta última ao seu projeto de alteração das condições para submeter ao balcão único os pedidos de capacidade de infraestrutura para canais internacionais preestabelecidos.

### **Quadro jurídico**

#### ***Direito da União***

#### ***Regulamento n.º 913/2010***

- 3 Os considerandos 4, 7, 25 e 26 do Regulamento n.º 913/2010 enunciam:
  - «(4) Embora a abertura do mercado do transporte ferroviário de mercadorias tenha permitido que novos operadores entrassem na rede ferroviária, os mecanismos de mercado não têm sido e continuam a não ser suficientes para organizar, regular e assegurar o tráfego ferroviário de mercadorias. Para otimizar a utilização da rede e garantir a sua fiabilidade, é conveniente introduzir procedimentos adicionais para reforçar a cooperação entre os gestores da infraestrutura na atribuição dos canais horários internacionais para comboios de mercadorias.

[...]

(7) O presente regulamento não deverá prejudicar, salvo disposição em contrário, os direitos e as obrigações dos gestores da infraestrutura decorrentes da Diretiva 91/440/CEE [do Conselho, de 29 de julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários (JO 1991, L 237, p. 25)], e da Diretiva 2001/14/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2001 relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação da segurança (JO 2001, L 75, p. 29)] e, se for caso disso, dos organismos de repartição referidos no n.º 2 do artigo 14.º da Diretiva 2001/14 [...]. Aqueles diplomas permanecem em vigor, nomeadamente no tocante às disposições aplicáveis aos corredores de transporte de mercadorias.

[...]

(25) A fim de garantir um acesso não discriminatório aos serviços ferroviários internacionais, é necessário assegurar uma coordenação eficiente entre as entidades reguladoras das diversas redes abrangidas pelos corredores de transporte de mercadorias.

(26) A fim de facilitar o acesso às informações sobre a utilização das principais infraestruturas dos corredores de transporte de mercadorias e de assegurar um acesso não discriminatório a esses corredores, o conselho de gestão deverá elaborar, atualizar periodicamente e publicar um documento que reúna todas essas informações.»

4 O artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento dispõe:

«O presente regulamento define 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. Estabelece regras de seleção, organização, gestão e planeamento indicativo dos investimentos dos corredores de transporte de mercadorias.»

5 O artigo 2.º do referido regulamento prevê:

«1. Para efeitos do presente regulamento, aplicam-se as definições constantes do artigo 2.º da Diretiva 2001/14/CE.

2. Para além das definições referidas no n.º 1, aplicam-se as seguintes definições:

a) “Corredor 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 [...];

[...]»

6 O artigo 8.º do referido regulamento tem a seguinte redação:

«1. Para cada corredor de transporte de mercadorias, os Estados-Membros interessados devem criar um conselho executivo encarregado de definir os objetivos gerais do corredor, de exercer

funções de supervisão e de tomar as medidas expressamente previstas no n.º 7 do presente artigo, nos artigos 9.º e 11.º, no n.º 1 do artigo 14.º e no artigo 22.º O conselho executivo é constituído por representantes das autoridades dos Estados-Membros interessados.

2. Para cada corredor de transporte de mercadorias, os gestores de infraestrutura interessados e, se necessário, os organismos de repartição a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º, da Diretiva [2001/14] devem criar um conselho de gestão encarregado de tomar as medidas expressamente previstas nos n.ºs 5, 7, 8 e 9 do presente artigo e nos artigos 9.º a 12.º, no n.º 1 do artigo 13.º, nos n.ºs 2, 6 e 9 do artigo 14.º, no n.º 1 do artigo 16.º, no n.º 1 do artigo 17.º e nos artigos 18.º e 19.º do presente regulamento. O conselho de gestão é constituído por representantes dos gestores da infraestrutura.

3. Os Estados-Membros e os gestores de infraestruturas interessados num corredor de transporte de mercadorias devem cooperar no âmbito dos órgãos a que se referem os n.ºs 1 e 2 a fim de assegurar o desenvolvimento do corredor de transporte de mercadorias em conformidade com o respetivo plano de execução.

4. O conselho executivo toma as suas decisões por mútuo consentimento dos representantes das autoridades dos Estados-Membros interessados.

[...]

9. O conselho de gestão coordena, em conformidade com os planos de implantação nacionais e europeus, a utilização de aplicações de TI interoperáveis ou soluções alternativas eventualmente disponíveis no futuro para efeitos de tratamento dos pedidos de canais horários internacionais e de gestão do tráfego internacional no corredor.»

7 Nos termos do artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 913/2010:

«O conselho de gestão deve coordenar e assegurar a publicação, num único lugar, de forma adequada e segundo um calendário apropriado, da programação de todas as obras a realizar na infraestrutura e nos elementos que a compõem suscetíveis de restringir a capacidade disponível no corredor de transporte de mercadorias.»

8 O artigo 13.º deste regulamento prevê:

«1. O conselho de gestão de um corredor de transporte de mercadorias deve designar ou criar um organismo comum (a seguir designado “balcão único”) que ofereça aos candidatos a possibilidade de solicitarem e receberem, num único lugar e mediante uma única operação, respostas relativamente à capacidade de infraestrutura para comboios de mercadorias que atravessem pelo menos uma fronteira ao longo do corredor.

2. O balcão único deve também, enquanto instrumento de coordenação, prestar informações básicas relativas à repartição da capacidade da infraestrutura, incluindo as informações referidas no artigo 18.º Deve apresentar informações sobre a capacidade de infraestrutura disponível no momento do pedido e sobre as suas características, de acordo com parâmetros predefinidos, como a velocidade, o comprimento, o gabarito ou a carga por eixo autorizados para os comboios que circulam no corredor de transporte de mercadorias.

[...]»

9 O artigo 14.º do referido regulamento dispõe:

«1. O conselho executivo deve definir o quadro de repartição das capacidades da infraestrutura nos corredores de transporte de mercadorias de acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da Diretiva 2001/14 [...].

2. O conselho de gestão deve avaliar a necessidade de atribuir capacidade a comboios de mercadorias que circulem no corredor de transporte de mercadorias tendo em conta o estudo sobre o mercado dos transportes referido no n.º 3 do artigo 9.º do presente regulamento, os pedidos de capacidade de infraestrutura relacionados com os horários de serviço passados e presentes e os acordos-quadro.

[...]

6. O conselho de gestão deve promover a coordenação das regras de prioridade relativas à atribuição de capacidade no corredor de transporte de mercadorias.

[...]

9. O conselho de gestão do corredor de transporte de mercadorias e o grupo consultivo referido no n.º 7 do artigo 8.º criam procedimentos para assegurar uma coordenação otimizada da repartição de capacidade entre os gestores da infraestrutura, tanto para os pedidos referidos no n.º 1 do artigo 13.º como para os pedidos dirigidos aos gestores da infraestrutura em causa. Tal deve ter igualmente em conta o acesso aos terminais.

[...]»

10 O n.º 1 do artigo 16.º do mesmo regulamento prevê:

«O conselho de gestão do corredor de transporte de mercadorias deve estabelecer procedimentos de coordenação da gestão do tráfego ao longo do corredor. Os conselhos de gestão dos corredores de transporte de mercadorias interligados devem estabelecer procedimentos de coordenação do tráfego ao longo desses corredores de transporte de mercadorias.»

11 Nos termos do artigo 18.º do Regulamento n.º 913/2010:

«O conselho de gestão deve elaborar, atualizar e publicar periodicamente um documento que contenha:

a) Todas as informações relativas ao corredor de transporte de mercadorias que constem das especificações de rede das redes nacionais elaboradas nos termos do artigo 3.º da Diretiva 2001/14/CE;

[...]

c) As informações relativas aos procedimentos referidos nos artigos 13.º a 17.º do presente regulamento;

[...]»

12 O artigo 20.º deste regulamento prevê:

«1. As entidades reguladoras a que se refere o artigo 30.º da Diretiva 2001/14 [...] devem cooperar na fiscalização da concorrência nos corredores de transporte de mercadorias. Devem, nomeadamente, assegurar o acesso não discriminatório aos corredores e desempenhar as funções de instância de recurso previstas no n.º 2 do artigo 30.º daquela diretiva. Devem trocar as informações necessárias fornecidas pelos gestores de infraestruturas e por outros interessados.

[...]

3. Se um candidato apresentar queixa a uma entidade reguladora a respeito de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias, ou no âmbito de um inquérito efetuado por iniciativa própria de uma entidade reguladora, esta consulta as entidades reguladoras de todos os outros Estados-Membros cujo território seja percorrido pelo traçado internacional do comboio de mercadorias em questão, solicitando-lhes todas as informações necessárias antes de tomar uma decisão.

[...]»

#### ***Diretiva 2012/34***

13 O artigo 3.º, n.ºs 2, 19 e 26, da Diretiva 2012/34 dispõe:

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

2) “Gestor de infraestrutura”, uma entidade ou empresa concretamente responsável pela instalação, gestão e manutenção da infraestrutura ferroviária, incluindo a gestão do tráfego e o controlo-comando e sinalização; as funções do gestor de infraestrutura de uma rede, ou de parte de uma rede, podem ser repartidas por diferentes entidades ou empresas;

[...]

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

[...]

26) “Especificações da rede”, a relação pormenorizada das regras gerais, dos prazos, dos procedimentos e dos critérios relativos aos regimes de tarifação e de repartição da capacidade, incluindo todas as outras informações necessárias para viabilizar os pedidos de capacidade de infraestrutura;»

14 O artigo 27.º desta diretiva prevê:

«1. Após consulta às partes interessadas, o gestor de infraestrutura deve elaborar e publicar as especificações da rede, que podem ser obtidas contra o pagamento de uma taxa não superior ao seu custo de publicação. As especificações da rede devem ser publicadas pelo menos em duas línguas oficiais da União. O conteúdo das especificações da rede deve ser disponibilizado gratuitamente, em formato eletrónico, no portal *web* do gestor de infraestrutura, e deve ser acessível através de um portal *web* comum. Esse portal *web* deve ser criado pelos gestores de infraestrutura no âmbito da sua cooperação nos termos dos artigos 37.º e 40.º

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

[...]»

15 Nos termos do artigo 39.º, n.º 1, da referida diretiva:

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

16 O artigo 40.º, n.º 1, da mesma diretiva especifica:

«Os Estados-Membros devem assegurar que os gestores de infraestrutura cooperem, a fim de permitir a criação e a repartição eficientes de capacidade de infraestrutura que envolva mais do que uma rede do sistema ferroviário da União, designadamente no âmbito dos acordos-quadro a que se refere o artigo 42.º Os gestores de infraestrutura devem estabelecer os procedimentos necessários, no respeito das regras da presente diretiva, e organizar em conformidade os canais horários que atravessem mais do que uma rede.

Os Estados-Membros devem assegurar que os representantes dos gestores de infraestrutura cujas decisões em matéria de repartição de capacidade tenham repercussões noutros gestores de infraestrutura se associem, a fim de coordenar a repartição da capacidade de infraestrutura ou de repartir toda a capacidade em causa a nível internacional, sem prejuízo das regras específicas constantes do direito da União sobre as redes vocacionadas para o transporte ferroviário de mercadorias. Os princípios e os critérios de repartição de capacidade definidos no âmbito desta cooperação devem ser publicados pelos gestores de infraestrutura nas especificações de rede nos termos do anexo IV, n.º 3. Podem ser associados a estes procedimentos representantes adequados dos gestores de infraestrutura de países terceiros.»

17 O artigo 55.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 estabelece:

«Os Estados-Membros devem criar uma entidade reguladora única, a nível nacional, para o setor ferroviário. Sem prejuízo do n.º 2, esta entidade deve ser uma autoridade autónoma, juridicamente distinta e independente, no plano organizativo, funcional, hierárquico e decisório, de qualquer outra entidade pública ou privada. Deve ser também independente, na sua organização, nas suas decisões de financiamento, na sua estrutura jurídica e nas suas tomadas de decisão, de qualquer gestor de infraestrutura, organismo de tarifação, organismo de repartição ou candidato. Deve ser, além disso, funcionalmente independente de qualquer autoridade competente envolvida na adjudicação de contratos de serviço público.»

18 Nos termos do artigo 56.º, n.ºs 1 e 2, dessa diretiva:

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

- a) Às especificações da rede nas suas versões provisória e final;
- b) Aos critérios estabelecidos nessas especificações;
- c) Ao processo de repartição das capacidades e aos seus resultados;
- d) Ao regime de tarifação;
- e) Ao nível ou estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que as empresas pagam ou possam vir a pagar;
- f) Às disposições em matéria de acesso nos termos dos artigos 10.º a 13.º;
- g) Ao acesso aos serviços e à sua tarifação nos termos do artigo 13.º;

2. Sem prejuízo da competência das autoridades nacionais responsáveis por assegurar a concorrência nos mercados de serviços ferroviários, a entidade reguladora é competente para acompanhar a situação da concorrência nos mercados de serviços ferroviários e controla, em especial, o n.º 1, alíneas a) a g), por sua própria iniciativa, a fim de evitar a discriminação de candidatos. A entidade reguladora verifica, em particular, se as especificações da rede contêm cláusulas discriminatórias ou concedem ao gestor de infraestrutura poderes discricionários que possam ser usados para discriminar candidatos.»

19 O artigo 57.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da referida diretiva tem a seguinte redação:

«As entidades reguladoras devem trocar informações sobre o seu trabalho e sobre os seus princípios e práticas de tomada de decisões, nomeadamente sobre os principais aspetos dos seus procedimentos e sobre os problemas de interpretação da legislação ferroviária transposta da União. De um modo geral, as entidades reguladoras devem cooperar na coordenação dos seus processos decisórios em toda a União. Para o efeito, devem participar e trabalhar em conjunto numa rede que se reúna periodicamente. A Comissão é membro dessa rede, coordena e apoia o seu trabalho e, se for caso disso, formula recomendações à rede. A Comissão assegura uma cooperação ativa das entidades reguladoras pertinentes.»



20 O artigo 65.º da mesma diretiva prevê:

«As Diretivas 91/440 [...], 95/18/CE [do Conselho, de 19 de junho de 1995, relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário (JO 1995, L 143, p. 70)] e 2001/14 [...], com a redação que lhes foi dada pelas diretivas enumeradas no anexo IX, parte A, são revogadas com efeitos a partir de 17 de junho de 2015, sem prejuízo das obrigações dos Estados-Membros no que respeita aos prazos de transposição das diretivas para o direito nacional constantes do anexo IX, parte B.

As remissões para as diretivas revogadas devem entender-se como remissões para a presente diretiva e devem ser lidas de acordo com a tabela de correspondência constante do anexo X.»

21 Nos termos do anexo IV da Diretiva 2012/34:

«As especificações da rede a que se refere o artigo 27.º incluem as seguintes informações:

[...]

3) Um capítulo sobre os princípios e os critérios de repartição de capacidade. Este capítulo descreve as grandes características da capacidade da infraestrutura colocada à disposição das empresas de ferroviárias [...]. Deve especificar igualmente os procedimentos e prazos do processo de repartição de capacidade. Fixa os critérios específicos aplicáveis nesse processo, nomeadamente:

- a) As modalidades de apresentação de pedidos de capacidade ao gestor de infraestrutura pelos candidatos;
- b) Os requisitos a que os candidatos devem obedecer;

[...]»

### ***Direito alemão***

#### ***AEG***

22 O § 14.º, n.º 1, da Allgemeines Eisenbahngesetz (Lei Geral Relativa aos Caminhos de Ferro), de 27 de dezembro de 1993, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «AEG»), dispõe:

«As empresas de infraestrutura ferroviária asseguram, de forma não discriminatória, a utilização das infraestruturas ferroviárias que exploram, e fornecem, de forma não discriminatória, os serviços que prestam no âmbito definido no regulamento previsto no § 26, n.º 1, pontos 6 e 7, e n.º 4, ponto 1.»

23 Nos termos do § 14d da AEG:

«As empresas públicas de infraestrutura ferroviária comunicam à entidade reguladora

[...]

6. a proposta de revisão ou de alteração das especificações da rede e das condições de utilização das instalações de serviço, incluindo os princípios e os respetivos montantes de tarifação pretendidos.

[...]»

24 O § 14e dessa lei prevê:

«(1) Recebida a comunicação nos termos do § 14d, a entidade reguladora pode, num prazo de

[...]

4. quatro semanas, opor-se à revisão ou à alteração proposta de acordo com o § 14d, primeiro período, ponto 6,

desde que as decisões previstas não observem as normas sobre transportes ferroviários relativas ao acesso às infraestruturas ferroviárias.

[...]

(3) Se a entidade reguladora exercer o seu direito de oposição,

[...]

2. as especificações da rede ou as condições de utilização das instalações de serviço, incluindo os princípios e os montantes de tarifação previstos, não entram em vigor no caso previsto no n.º 1, ponto 4.

[...]»

### ***EIBV***

25 O § 3 do Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (Regulamento de utilização das infraestruturas ferroviárias, de 3 de junho de 2005, BGBl. I, p. 1566, a seguir «EIBV»), prevê:

«As empresas de infraestruturas ferroviárias autorizam uma utilização não discriminatória das instalações de serviço que exploram e prestam, sem discriminação, os serviços conexos e os serviços descritos no ponto 2 do anexo 1, se os mesmos fizerem parte das suas atividades comerciais. Além disso, os gestores de vias de caminho de ferro são obrigados a disponibilizar as vias de caminho de ferro que exploram, os sistemas de encaminhamento e de segurança, bem como as instalações relativas ao abastecimento através de cateter de certas secções, a atribuir canais horários em conformidade com o presente regulamento e a prestar os serviços descritos no anexo 1, ponto 1.»

26 O § 4 deste regulamento dispõe:

«(1) O gestor das vias de caminho de ferro fixa e [...] comunica as condições de utilização (especificações da rede) aplicáveis à prestação dos serviços a que se refere o anexo 1, ponto 1.

A pedido dos titulares do direito de acesso, e suportando estes os respetivos encargos, ser-lhes-ão comunicadas, pelo gestor das vias férreas, as especificações da rede.

(2) Das especificações da rede constam pelo menos as indicações a que se refere o anexo 2 e as outras disposições desse regulamento, bem como as condições gerais de utilização dos canais horários. A lista das taxas não faz parte das especificações da rede.

[...]»

27 Nos termos do § 6, n.º 1, do referido regulamento:

«Os beneficiários do acesso podem, a qualquer momento, solicitar canais horários ao gestor de vias de caminho de ferro, salvo disposição em contrário do presente regulamento. [...]»

28 O anexo 1 do mesmo regulamento enuncia:

«1. Os serviços obrigatórios do gestor de vias de caminho de ferros compreendem:

a) o tratamento dos pedidos de canais horários;

[...]»

29 O anexo 2 do EIBV precisa:

«As especificações da rede a que se refere o artigo 4.º incluem as seguintes informações:

[...]

3. Os princípios e os critérios de atribuição da capacidade ferroviária.

É necessário fornecer informações sobre as características gerais da capacidade das vias férreas à disposição dos titulares do direito de acesso, bem como sobre qualquer restrição à utilização, incluindo a atribuição de capacidade pretendida para efeitos de manutenção. Devem ser igualmente fornecidas informações relativas à tramitação e aos prazos do procedimento de repartição da capacidade das infraestruturas ferroviárias, nomeadamente

a) o procedimento de apresentação dos pedidos de atribuição de canais horários pelos titulares do direito de acesso ao gestor das vias férreas;

[...]»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

30 A DB Netz, filial a 100 % do grupo Deutsche Bahn AG, é uma empresa pública de infraestruturas ferroviárias que gere a maior rede ferroviária da Alemanha.

31 Enquanto gestor da infraestrutura, a DB Netz é obrigada, por força do direito alemão, nomeadamente o § 4.º, n.ºs 1 e 2, e o anexo 2, ponto 3, terceiro período, alínea a), do EIBV, que dá execução ao artigo 27.º da Diretiva 2012/34, a elaborar e a publicar as especificações da rede, que inclui informações sobre a tramitação e os prazos do procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura ferroviária, designadamente o procedimento de apresentação dos pedidos de canais horários, por parte dos beneficiários do acesso, aos gestores das vias de caminho de ferro.

32 Além disso, a DB Netz participa na exploração de corredores de transporte de mercadorias à escala europeia, na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 913/2010, estando seis desses corredores abrangidos pela rede ferroviária da DB Netz. Em aplicação das disposições deste

regulamento, esta está encarregada, juntamente com os outros gestores da infraestrutura afetados por cada um dos corredores de transporte de mercadorias em questão, de criar um conselho de gestão, que participa na gestão do corredor de transporte de mercadorias em causa e a quem compete designar e criar um balcão único para cada corredor de transporte de mercadorias, permitindo aos utilizadores deste último apresentar os seus pedidos de capacidade de infraestrutura num único local e numa única operação, para os seus comboios de mercadorias transfronteiriças. O conselho de gestão estabelece os procedimentos para assegurar uma coordenação entre os gestores da infraestrutura para a repartição de capacidade e prepara e publica um documento denominado «*Corridor Information Document (CID)*», que contém as informações sobre as condições de utilização do corredor de transporte de mercadorias em causa. Na prática de todos os corredores de transporte de mercadorias em que a DB Netz está presente, o processo de apresentação de pedidos ao balcão único utiliza o sistema de reserva eletrónico denominado «*Path Coordination System*» (sistema de coordenação dos canais horários) (a seguir «sistema de reserva PCS»).

- 33 Em 2015, os conselhos de gestão dos corredores de transporte de mercadorias em que a DB Netz participava decidiram que os pedidos de atribuição de capacidade de infraestrutura para os canais horários internacionais preestabelecidos só podiam ser apresentados nos balcões únicos correspondentes a esses corredores através do sistema de reserva eletrónico PCS. Estas regras foram publicadas no livro 4 do CID.
- 34 Em 31 de agosto de 2015, a DB Netz notificou à Agência Federal das Redes, competente enquanto entidade reguladora nacional na aceção do artigo 55.º da Diretiva 2012/34, um projeto de alteração das suas especificações da rede de 2016. Esta alteração dizia respeito, nomeadamente, ao procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura, em canais horários preestabelecidos nos corredores de transporte de mercadorias, em conformidade com o Regulamento n.º 913/2010, ao balcão único competente. A alteração prevista destinava-se, para a apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura, a permitir unicamente a utilização do sistema de reserva PCS, suprimindo a possibilidade de utilizar um formulário de pedido em caso de falha técnica desse sistema. A alteração foi motivada, nomeadamente, pelo facto de as regras de apresentação dos pedidos adotados e publicados pelos conselhos de gestão dos corredores de transporte de mercadorias não preverem a utilização desse formulário.
- 35 Por Decisão de 22 de setembro de 2015, a Agência Federal das Redes opôs-se, com base no § 14.º, n.º 1, da AEG, ao projeto de alteração das especificações da rede de 2016 apresentado pela DB Netz e, por Decisão de 8 de março de 2016, indeferiu a reclamação apresentada por esse gestor. Fundamentou a sua recusa na circunstância de a alteração proposta, destinada a suprimir a possibilidade de utilizar uma solução alternativa em caso de falha técnica do sistema de reservas PCS, ser contrária à obrigação da DB Netz, decorrente da aplicação conjugada do § 14.º, n.º 1, primeiro período, da AEG, bem como do § 3.º, n.º 1, e do anexo 1, ponto 1, do EIBV, de garantir a utilização não discriminatória da infraestrutura ferroviária que explora e o fornecimento não discriminatório dos serviços obrigatórios que propõe, incluindo o tratamento dos pedidos de atribuição de canais horários.
- 36 Em 15 de março de 2016, a DB Netz interpôs recurso no Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha), com vista à anulação da decisão de indeferimento da Agência Federal de Redes. Esse órgão jurisdicional negou provimento ao recurso por Sentença de 20 de abril de 2018, seguindo, em substância, os argumentos da referida agência.

- 37 A DB Netz recorreu desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio, que se interroga sobre se a Agência Federal das Redes se opôs, com razão, à modificação das especificações da rede de 2016 prevista pela DB Netz.
- 38 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a Agência Federal das Redes tinha razões suficientes para supor que o processo de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura ao balcão único referido no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, regulado pelo ponto 4.2.5.1. das especificações da rede de 2016, continha uma possível discriminação por falta de solução alternativa em caso de disfuncionamento técnico do sistema de reservas PCS.
- 39 Todavia, interroga-se, em primeiro lugar, sobre a questão de saber se este procedimento pode, em conformidade com o § 4.º, n.ºs 1 e 2, do EIBV, conjugado com o anexo 2, ponto 3, terceiro período, alínea a), do mesmo, ser regulamentado pela DB Netz nas suas especificações da rede e estar assim sujeito ao controlo exaustivo da Agência Federal das Redes, ou se o conselho de gestão do corredor de transporte de mercadorias em causa é exclusivamente competente na matéria. Na medida em que o § 4.º, n.ºs 1 e 2, do EIBV, conjugado com o anexo 2, ponto 3, terceira frase, alínea a), do mesmo, visa dar execução às disposições do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2012/34, conjugado com o anexo IV, ponto 3, alínea a), da mesma, é determinante saber se o procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura em causa no processo principal é abrangido pelas referidas disposições desta diretiva.
- 40 Em segundo lugar, na hipótese de este procedimento dever, efetivamente, ser igualmente regulado pela DB Netz nas suas especificações da rede, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a entidade reguladora nacional deve, ao verificar esse documento, na aceção do artigo 27.º da Diretiva 2012/34, respeitar as disposições do artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010, que prevê uma cooperação das entidades reguladoras nacionais e, em caso afirmativo, se esta obrigação de cooperação exclui qualquer ação unilateral ou exige que a entidade reguladora nacional esteja, pelo menos, obrigada a procurar uma abordagem coordenada. Na hipótese de esse artigo 20.º não ser aplicável, este órgão jurisdicional interroga-se quanto à questão de saber se das disposições da Diretiva 2012/34 decorre uma obrigação comparável de cooperação, designadamente, do artigo 57.º daquela. A este respeito, o referido órgão jurisdicional considera que, no caso de falta de coordenação nesse domínio, exigências contraditórias por parte das entidades reguladoras nacionais poderiam tornar mais difícil, ou até impossível, a realização do objetivo referido no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, a saber, a possibilidade de apresentar pedidos de capacidade de infraestrutura num único local e numa só operação.
- 41 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, na hipótese de o conselho de gestão de um corredor de transporte de mercadorias estar habilitado a determinar, ele próprio, o procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura ao balcão único, é duvidoso que a Agência Federal das Redes possa proceder a uma verificação das especificações da rede do ano de 2016 da DB Netz para além da conformidade material com as regras adotadas por esse conselho.
- 42 Em quarto lugar, na hipótese de as entidades reguladoras nacionais serem competentes para proceder a essa verificação, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário clarificar a importância do quadro de repartição das capacidades da infraestrutura nos corredores de transporte de mercadorias que, ao abrigo do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, é definido pelo conselho executivo de um corredor de transporte de mercadorias. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a maneira como se articulam, por um lado, o facto de

os conselhos executivos dos corredores de transporte de mercadorias em causa terem, no caso em apreço, previsto no artigo 8.º, n.º 2, do seu quadro regulamentar, que as capacidades do corredor de transporte de mercadorias em causa devem ser publicadas e atribuídas com o auxílio de um sistema internacional de pedidos que deve ser coordenado com os outros corredores de transporte de mercadorias, a saber, o sistema de reservas PCS, e, por outro, a ação unilateral da Agência Federal das Redes que visa impor à DB Netz exigências relativas à conceção do sistema de pedidos de capacidades de infraestruturas sem coordenação com as entidades reguladoras dos Estados-Membros em causa que não a República Federal da Alemanha. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à natureza jurídica e ao efeito vinculativo do quadro para a repartição de capacidade da infraestrutura no corredor de transporte de mercadorias, na aceção do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, e interroga-se sobre se este quadro está sujeito à interpretação dos órgãos jurisdicionais nacionais ou do Tribunal de Justiça.

43 Neste contexto, o *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* (Tribunal Administrativo Superior do *Land* da Renânia do Norte -Vestefália, Alemanha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve o [Regulamento n.º 913/2010], atendendo em especial às competências atribuídas ao conselho de gestão de um corredor de transporte de mercadorias pelos artigo[s] 13.º, n.º 1, 14.º, n.º 9, e 18.º, alínea c), desse regulamento, ser interpretado no sentido de que o conselho de gestão de um corredor de transporte de mercadorias tem competência para fixar, ele próprio, o procedimento para a apresentação de pedidos de atribuição de capacidade de infraestrutura ao balcão único a que se refere o artigo 13.º, n.º 1, do regulamento e, para esse efeito, prescrever a utilização exclusiva de um instrumento eletrónico de reservas, ou está esse procedimento sujeito às regras gerais constantes do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, conjugados com o ponto 3, alínea a), do anexo IV da Diretiva [2012/34], pelo que só o gestor de infraestrutura envolvido num corredor de transporte de mercadorias o pode fixar, nas suas especificações da rede?
- 2) Caso se deva responder à primeira questão que o procedimento a que se refere [essa primeira questão] só pode ser regulado nas especificações da rede de um gestor de infraestrutura envolvido num corredor de transporte de mercadorias, a fiscalização das especificações da rede por uma entidade reguladora deve, nesse sentido, orientar-se pelo artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010 ou exclusivamente pelas normas da Diretiva [2012/34] e pelas normas nacionais aprovadas para a transposição desta?
  - a) Caso a fiscalização deva orientar-se pelo artigo 20.º do [Regulamento n.º 913/2010], é compatível com as normas dessa diretiva que uma entidade reguladora nacional objete a uma regra das especificações da rede como a referida [na primeira questão], sem aí ter atuado conjuntamente e em efetiva uniformidade com as entidades reguladoras dos demais Estados envolvidos no corredor de transporte de mercadorias ou, pelo menos, sem as ter consultado previamente, num esforço para obter uma conduta uniforme?
  - b) Se a fiscalização se orientar pelas normas da Diretiva [2012/34] e pelas disposições nacionais aprovadas para a transposição desta, é compatível com as mesmas, em especial com o dever geral de coordenação previsto no artigo 57.º, n.º 1, segundo período, dessa diretiva que uma entidade reguladora nacional objete a semelhante regra, sem ter atuado conjuntamente e em efetiva uniformidade com as entidades reguladoras dos demais Estados envolvidos no corredor de transporte de mercadorias, ou pelo menos sem as ter consultado previamente, num esforço para obter uma conduta uniforme?

- 3) Caso se deva responder à primeira questão que o conselho de gestão de um corredor de transporte de mercadorias está habilitado a fixar, ele próprio, o procedimento a que se refere [a primeira questão], a entidade reguladora nacional tem competência, nos termos do artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010 ou das disposições da Diretiva [2012/34] e das normas aprovadas para a sua transposição, para fiscalizar as especificações da rede de um gestor de infraestruturas em mais do que a sua consonância, em termos substantivos, com o procedimento fixado pelo conselho de gestão e, se for caso disso, objetar a essas especificações da rede, se as mesmas contiverem regras sobre o referido procedimento? Se a resposta a esta questão for afirmativa, como se deve responder [à segunda questão], alíneas a) e b), atendendo a esta competência da entidade reguladora nacional?
- 4) Se, em função das respostas às questões anteriores, as entidades nacionais tiverem competência para fiscalizar o procedimento a que se refere [a primeira questão], deve o artigo 14.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 913/2010] ser interpretado no sentido de que o quadro definido pelo conselho executivo consiste no direito da União Europeia, que vincula as entidades reguladoras nacionais e os tribunais nacionais, tem primazia sobre o direito nacional e está sujeito a interpretação, vinculativa em última instância, pelo Tribunal de Justiça?
- 5) Em caso de resposta afirmativa à quarta questão, a decisão a que se refere o artigo 14.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 913/2010], tomada pel[os conselhos executivos] de todos os corredores de transporte de mercadorias, ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2, do correspondente quadro, segundo o qual a capacidade do corredor deve ser publicada e adjudicada através de um sistema internacional de apresentação de pedidos, que deve ser concertado, tanto quanto possível, com os outros corredores de transporte de mercadorias, obsta à decisão de uma entidade reguladora nacional de prescrever nas suas especificações da rede, a um gestor da infraestrutura envolvido num corredor de transporte de mercadorias, diretrizes para a configuração desse sistema de apresentação de pedidos que não foram concertadas com as entidades reguladoras nacionais dos outros Estados envolvidos nos corredores de transporte de mercadorias?»

## **Quanto às questões prejudiciais**

### ***Quanto à primeira questão***

- 44 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 13.º, n.º 1, o artigo 14.º, n.º 9, e o artigo 18.º, alínea c), do Regulamento n.º 913/2010, bem como o artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2012/34, lido em conjugação com o anexo IV, ponto 3, alínea a), desta diretiva, devem ser interpretados no sentido de que a autoridade competente para adotar as regras aplicáveis ao procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura, incluindo no que respeita à utilização exclusiva de um determinado sistema de reserva, ao balcão único previsto nesse artigo 13.º, n.º 1, é o conselho de gestão, instituído em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, daquele regulamento, ou o gestor da infraestrutura, definido no artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva.
- 45 Uma vez que esta questão tem por objeto a interpretação do Regulamento n.º 913/2010 e da Diretiva 2012/34, importa sublinhar, a título liminar, que resulta do considerando 7 desse regulamento que, salvo disposição em contrário, o referido regulamento deve ser aplicado sem prejuízo dos direitos e das obrigações dos gestores da infraestrutura previstos pelas Diretivas

91/440 e 2001/14. Na medida em que a Diretiva 2012/34 revogou essas duas diretivas e que, em conformidade com o seu artigo 65.º, as referências feitas às referidas diretivas revogadas consideram-se feitas à Diretiva 2012/34, as disposições do Regulamento n.º 913/2010 devem, por isso, ser lidas à luz desta última diretiva, a menos que disponham noutro sentido.

- 46 Para responder à primeira questão, há, por conseguinte, que examinar o papel que o Regulamento n.º 913/2010 atribui ao conselho de gestão dos corredores de transporte de mercadorias tendo simultaneamente em conta as disposições da Diretiva 2012/34 relativas às funções atribuídas aos gestores da infraestrutura.
- 47 A este respeito, resulta de jurisprudência constante que as disposições do direito da União devem ser interpretadas em função não apenas dos seus termos mas também do seu contexto e dos objetivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (v., neste sentido, Acórdão de 27 de janeiro de 2021, *De Ruiters*, C-361/19, EU:C:2021:71, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 48 No que respeita, em primeiro lugar, à redação das disposições pertinentes do Regulamento n.º 913/2010 e da Diretiva 2012/34, em primeiro lugar, resulta do artigo 8.º, n.º 2, deste regulamento que, para cada corredor de transporte de mercadorias, os gestores da infraestrutura em causa devem criar um conselho de gestão, composto por representantes desses gestores, encarregado de tomar medidas como previsto expressamente, nomeadamente, nesse mesmo artigo 8.º, n.º 9, no artigo 12.º, no artigo 13.º, n.º 1, no artigo 14.º, n.ºs 2, 6 e 9, no artigo 16.º, n.º 1, e no artigo 18.º do referido regulamento.
- 49 Assim, antes de mais, segundo o artigo 8.º, n.º 9, e o artigo 12.º do Regulamento n.º 913/2010, o conselho de gestão, por um lado, coordena, em conformidade com os planos de implantação nacionais e europeus, a utilização de aplicações de TI interoperáveis ou soluções alternativas eventualmente disponíveis no futuro, para efeitos de tratamento dos pedidos de canais horários internacionais e de gestão do tráfego internacional no corredor, e, por outro, deve coordenar e assegurar a publicação da programação de todas as obras a realizar na infraestrutura e nos elementos que a compõem suscetíveis de restringir a capacidade disponível no corredor de transporte de mercadorias.
- 50 Em seguida, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, o conselho de gestão deve designar ou criar um organismo comum que ofereça aos candidatos a possibilidade de solicitarem e receberem, num único lugar e mediante uma única operação, respostas relativamente à capacidade de infraestrutura para comboios de mercadorias que atravessem pelo menos uma fronteira ao longo do corredor. A este respeito, nos termos do artigo 14.º, n.ºs 2, 6 e 9, bem como do artigo 16.º, n.º 1, deste regulamento, o conselho de gestão deve avaliar a necessidade de atribuir capacidade a comboios de mercadorias que circulem no corredor de transporte de mercadorias, promover a coordenação das regras de prioridade relativas à atribuição de capacidade nesse corredor, criar procedimentos para assegurar uma coordenação otimizada da repartição dessas capacidades entre os gestores da infraestrutura para a repartição dessas capacidades, tanto para os pedidos referidos no n.º 1 do artigo 13.º como para os pedidos dirigidos aos gestores da infraestrutura em causa, bem como estabelecer procedimentos de coordenação da gestão do tráfego ao longo dos referidos corredores.
- 51 Por último, resulta do artigo 18.º do Regulamento n.º 913/2010 que o conselho de gestão deve elaborar, atualizar e publicar periodicamente um documento que contenha, em substância, as informações relativas às condições de utilização do corredor de transporte de mercadorias, e, como resulta das alíneas a) e c) desse artigo, todas as informações relativas ao corredor de



transporte de mercadorias que constem das especificações de rede das redes nacionais, elaboradas em conformidade com o artigo 27.º da Diretiva 2012/34, bem como as informações relativas aos procedimentos referidos nos artigos 13.º a 17.º desse regulamento.

- 52 Resulta assim da redação das disposições do Regulamento n.º 913/2010 mencionadas nos n.ºs 48 a 51 do presente acórdão, por um lado, que o legislador da União quis precisar expressamente as medidas que o conselho de gestão está encarregado de tomar e, por outro, que este conselho tem, em substância, um papel de coordenação relativo, nomeadamente, às capacidades de infraestrutura, às informações disponíveis a este respeito bem como a certos aspetos dos pedidos dessas capacidades.
- 53 No entanto, estas disposições não indicam de forma alguma que o papel do referido conselho possa ir ao ponto de lhe permitir determinar o processo de apresentação dos pedidos de reserva das capacidades de infraestrutura ao balcão único.
- 54 Em segundo lugar, quanto às funções atribuídas ao gestor da infraestrutura pela Diretiva 2012/34, por um lado, resulta do artigo 27.º, n.º 1, desta diretiva que cada gestor de infraestrutura deve elaborar e publicar as especificações da rede nacional e, por outro, nos termos do n.º 2 deste artigo, lido em conjugação com o anexo IV, ponto 3, alínea a), da referida diretiva, que esse documento deve incluir os procedimentos de apresentação de pedidos de capacidade ao gestor da infraestrutura pelos candidatos.
- 55 Resulta assim da redação destas disposições da Diretiva 2012/34 que a adoção das regras aplicáveis ao procedimento de apresentação de pedidos de capacidade de infraestrutura, como os que são apresentados ao balcão único para os comboios de mercadorias que atravessam pelo menos uma fronteira ao longo do corredor de transporte de mercadorias, na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, é da competência do gestor da infraestrutura.
- 56 Em segundo lugar, o exame do contexto das disposições pertinentes do Regulamento n.º 913/2010 e da Diretiva 2012/34 confirma as conclusões que figuram nos n.ºs 52 e 55 do presente acórdão.
- 57 Em primeiro lugar, como indica o considerando 26 do referido regulamento, o requisito de que o conselho de gestão deve elaborar, atualizar e publicar regularmente o documento referido no artigo 18.º do mesmo regulamento, destina-se a facilitar o acesso às informações, contidas nomeadamente nas especificações de rede das redes nacionais e que são relativas à utilização de todas as principais infraestruturas do corredor de transporte de mercadorias, bem como garantir um acesso não discriminatório a esse corredor.
- 58 Daqui resulta, como salientou o advogado-geral, em substância, no n.º 71 das suas conclusões, que esse documento tem caráter informativo.
- 59 Em segundo lugar, o artigo 56.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34 confere à entidade reguladora instituída em conformidade com o artigo 55.º, n.º 1, desta diretiva, que é uma autoridade autónoma e independente, o poder de verificar, nomeadamente, se as especificações da rede, definidas no artigo 3.º, n.º 26, da referida diretiva, contêm cláusulas discriminatórias ou conferem ao gestor da infraestrutura poderes discricionários que podem ser utilizados com objetivos discriminatórios em relação aos candidatos. Decorre, assim, desse controlo do respeito do princípio da não discriminação no âmbito das especificações da rede que é efetivamente ao gestor da

infraestrutura, responsável pela elaboração e publicação desse documento, e não ao conselho de gestão, que cabe determinar o procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura apresentados pelos candidatos.

- 60 A este respeito, importa recordar que, no âmbito da análise do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, e do anexo IV da Diretiva 2012/34, o Tribunal de Justiça já declarou que qualquer pedido de capacidade de infraestrutura deve, por força desta diretiva, ser apresentado ao gestor da infraestrutura por uma empresa de transporte ferroviário em conformidade com as especificações da rede por ele elaboradas e deve respeitar os princípios e os critérios constantes desse documento. (v., neste sentido, Acórdão de 28 de fevereiro de 2019, SJ, C-388/17, EU:C:2019:161, n.º 38).
- 61 No que respeita, em terceiro lugar, ao objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 913/2010, lido à luz da Diretiva 2012/34, resulta do artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento que este último estabelece as regras de criação e de organização de corredores ferroviários internacionais para um transporte ferroviário de mercadorias competitivo com vista à criação de uma rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo, bem como regras de seleção, organização e gestão dos corredores de transporte de mercadorias.
- 62 A este propósito, como indica o considerando 4 do Regulamento n.º 913/2010, para otimizar a utilização da rede e garantir a sua fiabilidade, este regulamento introduz procedimentos adicionais para reforçar a cooperação entre os gestores da infraestrutura na atribuição dos canais horários internacionais para comboios de mercadorias.
- 63 Ora, embora seja verdade que essa cooperação entre os gestores da infraestrutura no âmbito de um corredor de transporte de mercadorias só pode ser garantida no conselho de gestão, encarregado, em especial, de estabelecer as regras para a implementação do balcão único para cada corredor de transporte de mercadorias, daí não decorre que esse conselho de gestão seja competente para determinar especificamente o procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura. Com efeito, essa competência poderia prejudicar as funções dos gestores da infraestrutura, previstas na Diretiva 2012/34, o que seria contrário à vontade do legislador da União, expressa no considerando 7 do Regulamento n.º 913/2010, de respeitar, salvo disposição em contrário, os direitos e as obrigações que esta diretiva atribui aos gestores da infraestrutura.
- 64 A este respeito, há que rejeitar o argumento da DB Netz segundo o qual este objetivo de cooperação poderia ficar comprometido se os gestores da infraestrutura fossem competentes para regulamentar o procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura nas suas especificações da rede, uma vez que essa competência implicaria um risco de regras incoerentes decorrentes das diferentes especificações das redes nacionais.
- 65 Com efeito, como o advogado-geral salientou no n.º 69 das suas conclusões, o procedimento previsto nas especificações da rede, que inclui, designadamente, o procedimento de apresentação dos pedidos de capacidades de infraestrutura ao balcão único, reflete precisamente a cooperação entre os gestores da infraestrutura, como resulta do disposto no artigo 40.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34. Além disso, cumpre salientar, a este respeito, que, para garantir o objetivo de cooperação entre os gestores da infraestrutura, importa interpretar as disposições do Regulamento n.º 913/2010 relativas ao papel do conselho de gestão, examinadas nos n.ºs 48 a 51 do presente acórdão, no sentido de que é a este que cabe assegurar que as especificações das redes nacionais não contêm regras contraditórias.

66 Resulta de todas as considerações precedentes que há que responder à primeira questão que o artigo 13.º, n.º 1, o artigo 14.º, n.º 9, e o artigo 18.º, alínea c), do Regulamento n.º 913/2010, bem como o artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2012/34, lido em conjugação com o anexo IV, ponto 3, alínea a), desta diretiva, devem ser interpretados no sentido de que a autoridade competente para adotar, no âmbito das especificações da rede nacional, as regras aplicáveis ao procedimento de apresentação de pedidos de capacidade de infraestrutura ao balcão único previsto nesse artigo 13.º, n.º 1, incluindo no que se refere à utilização exclusiva de um determinado sistema de reserva eletrónica é o gestor da infraestrutura, definido no artigo 3.º, ponto 2, da referida diretiva.

### *Quanto à segunda questão*

67 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se a verificação, por parte de uma entidade reguladora nacional, das regras relativas ao procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura ao balcão único previstos nas especificações da rede, é regida pelas disposições do artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010 ou pelas disposições da Diretiva 2012/34, em especial as do artigo 57.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva, e se essas disposições devem ser interpretadas no sentido de que a entidade reguladora de um Estado-Membro pode opor-se a essas regras sem cooperar com as entidades reguladoras dos demais Estados-Membros que participam no corredor de transporte internacional de mercadorias ou, pelo menos, sem as consultar previamente a fim de chegar a uma abordagem comum.

68 Resulta, em substância, da redação do artigo 20.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 913/2010 que as entidades reguladoras cooperam e consultam-se mutuamente para supervisionar a concorrência no corredor de transporte de mercadorias, a fim de assegurar, em especial, um acesso não discriminatório a esse corredor.

69 Além disso, o artigo 56.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34 prevê um controlo das especificações da rede, assegurado pela entidade reguladora por sua própria iniciativa, «a fim de prevenir qualquer discriminação dos candidatos», especificando que esse organismo «verifica, em particular, se as especificações da rede contêm cláusulas discriminatórias». A este respeito, como a propósito de todas as competências que lhes são atribuídas e que incluem poder decisório, decorre do artigo 57.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva, que as entidades reguladoras devem cooperar na coordenação dos seus processos decisórios em toda a União.

70 Daqui decorre que o controlo de especificações da rede, efetuado por uma entidade reguladora para prevenir tratamentos discriminatórios, por um lado, é suscetível de estar abrangido tanto pelas disposições do artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010 como pelas do artigo 56.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34. Por outro lado, tanto o artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010 como o artigo 57.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2012/34 impõem, nesse caso, uma cooperação entre as entidades reguladoras. Todavia, no caso, como o que está em causa no processo principal, em que esse controlo incide, em especial, sobre as regras relativas ao procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura de um corredor de transporte de mercadorias, as entidades reguladoras devem respeitar as obrigações de cooperação especificamente previstas no artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010.

71 Quanto à questão de saber se, e em que contexto e condições, este artigo 20.º exige que a entidade reguladora de um Estado-Membro efetue sozinha, ou em cooperação com as entidades reguladoras dos outros Estados-Membros afetados por um corredor de transporte de mercadorias, a verificação das especificações da rede do gestor da infraestrutura, por um lado, resulta, antes de mais, do referido artigo 20.º, n.º 1, primeiro período, que as entidades

reguladoras devem cooperar para supervisionar a concorrência no corredor de transporte de mercadorias. Em seguida, segundo o n.º 3 desse mesmo artigo 20.º, em caso de apresentação de queixa a uma entidade reguladora a respeito de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias, ou no âmbito de um inquérito efetuado por sua iniciativa, a entidade reguladora do Estado-Membro em causa consultará as entidades reguladoras de todos os outros Estados-Membros cujo território seja percorrido pelo traçado internacional do comboio de mercadorias em questão, solicitando-lhes todas as informações necessárias antes de tomar uma decisão.

- 72 Por último, nos termos do considerando 25 do Regulamento n.º 913/2010, que corrobora o previsto no artigo 20.º, n.º 1, segundo período, desse regulamento, a fim de garantir um acesso não discriminatório aos serviços ferroviários internacionais, é necessário assegurar uma coordenação eficiente entre as entidades reguladoras das diversas redes abrangidas pelos corredores de transporte de mercadorias.
- 73 Assim, do artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010, lido à luz do considerando 25 deste regulamento, resulta um dever de cooperação entre as entidades reguladoras dos Estados-Membros que as obriga a alcançar, na medida do possível, uma abordagem comum quando, no âmbito das suas competências de controlo, adotam uma decisão destinada a assegurar o acesso não discriminatório aos corredores de transporte ferroviário de mercadorias.
- 74 Por outro lado, importa sublinhar que esta obrigação de cooperação contribui igualmente para garantir o objetivo prosseguido pelo referido regulamento de reforçar a cooperação entre os gestores da infraestrutura nomeadamente através da criação de conselhos de gestão encarregados de designar ou criar o balcão único. Com efeito, a falta de cooperação entre as entidades reguladoras, encarregadas, em especial, de assegurar um acesso não discriminatório aos corredores de transporte de mercadorias, poderia permitir o surgimento de regras de seleção e de organização diferentes, e potencialmente contraditórias, relativas aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias para um mesmo corredor de transporte de mercadorias, o que poderia ter como consequência pôr em causa o sistema de coordenação instituído pelo balcão único.
- 75 Por conseguinte, no caso em apreço, a Agência Federal das Redes não pode tomar uma decisão, como a que está em causa no processo principal, sem dar cumprimento às obrigações de cooperação que decorrem do artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010 e, em especial, sem consultar previamente as outras entidades reguladoras em causa.
- 76 No entanto, como salientou o advogado-geral, em substância, no n.º 85 das suas conclusões, não resulta de nenhuma disposição do Regulamento n.º 913/2010 que a obrigação de cooperação entre as entidades reguladoras implique que uma entidade reguladora de um Estado-Membro seja obrigada a obter o consentimento das entidades reguladoras dos outros Estados-Membros em causa antes de adotar uma decisão, ou que esteja vinculada pelas decisões adotadas por essas outras entidades.
- 77 Decorre das considerações precedentes que há que responder à segunda questão que a verificação, por parte de uma entidade reguladora nacional, das regras relativas ao procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura ao balcão único, previstas nas especificações da rede, é regida pelas disposições do artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010, e que essas disposições devem ser interpretadas no sentido de que a entidade reguladora de um Estado-Membro não se pode opor às referidas regras sem cumprir as obrigações de cooperação

que decorrem deste artigo 20.º, em especial, sem consultar as entidades reguladoras dos outros Estados-Membros que participam no corredor de transporte internacional de mercadorias, para, na medida do possível, chegar a uma abordagem comum.

### *Quanto à terceira questão*

- 78 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que analisar a terceira questão.

### *Quanto à quarta questão*

- 79 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010 deve ser interpretado no sentido de que o quadro para a repartição das capacidades da infraestrutura no corredor de transporte de mercadorias elaborado pelo conselho executivo nos termos desta disposição constitui um ato de direito da União.
- 80 A este respeito, esse órgão jurisdicional interroga-se, em especial, sobre a questão de saber se este quadro se opõe a que uma entidade reguladora nacional possa adotar uma decisão que impõe um sistema de apresentação de pedidos de capacidade da infraestrutura ao balcão único que não foi objeto de uma coordenação com as outras entidades reguladoras nacionais afetadas pelo corredor de transporte de mercadorias.
- 81 Há que sublinhar que, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, para cada corredor de transporte de mercadorias, é criado um conselho executivo pelos Estados-Membros em causa, a saber, aqueles cujo território é atravessado pelo corredor de transporte de mercadorias, encarregado de definir os objetivos gerais do corredor de transporte de mercadorias, de supervisionar e de tomar, nomeadamente, as medidas expressamente previstas no artigo 14.º, n.º 1, deste regulamento. O conselho executivo é composto por representantes das autoridades dos Estados-Membros em causa e, segundo o n.º 4 do referido artigo 8.º, toma as suas decisões por mútuo consentimento desses representantes.
- 82 Além disso, resulta da redação do referido artigo 14.º, n.º 1, que a comissão executiva define o quadro para a repartição de capacidade da infraestrutura no corredor de transporte de mercadorias em causa, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2001/14, que, tendo em conta o que foi indicado no n.º 45 do presente acórdão, corresponde ao artigo 39.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34.
- 83 Ora, nos termos desta última disposição, são os Estados-Membros que têm a possibilidade de definir o quadro para a repartição das capacidades da infraestrutura, desde que seja satisfeita a condição relativa à independência de gestão, prevista no artigo 4.º desta diretiva.
- 84 Assim, resulta destas disposições que, embora a criação do conselho executivo seja prevista pelo direito da União por força do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, esse conselho executivo é instituído pelos Estados-Membros e não constitui, portanto, uma instituição, um órgão ou um organismo da União.

- 85 O facto de o quadro para a repartição das capacidades da infraestrutura no corredor de transporte de mercadorias, na aceção do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, ser adotado pelo conselho executivo significa apenas que a sua adoção é efetuada através de uma ação coletiva dos gestores da infraestrutura e, portanto, dos Estados-Membros em causa, a qual visa aplicar o direito da União, conforme previsto no Regulamento n.º 913/2010 e na Diretiva 2012/34.
- 86 Por conseguinte, esse quadro não constitui um ato do direito da União e, portanto, não apresenta as características específicas deste último.
- 87 Daqui resulta que, no caso em apreço, como salientou o advogado-geral no n.º 96 das suas conclusões, o quadro instaurado pelo conselho executivo para a repartição da capacidade da infraestrutura no corredor de transporte de mercadorias, na aceção do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010, não se opõe à intervenção da entidade reguladora nacional em causa com vista a, num caso como o do processo principal, sanar um eventual problema de discriminação relativo ao procedimento de apresentação de pedidos de capacidade de infraestrutura ao balcão único, como o que figura nas especificações da rede do gestor da infraestrutura.
- 88 Face às considerações anteriores, cumpre responder à quarta questão que o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010 deve ser interpretado no sentido de que o quadro para a repartição das capacidades da infraestrutura no corredor de transporte internacional de mercadorias elaborado pelo conselho executivo por força dessa disposição não constitui um ato de direito da União.

#### *Quanto à quinta questão*

- 89 Tendo em conta a resposta dada à quarta questão, não há que apreciar a quinta questão.

#### **Quanto às despesas**

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

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

- 1) O artigo 13.º, n.º 1, o artigo 14.º, n.º 9, e o artigo 18.º, alínea c), do 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, bem como o artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, lido em conjugação com o anexo IV, ponto 3, alínea a), desta diretiva, devem ser interpretados no sentido de que a autoridade competente para adotar, no âmbito das especificações da rede nacional, as regras aplicáveis ao procedimento de apresentação de pedidos de capacidade de infraestrutura ao balcão único previsto nesse artigo 13.º, n.º 1, incluindo no que se refere à utilização exclusiva de um determinado sistema de reserva eletrónica, é o gestor da infraestrutura definido no artigo 3.º, ponto 2, da referida diretiva.**

- 2) **A verificação, por parte de uma entidade reguladora nacional, das regras relativas ao procedimento de apresentação dos pedidos de capacidade de infraestrutura ao balcão único, previstas nas especificações da rede, é regida pelas disposições do artigo 20.º do Regulamento n.º 913/2010, devendo essas disposições ser interpretadas no sentido de que a entidade reguladora de um Estado-Membro não se pode opor às referidas regras sem cumprir as obrigações de cooperação que decorrem deste artigo 20.º, em especial, sem consultar as entidades reguladoras dos outros Estados-Membros que participam no corredor de transporte internacional de mercadorias, para, na medida do possível, chegar a uma abordagem comum.**
- 3) **O artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 913/2010 deve ser interpretado no sentido de que o quadro para a repartição das capacidades da infraestrutura no corredor de transporte de mercadorias elaborado pelo conselho executivo por força dessa disposição não constitui um ato de direito da União.**

Assinaturas