Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 3. september 2015 [1]

Sag C-121/14

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland
mod
Europa-Parlamentet,

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationssøgsmål — artikel 91 TEUF — artikel 170 TEUF ff. — transport — det transeuropæiske transportnet — Connecting Europe-faciliteten — forlængelse af godstogskorridorer ud over London — projekt af fælles interesse, der kræver den berørte medlemsstats godkendelse«

1. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har i stævningen nedlagt påstand om annullation af artikel 29 i og bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, om ændring af forordning (EU) nr. 913/2010 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 680/2007 og (EF) nr. 67/2010 [2] med den væsentligste begrundelse, at de udvidelser af de første godstogskorridorer, der er fastsat i disse bestemmelser, opfylder de i artikel 170 TEUF fastsatte mål, og at de derfor burde have været vedtaget i henhold til artikel 171 TEUF og 172 TEUF.

I – **Retsforskrifter**

A – *EUF-traktaten*

2. Artikel 91 TEUF bestemmer:

»1. Med henblik på gennemførelsen af artikel 90 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget:

a) fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder

b) de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende

c) foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT L 348, s. 129, herefter »den anfægtede forordning«.

d) alle andre formålstjenlige bestemmelser.

2. I forbindelse med vedtagelsen af foranstaltningerne som nævnt i stk. 1 tages der hensyn til tilfælde, hvor deres anvendelse i alvorlig grad vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet.«

3. Artikel 170 TEUF, der findes i afsnit XVI med overskriften »Transeuropæiske net«, bestemmer:

»1. For at bidrage til virkeliggørelsen af målene i artikel 26 og 174 og give unionsborgerne, de erhvervsdrivende og de regionale og lokale administrative enheder mulighed for fuldt ud at udnytte de fordele, som etableringen af et område uden indre grænser medfører, bidrager Unionen til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net på transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturområdet.

2. Inden for rammerne af et åbent og konkurrencepræget markedssystem tager Unionens indsats sigte på at fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet samt adgangen til disse net. I denne indsats tilgodeses især nødvendigheden af at skabe forbindelse mellem på den ene side øområder, indlandsområder og randområder og på den anden side Unionens centrale områder.«

4. Artikel 171, stk. 1, TEUF i samme afsnit bestemmer endvidere:

»Med henblik på virkeliggørelsen af målene i artikel 170:

— skal Unionen opstille et sæt retningslinjer omfattende mål og prioriteter samt hovedlinjerne i de aktioner, der påtænkes gennemført for transeuropæiske net; i disse retningslinjer fastlægges projekter af fælles interesse

— skal Unionen iværksætte enhver form for aktion, som måtte være nødvendig for at sikre nettenes interoperabilitet, navnlig inden for harmonisering af tekniske standarder

— kan Unionen støtte projekter af fælles interesse, der støttes af medlemsstater, og som fastlægges inden for rammerne af de retningslinjer, der er omhandlet i første led, navnlig i form af forundersøgelser, lånegarantier eller rentegodtgørelser; Unionen kan også gennem den samhørighedsfond, der er oprettet i overensstemmelse med artikel 177, bidrage til finansieringen af specifikke projekter i medlemsstaterne på transportinfrastrukturområdet.

I Unionens indsats tages der hensyn til projekternes økonomiske levedygtighed.«

5. Endelig har artikel 172 TEUF, der også indgår i afsnit XVI om transeuropæiske net, følgende ordlyd:

»De i artikel 171, stk. 1, omhandlede retningslinjer og andre foranstaltninger vedtages af […] Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

Retningslinjer og projekter af fælles interesse, der vedrører en medlemsstats område, kræver den pågældende medlemsstats godkendelse.«

B – *Forordningen om jernbanegodstransport*

6. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 913/2010 af 22. september 2010 om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport[3], som blev vedtaget med hjemmel i artikel 91 TEUF, har til formål at fastsætte regler for etablering og organisering af internationale jernbanekorridorer med sigte på udvikling af et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport. Forordningen fastsætter med henblik herpå regler for valg, organisering og forvaltning af samt vejledende investeringsplanlægning for godstogskorridorer[4].

7. I henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), i forordningen om jernbanegodstransport forstås ved »godstogskorridor« »alle udpegede jernbanestrækninger, herunder jernbanefærgelinjer, på medlemsstaternes område eller mellem disse, og i givet fald i europæiske tredjelande, som forbinder to eller flere terminaler langs en hovedrute for godstogstrafikken, samt om nødvendigt alternative ruter og sektioner, som forbinder disse, herunder jernbaneinfrastruktur og -udstyr samt relevante tjenesteydelser, jf. artikel 5 i direktiv 2001/14/EF [5]«.

8. Kapitel II i forordningen om jernbanegodstransport indeholder bestemmelser om udpegning og forvaltning af de internationale jernbanekorridorer. Forordningens artikel 3, der indgår i dette kapitel, har følgende ordlyd:

»De i bilaget nævnte medlemsstater gør de første godstogskorridorer, der er fastlagt i bilaget, driftsklare inden de datoer, der er fastsat heri. De berørte medlemsstater underretter Kommissionen om etableringen af godstogskorridorerne.«

9. Bilaget til den nævnte forordning fastsætter følgende:

	»Medlems-stater	Hovedruter (1)	Etablering af godstogs-korridorer:
[…]	[…]	[…]	[…]
»Nordsøen – Middelhavet«	NL, BE, LU, FR og UK(+)	Glasgow (*)/Edinburgh (*)/Southampton (*)/Felixstowe (*)- London (+)/Dunkerque (+)/Lille (+)/Liège (+)/Paris (+)/Amsterdam (+)-Rotterdam-Zeebrugge (+)/Antwerpen-Luxembourg-Metz-Dijon-Lyon/[Basel]-Marseille (+)	Senest den 10. november 2013
[…]	[…]	[…]	[…]

(1) »/« angiver alternative ruter. I overensstemmelse med […] retningslinjerne [for det transeuropæiske transportnet (herefter »TEN-T«)] skal Atlanterhavskorridoren og Middelhavskorridoren for fremtiden kompletteres af godstogsaksen Sines/Algeciras-Madrid-Paris, der benytter den centrale forbindelse gennem Pyrenæerne via en tunnel med lav højde.

3 — EUT L 276, s. 22, og berigtigelse i EUT 2014 L 334, s. 104. Forordning som ændret ved den anfægtede forordning, herefter »forordningen om jernbanegodstransport«.

4 — Jf. forordningens artikel 1, stk. 1, første afsnit.

5 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EFT L 75, s. 29).

(+) Ruter markeret med »+« medtages i de respektive korridorer senest 3 år efter den etableringsdato, der er fastsat i dette skema. De eksisterende strukturer under artikel 8 og artikel 13, stk. 1, i nærværende forordning skal tilpasses med deltagelse af yderligere medlemsstater og infrastrukturforvaltere i de respektive korridorer. Medtagelsen heraf baseres på markedsundersøgelser og tager hensyn til aspektet med eksisterende passagerbefordring og godstransport i overensstemmelse med artikel 14, stk. 3, i nærværende forordning.

(*) Ruter markeret med »*« medtages i de respektive korridorer senest 5 år efter den etableringsdato, der er fastsat i dette skema. De eksisterende strukturer under artikel 8 og artikel 13, stk. 1, i nærværende forordning skal tilpasses med deltagelse af yderligere medlemsstater og infrastrukturforvaltere i de respektive korridorer. Medtagelsen heraf baseres på markedsundersøgelser og tager hensyn til aspektet med eksisterende passagerbefordring og godstransport i overensstemmelse med artikel 14, stk. 3, i nærværende forordning.

[…]«

10. Den første godstogskorridor nr. 2 havde følgende indhold før den ændring, der blev indført ved den anfægtede forordning:

»2.	NL, BE, LU, FR	Rotterdam-Antwerpen-Luxembourg-Metz-Dijon-Lyon/[Basel]	Senest den 10. november 2013«

11. I artikel 4-6 i forordningen om jernbanegodstransport fastsættes kriterier for etableringen af yderligere godstogskorridorer og regler for valg og ændring af sådanne korridorer. De lyder således:

»*Artikel 4*

Kriterier for yderligere godstogskorridorer.

Der tages i forbindelse med valg af yderligere godstogskorridorer i henhold til artikel 5 samt ændring af godstogskorridorer i henhold til artikel 6 hensyn til følgende kriterier:

a) godstogskorridoren løber igennem mindst tre medlemsstater eller to medlemsstater, hvis strækningen mellem de jernbaneterminaler, der betjenes af godstogskorridoren, er over 500 kilometer

b) godstogskorridorens sammenhæng med TEN-T-nettet, ERTMS-korridorerne [European Rail Traffic Management System (ERTMS)] [6] og/eller de korridorer, der er defineret af RNE [Rail Net Europe (RNE)] [7]

c) de prioriterede TEN-T-projekters integration i godstogskorridoren

d) balancen mellem de socioøkonomiske omkostninger og fordele ved etablering af godstogskorridoren

e) sammenhængen i alle de godstogskorridorer, der foreslås af medlemsstaterne for at sikre oprettelsen af et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport

6 — ERTMS er et system, der har til formål at harmonisere jernbanesignalsystemerne, og som også omfatter et system til detektering af tog på jernbanesporene.

7 — RNE er en sammenslutning af infrastrukturforvaltere, der blev oprettet i 2004.

f) udvikling af jernbanegodstrafikken og væsentlige handelsstrømme og godstrafik langs godstogskorridoren

g) bedre forbindelser mellem medlemsstaterne og europæiske tredjelande, hvor det er relevant

h) ansøgernes interesse i godstogskorridoren

i) tilstedeværelse af gode forbindelser til andre transportmidler, navnlig i kraft af et passende netværk af terminaler, herunder i søhavne og havne ved indre vandveje.

Artikel 5

Valg af yderligere godstogskorridorer

1. Alle medlemsstater med en jernbane, som krydser grænsen til en anden medlemsstat, deltager i etableringen af mindst en godstogskorridor, medmindre denne forpligtelse allerede er opfyldt i henhold til artikel 3.

2. Uanset stk. 1 deltager medlemsstaterne efter anmodning fra en medlemsstat i etableringen af den i stk. 1 omhandlede godstogskorridor eller forlængelsen af en eksisterende korridor, når det har til formål, at en nabomedlemsstat kan opfylde sin forpligtelse i henhold til stk. 1.

3. Uden at det berører forpligtelserne for medlemsstaterne i henhold til artikel 7 i direktiv 91/440/EØF [8], er en medlemsstat, der, efter at den har forelagt en socioøkonomisk analyse, finder, at etableringen af en godstogskorridor ikke vil være i de ansøgeres interesse, som forventes at benytte godstogskorridoren, eller ikke vil medføre væsentlige socioøkonomiske fordele eller vil forårsage en uforholdsmæssig stor byrde, ikke forpligtet til at deltage i henhold til stk. 1 og 2, efter en beslutning truffet af Kommissionen efter rådgivningsproceduren i artikel 21, stk. 2.

4. En medlemsstat er ikke forpligtet til at deltage som anført i stk. 1 og 2, hvis den har et banenet med en anden sporvidde end Unionens hovedbanenet.

5. Etablering af en godstogskorridor foreslås af de berørte medlemsstater. Med henblik herpå fremsender de sammen en hensigtserklæring til Kommissionen indeholdende et forslag, som er udarbejdet efter høring af de berørte infrastrukturforvaltere og ansøgere, under hensyntagen til de kriterier, der er fastsat i artikel 4.

Senest den 10. november 2012 skal de berørte medlemsstater for at opfylde forpligtelsen i stk. 1 og 2 sammen fremsende en hensigtserklæring til Kommissionen.

6. Kommissionen undersøger de i stk. 5 omhandlede forslag til etablering af en godstogskorridor og vedtager efter forskriftsproceduren i artikel 21, stk. 3, senest ni måneder efter forelæggelsen af forslaget en afgørelse om, hvorvidt et sådant forslag er i overensstemmelse med denne artikel.

7. De berørte medlemsstater etablerer godstogskorridoren senest to år efter Kommissionens afgørelse, jf. stk. 6.

8 — Rådets direktiv af 29.7.1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT L 237, s. 25).

Artikel 6

Ændring af yderligere godstogskorridorer

1. De i artikel 5 omhandlede godstogskorridorer kan ændres på grundlag af et forslag, som de berørte medlemsstater efter høring af de berørte infrastrukturforvaltere og ansøgere sammen forelægger for Kommissionen.

2. Kommissionen vedtager efter forskriftsproceduren i artikel 21, stk. 3, en afgørelse om forslaget under hensyntagen til kriterierne i artikel 4.«

C – *TEN-T-forordningen*

12. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU[9] blev vedtaget på grundlag af artikel 172 TEUF. I henhold til TEN-T-forordningens artikel 1, stk. 1 og 2, har denne forordning til formål at fastlægge retningslinjer for udvikling af et TEN-T med en tostrenget struktur, som består af det samlede net og af hovednettet, hvor sidstnævnte etableres på grundlag af det samlede net, at udpege projekter af fælles interesse og at specificere, hvilke krav der skal opfyldes i forbindelse med forvaltning af infrastrukturen i TEN-T.

13. Forordningens artikel 2 bestemmer:

»1. Denne forordning finder anvendelse på [TEN-T] som vist på kortene i bilag I. [TEN-T] omfatter transportinfrastruktur og trafiktelematik (TA) samt foranstaltninger til fremme af en effektiv forvaltning og anvendelse af denne infrastruktur og som muliggør etableringen og driften af bæredygtige og effektive transporttjenester.

2. Infrastrukturen i [TEN-T] omfatter infrastrukturen for jernbanetransport, transport ad indre vandveje, vejtransport, søtransport, lufttransport og multimodal transport, som fastsat i de relevante afsnit i kapitel II.«

14. I henhold til TEN-T-forordningens artikel 3, litra a), forstås ved »projekt af fælles interesse« ethvert projekt, der udføres i henhold til kravene i denne forordning og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning.

15. Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, litra a), at TEN-T skal planlægges, udvikles og drives på en ressourceeffektiv måde, der omfatter udvikling, forbedring og vedligeholdelse af eksisterende transportinfrastrukturer.

16. Det fremgår af TEN-T-forordningens artikel 6, at en gradvis udvikling af TEN-T især skal opnås ved at gennemføre en tostrengsstruktur for dette net med en sammenhængende og transparent metodetilgang, og at tostrengsstrukturen omfatter et samlet net og et hovednet. Det samlede net omfatter alle eksisterende og planlagte transportinfrastrukturer i TEN-T såvel som foranstaltninger, der fremmer en effektiv og en socialt og miljømæssigt bæredygtig anvendelse af denne infrastruktur. Hovednettet omfatter de dele af det samlede net, som har den største strategiske betydning for opnåelsen af målsætningerne for udviklingen af TEN-T. Disse net skal identificeres og udvikles i overensstemmelse med forordningens kapitel II og III.

9 — EUT L 348, s. 1. Forordningen blev ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 473/2014 af 17.1.2014 (EUT L 136, s. 10, herefter »TEN-T-forordningen«).

17. Den nævnte forordnings artikel 7 har følgende ordlyd:

»1. Projekter af fælles interesse skal bidrage til udviklingen af [TEN-T] gennem oprettelse af ny transportinfrastruktur, gennem genopbygning og opgradering af de eksisterende transportinfrastrukturer og foranstaltninger til fremme af en ressourceeffektiv anvendelse af nettet.

2. Et projekt af fælles interesse skal:

a) bidrage til de målsætninger, der hører ind under mindst to af de fire kategorier i artikel 4

b) være i overensstemmelse med kapitel II og, hvis det vedrører hovednettet, desuden med kapitel III

c) være økonomisk levedygtigt på grundlag af en socioøkonomisk cost-benefit-analyse

d) have en europæisk merværdi.

3. Et projekt af fælles interesse kan omfatte hele projektforløbet, herunder gennemførlighedsundersøgelser og tilladelsesprocedurer, gennemførelse og evaluering.

[...]«

18. Det fremgår af TEN-T-forordningens artikel 32, litra a), der indgår i kapitel II om det samlede net, at medlemsstaterne skal lægge særlig vægt på projekter af fælles interesse, som både omfatter effektive godstransporttjenester, der anvender infrastrukturen i det samlede net, og bidrager til en reduktion af CO^2-udledningerne og andre negative påvirkninger af miljøet, og hvis formål er at gøre brugen af transportinfrastruktur mere bæredygtig, herunder effektivisere forvaltningen heraf.

19. Forordningens artikel 42 bestemmer:

»1. Hovednetkorridorer er et instrument til fremme af en koordineret gennemførelse af hovednettet. For at skabe en ressourceeffektiv multimodal transport og dermed bidrage til samhørigheden ved at forbedre det territoriale samarbejde skal hovednetkorridorerne være fokuseret på:

a) model integration

b) interoperabilitet, og

c) en koordineret udvikling af infrastrukturen, navnlig i grænseoverskridende områder og flaskehalse.

2. Hovednetkorridorerne skal gøre det muligt for medlemsstaterne at anvende en koordineret og synkroniseret tilgang til investeringer i infrastruktur, så kapaciteten forvaltes på den mest effektive måde. Hovednetkorridorerne skal understøtte en omfattende anvendelse af interoperable trafikstyringssystemer og, hvor det er hensigtsmæssigt, brug af innovation og nye teknologier.«

20. Den nævnte forordnings artikel 43 definerer hovednetkorridorer som følger:

»1. Hovednetkorridorer omfatter hovednettets væsentligste strømme over lange afstande og skal navnlig forbedre de grænseoverskridende forbindelser inden for Unionen.

2. Hovednetkorridorer skal være multimodale og åbne for optagelse af alle transportformer, der er omfattet af denne forordning. De krydser mindst to grænser og omfatter om muligt mindst tre transportformer, herunder i påkommende tilfælde motorveje til søs.«

21. Det fremgår af TEN-T-forordningens artikel 44, stk. 1, at listen over hovednetkorridorer er opført i del I i bilaget til den anfægtede forordning. Medlemsstaterne deltager i henhold til kapitel IV i TEN-T-forordningen i disse hovednetkorridorer.

22. Ved forordningens artikel 45-47 oprettes en struktur for styringen af hovednetkorridorerne for at fremme gennemførelsen af disse korridorer efter aftale med de pågældende medlemsstater. For hver hovednetkorridor udpeges en eller flere europæiske koordinatorer, der bistås af et rådgivende forum, der er oprettet efter aftale med de pågældende medlemsstater. Den europæiske koordinator udarbejder en arbejdsplan i samarbejde med de pågældende medlemsstater og kontrollerer gennemførelsen af denne arbejdsplan.

23. Endelig bestemmer den nævnte forordnings artikel 48 følgende:

»1. Der bør sørges for en passende koordination mellem hovednetkorridorerne og godstogskorridorerne som omhandlet i forordning[en om jernbanegodstransport] for at undgå enhver overlapning af aktiviteter, navnlig når arbejdsplanen udarbejdes eller arbejdsgrupper nedsættes.

2. Bestemmelserne i dette kapitel berører ikke styringsstrukturerne i forordning[en om jernbanegodstransport].«

D – *Den anfægtede forordning*

24. Det fremgår af den anfægtede forordnings artikel 1, at forordningen har til formål at oprette Connecting Europe-faciliteten. Denne facilitet fastsætter betingelser, metoder og procedurer for Unionens finansielle støtte til transeuropæiske net med henblik på at støtte projekter af fælles interesse inden for sektoren for transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturer og at udnytte potentielle synergier mellem disse sektorer.

25. I henhold til denne forordnings artikel 2, nr. 1), forstås ved »projekt af fælles interesse« et projekt, der er udpeget i TEN-T-forordningen eller i forordning (EU) nr. 347/2013[10] eller i den relevante forordning om retningslinjer for transeuropæiske net inden for telekommunikationsinfrastruktursektoren.

26. I del I i bilag I til den anfægtede forordning nævnes bl.a. hovednetkorridoren »Nordsøen – Middelhavet«. Følgende retninger nævnes i bilaget for så vidt angår Det Forenede Kongerige:

— Glasgow/Edinburgh – Liverpool/Manchester – Birmingham

— Birmingham – Felixstowe/London/Southampton

— London – Lille – Brussel/Bruxelles.

27. I henhold til den anfægtede forordnings artikel 29 foretages følgende ændringer af forordningen om jernbanegodstransport:

»Bilaget til forordning[en om jernbanegodstransport] erstattes af teksten i bilag II til [den anfægtede] forordning. De reviderede godstogskorridorer er derfor fortsat omfattet af bestemmelserne i forordning[en om jernbanegodstransport].«

10 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.4.2013 om retningslinjer for den transeuropæiske energiinfrastruktur og om ophævelse af beslutning nr. 1364/2006/EF og ændring af forordning (EF) nr. 713/2009, nr. 714/2009 og nr. 715/2009 (EUT L 115, s. 39).

28. I bilag II til den anfægtede forordning erstatter godstogskorridoren »Nordsøen – Middelhavet« den første godstogskorridor nr. 2, der var fastlagt i bilaget til forordningen om jernbanegodstransport, før denne forordning blev ændret ved den anfægtede forordnings artikel 29 [11].

29. Den første godstogskorridor nr. 2 blev således udvidet til Glasgow og kom derved for så vidt angår Det Forenede Kongerige til at omfatte Glasgow, Edinburgh, Southampton, Felixstowe og London.

II – **Lovgivningsproceduren, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning**

30. Det Forenede Kongerige deltog oprindeligt ikke i de første godstogskorridorer, der var fastlagt i forordningen om jernbanegodstransport. Det Forenede Kongerige indledte senere på grundlag af socioøkonomiske undersøgelser en procedure med henblik på etablering af en yderligere godstogskorridor i henhold til den nævnte forordnings artikel 5 for at udvide den første godstogskorridor nr. 2 til London via tunnelen under Den Engelske Kanal.

31. Det Forenede Kongerige har i stævningen anført, at det for så vidt angår den anfægtede forordning tilslutter sig de principper, der er fastsat i denne forordnings artikel 1. Under forhandlingerne om vedtagelsen af forordningen blev der imidlertid fremsat forslag om at ændre den første godstogskorridor nr. 2 med henblik på at udvide denne korridor til Glasgow. Denne udvidelse var ikke godkendt af Det Forenede Kongerige og var ifølge Det Forenede Kongeriges opfattelse ikke understøttet af den socioøkonomiske analyse.

32. Det Forenede Kongerige undlod derfor at stemme i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede forordning og afgav den 25. november 2013 en erklæring, der angav grundene til, at det undlod at stemme [12]. Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Letland fremsatte i øvrigt ligeledes bemærkninger, idet de redegjorde for deres betænkeligheder vedrørende udvidelsen af de første godstogskorridorer under disse betingelser [13].

III – **Parternes påstande**

33. Det Forenede Kongerige har nedlagt følgende påstande:

— Artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning annulleres, for så vidt som bestemmelserne heri rækker ud over London, der var den første godstogskorridor nr. 2.

— Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34. Parlamentet og Rådet samt Kommissionen, der er interveneret til støtte for deres påstande, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11 — Jf. punkt 9 og 10 i dette forslag til afgørelse.

12 — Jf. Rådets dok. 16096/13 ADD 2 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, om ændring af forordning nr. 913/2010 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 680/2007 og nr. 67/2010.

13 — Ibidem.

IV – **Formaliteten vedrørende søgsmålet i forbindelse med påstanden om delvis annullation af den anfægtede forordning**

35. Det Forenede Kongerige har anført, at den anfægtede forordnings artikel 29 og bilag II til denne forordning udgør uafhængige dele, der kan udskilles fra den øvrige forordning. Det Forenede Kongerige har derfor præciseret, at søgsmålet har til formål at opnå delvis annullation af den nævnte forordning, dvs. annullation af forordningens artikel 29 og bilag II hertil.

36. Det følger af fast retspraksis, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvist, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt. Domstolen har gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres [14].

37. Parlamentet, Rådet og Kommissionen er enige om, at Det Forenede Kongeriges påstand om delvis annullation kan antages til realitetsbehandling.

38. Jeg deler dette synspunkt.

39. Artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning kan nemlig udskilles fra den øvrige forordning. Hvis det blev fastslået, at denne artikel og dette bilag var ulovlige, ville forordningen nemlig ikke ophøre med at have retsvirkninger, for så vidt som den nævnte forordnings andre bestemmelser har et andet formål end det formål, der forfølges ved den nævnte artikel og det nævnte bilag.

40. Selve formålet med den anfægtede forordning er således at etablere Connecting Europe-faciliteten for at fremskynde investeringerne i transeuropæiske net [15]. Connecting Europe-faciliteten fastsætter med henblik herpå betingelser, metoder og procedurer for Unionens finansielle støtte til transeuropæiske net med henblik på at støtte projekter af fælles interesse inden for sektoren for transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturer [16].

41. Artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning har derimod udelukkende til formål at tilpasse de godstogskorridorer, der er fastlagt i forordningen om jernbanegodstransport, og hovednetkorridorerne. En annullation heraf vil således på ingen måde ændre selve indholdet af den anfægtede forordning.

42. Da artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning kan udskilles fra den øvrige del af forordningen, skal Det Forenede Kongeriges påstand om delvis annullation efter min opfattelse anses for at kunne antages til realitetsbehandling.

V – **Om søgsmålet**

43. Det Forenede Kongerige har fremsat to anbringender til støtte for søgsmålet.

44. Det Forenede Kongerige har med det første anbringende anført, at de ændringer, der er foretaget i bilaget til forordningen om jernbanegodstransport ved artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, der indebærer en udvidelse af den første godstogskorridor nr. 2, burde have været vedtaget i henhold til artikel 171 TEUF og 172 TEUF, idet disse ændringer har til formål at opfylde de mål, der er fastsat i artikel 170 TEUF.

14 — Dom Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-427/12, EU:C:2014:170, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

15 — Jf. anden betragtning til denne forordning.

16 — Jf. den nævnte forordnings artikel 1.

45. Det Forenede Kongerige har med det andet anbringende anført, at eftersom de nævnte ændringer har til formål at opfylde de mål, der er fastsat i artikel 170 TEUF, er udvidelserne af de første godstogskorridorer, der udgør »projekter af fælles interesse« som omhandlet i artikel 171, stk. 1, TEUF, og som vedrører Det Forenede Kongeriges område, blevet vedtaget i strid med det krav om godkendelse fra den berørte medlemsstat, der er fastsat i artikel 172, stk. 2, TEUF.

A – *Det første anbringende om forkert valg af retsgrundlag for udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2*

1. Parternes argumenter

46. Det Forenede Kongerige har anført, at ændringen af den første godstogskorridor nr. 2, der blev foretaget ved artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, og som indebærer, at denne korridor udvides til Glasgow, burde have været vedtaget i henhold til artikel 172 TEUF, der indgår i afsnit XVI om transeuropæiske net i EUF-traktaten.

47. Det Forenede Kongerige har anført, at udvidelsen af de første godstogskorridorer nemlig er afgørende for etableringen af TEN-T og derfor har til formål at opfylde de mål, der er fastsat i artikel 170 TEUF og 171 TEUF. Dette bekræftes af den omstændighed, at udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 har til formål at tilpasse hovednetkorridoren til denne korridor, hvilket er et af de mål, der forfølges ved TEN-T-forordningen – og dermed artikel 170 TEUF – i overensstemmelse med 46. betragtning til denne forordning, hvori anføres, at »[h]ovednetkorridorerne bør svare til de godstogskorridorer, der blev etableret i henhold til forordning[en om jernbanegodstransport]«. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse endvidere henvist til 16. betragtning til den anfægtede forordning, hvori anføres, at »[d]en geografiske tilpasning af godstogskorridorerne, som omhandlet i [...] forordning[en om jernbanegodstransport], og af hovednettets korridorer i del I af bilag I til nærværende forordning [...] i relevante tilfælde [bør] sikres under hensyn til målsætningerne for de respektive instrumenter med henblik på at reducere den administrative byrde og strømline udviklingen og anvendelsen af jernbaneinfrastrukturen«.

48. Det Forenede Kongerige er endvidere af den opfattelse, at ændringen af den første godstogskorridor nr. 2 netop forfølger målene i artikel 170, stk. 2, TEUF, hvoraf fremgår, at »[i]nden for rammerne af et åbent og konkurrencepræget markedssystem tager Unionens indsats sigte på at fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet samt adgangen til disse net«.

49. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse anført, at godstogskorridorerne og hovednetkorridorerne er samordningsværktøjer, der netop har til formål at fremme interoperabiliteten og adgangen til de nationale net. Dette argument understøttes af TEN-T-forordningens artikel 48, stk. 1, hvoraf fremgår, at »[d]er bør sørges for en passende koordination mellem hovednetkorridorerne og godstogskorridorerne som omhandlet i forordning[en om jernbanegodstransport] for at undgå enhver overlapning af aktiviteter, navnlig når arbejdsplanen udarbejdes eller arbejdsgrupper nedsættes«.

50. Selv om Det Forenede Kongerige er klar over, at det ikke længere lovligt kan anfægte det retsgrundlag, der ligger til grund for vedtagelsen af forordningen om jernbanegodstransport, har det i øvrigt anført, at hovedformålet med forordningen netop er at sikre opfyldelsen af målene i artikel 170, stk. 2, TEUF, hvilket i øvrigt også fremgår af femte betragtning til den nævnte forordning, hvori anføres, at »etableringen af internationale jernbanekorridorer for et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport, hvor godstog kan køre på tilfredsstillende måde og let skifte fra et nationalt banenet til et andet, [vil] være med til at forbedre betingelserne for udnyttelse af infrastrukturen«.

51. Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at det i modsætning til, hvad Parlamentet og Rådet har hævdet, ikke er nødvendigt at etablere nye jernbaneinfrastrukturer for, at godstogskorridorer kan anses for omfattet af de mål, der forfølges ved artikel 170 TEUF, hvilket i øvrigt heller ikke er et krav i henhold til TEN-T-forordningen for at etablere hovednetkorridorer.

52. Endelig er Det Forenede Kongerige af den opfattelse, at hele spørgsmålet er, om foranstaltningen i sin helhed overvejende udgør en foranstaltning under den fælles transportpolitik eller en netforanstaltning, og her opstår der en konflikt mellem artikel 91 TEUF og artikel 170, stk. 2, TEUF. Selv om Det Forenede Kongerige ikke benægter, at forordningen om jernbanegodstransport har til formål at bidrage til udviklingen af en konkurrencebaseret og effektiv godstransport, hvilket således forfølger målene i artikel 91 TEUF, er hovedformålet med denne forordning reelt at etablere et net af pålidelige godstogskorridorer, der er ledsaget af mekanismer for samarbejde mellem infrastrukturforvaltere, hvilket vil fremme målene i TEN-T-forordningen og dermed også målene i artikel 170, stk. 2, TEUF.

53. Artikel 172 TEUF udgør således et mere specifikt retsgrundlag end artikel 91 TEUF, og ændringen af den første godstogskorridor nr. 2 burde derfor have været vedtaget i henhold til den førstnævnte artikel.

54. Parlamentet, Rådet og Kommissionen er af den opfattelse, at den omstændighed, at der i den anfægtede forordnings betragtninger udelukkende er henvist til artikel 172 TEUF som retsgrundlag, er et resultat af anvendelsen af reglerne om retsgrundlag. Parlamentet har således anført, at det fremgår af Domstolens praksis, at valget af hjemmel for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol [17]. Parlamentet har endvidere henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Rådet [18], hvori Domstolen fastslog, at »[h]vis en gennemgang af den pågældende retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det vigtigste eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det vigtigste eller fremherskende formål eller led« [19].

55. Parlamentet, Rådet og Kommissionen har således anført, at formålet og dets vigtigste og fremherskende dele i overensstemmelse med den anfægtede forordnings artikel 1 består i at tildele finansiel bistand fra Unionen til de transeuropæiske net og at støtte projekter af fælles interesse, mens artikel 29 i og bilag II til denne forordning, der ændrer den første godstogskorridor nr. 2, kun forfølger et sekundært formål, nemlig formålet om at ændre forordningen om jernbanegodstransport for at tilpasse hovednetkorridorerne til de første godstogskorridorer. Parlamentet og Rådet har videre anført, at hvis ændringen var blevet vedtaget på grundlag af en separat retsakt, ville retsgrundlaget have været artikel 91 TEUF.

56. Jeg har endvidere forstået, at korridoren for at kunne blive en del af TEN-T ifølge Parlamentet og Rådet skal kunne anses for et projekt, således at der skal være en pligt til at ændre en eksisterende infrastruktur eller til at skabe en ny infrastruktur, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Pligten til at etablere en første godstogskorridor pålægger nemlig ikke medlemsstaterne at anlægge nye jernbanelinjer. Denne pligt indebærer kun et krav om, at medlemsstaterne skal sikre en bedre koordinering af godstogstransporten på visse af de eksisterende jernbanelinjer og en bedre forvaltning heraf, bl.a. ved hjælp af en »one-stop-shop«. Rådet har på denne baggrund konkluderet, at den blotte udnyttelse af en infrastruktur ikke kan anses for en »infrastruktur« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 170, stk. 1, TEUF.

17 — Domme Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-411/06, EU:C:2009:518, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis) og Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

18 — C-137/12, EU:C:2013:675.

19 — Præmis 53.

57. Parlamentet har endvidere anført, at begrundelsen for at ændre den første godstogskorridor nr. 2, dvs. en tilpasning af denne korridor til den tilsvarende hovednetkorridor, som det fremgår af 16. betragtning til den anfægtede forordning, på ingen måde udgør et bevis for, at disse korridorer er forbundet, og at de begge har til formål at nå de mål, der er fastsat i artikel 170, stk. 2, TEUF. Efter Parlamentets opfattelse har denne tilpasning kun til formål at strømline anvendelsen af infrastrukturen ved hjælp af godstogskorridorer og dens udvikling ved hjælp af hovednetkorridorer med henblik på bl.a. at reducere den administrative byrde.

58. Parlamentet har endvidere anført, at ordet »net« i forordningen om jernbanegodstransport har en funktionel karakter. Såfremt enhver foranstaltning, der medfører en forbedring af anvendelsen af infrastrukturer, såsom den i denne forordning fastsatte, kan kvalificeres som en »foranstaltning, der vedrører TEN-T«, vil dette omfatte samtlige foranstaltninger, der vedrører transport inden for dette område, såsom de foranstaltninger, der vedrører sikkerhed og afgiftsnormer. En netforanstaltning, der vedrører godstogstransport, har ifølge TEN-T-forordningens artikel 11-13 udelukkende til formål at opfylde kriterier vedrørende transportinfrastrukturer og udgør det grundlag, der gør det muligt at identificere projekter af fælles interesse.

59. Rådet har anført, at forordningen om jernbanegodstransport blev vedtaget i henhold til artikel 91 TEUF, og at den ikke indeholder nogen retningslinjer vedrørende transeuropæiske net som omhandlet i artikel 171, stk. 1, TEUF. Forordningen falder derfor fuldt ud ind under den fælles transportpolitik. Hvad nærmere bestemt angår artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning har Rådet anført, at nødvendigheden af at sikre en geografisk tilpasning af godstogskorridorerne og hovednetkorridorerne ikke indebærer, at ændringen af den første godstogskorridor nr. 2 falder ind under TEN-T.

60. Hvad angår Det Forenede Kongeriges argument om, at det for at afgøre, om en foranstaltning er omfattet af artikel 170 TEUF, skal undersøges, om denne foranstaltning udgør en netforanstaltning og ikke en foranstaltning under den fælles transportpolitik, har Rådet anført, at det er nødvendigt at henvise til TEN-T-forordningens artikel 9 og til de betingelser, der er nævnt i denne bestemmelse. Rådet har endvidere anført, at denne forordnings artikel 11-13 omhandler infrastrukturkomponenter, transportinfrastrukturkrav og prioriteter for udvikling af infrastruktur. En foranstaltning, der henhører under TEN-T, skal derfor udgøre en foranstaltning, der har indvirkning på infrastrukturerne.

61. Endelig har Rådet tilføjet, at artikel 11 i forordningen om jernbanegodstransport, der findes i forordningens kapitel III med overskriften »Investeringer i godstogskorridoren«, kun er et forvaltnings- eller koordineringsinstrument, der ikke indebærer et krav om at foretage investeringer i jernbaneinfrastrukturen, idet Rådet således ikke anerkender Det Forenede Kongeriges argument om, at denne forordning også kan føre til projekter, der anses for projekter af fælles interesse, som kan tildeles støtte i henhold til TEN-T.

62. Kommissionen har anført, at artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning ikke er omfattet af forordningens materielle anvendelsesområde. Artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning udgør en formel ændring af forordningen om jernbanegodstransport, der er vedtaget i henhold til artikel 91 TEUF. Disse bestemmelser er derfor fastlagt i henhold til denne sidstnævnte artikel.

63. Kommissionen har ligeledes anført, at bestemmelserne om godstogskorridorer hovedsageligt udgør koordinerings- og forvaltningsinstrumenter, der har til formål at sikre, at jernbanegodstransporten er så konkurrencedygtig som muligt. De nævnte bestemmelser henhører derfor kun under den fælles transportpolitik.

2. Min vurdering

64. Det Forenede Kongeriges første anbringende vedrører væsentlige formelle mangler som omhandlet i artikel 263, stk. 2, TEUF. Denne medlemsstat er nærmere bestemt af den opfattelse, at udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 har til formål at opfylde målene i artikel 170 TEUF, og at den ændring, der er foretaget ved artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, derfor burde have været foretaget i henhold til artikel 171 TEUF og 172 TEUF.

65. Selv om denne forordning ganske vist blev vedtaget i henhold til artikel 172 TEUF, har Parlamentet og Rådet, støttet af Kommissionen, anført, at den ændring, der blev foretaget af den første godstogskorridor nr. 2 ved artikel 29 i og bilag II til den nævnte forordning, forfølger et sekundært formål i forhold til det formål, der forfølges ved samme forordning, og at udvidelsen af den nævnte korridor falder ind under den fælles transportpolitik. Det korrekte retsgrundlag for denne ændring isoleret set ville således være artikel 91 TEUF, såfremt den var genstand for en separat retsakt.

66. Hele spørgsmålet er derfor, om den geografiske tilpasning af de første godstogskorridorer og hovednetkorridorerne henhører under den fælles transportpolitik eller TEN-T-politikken. Dette spørgsmål har således væsentlig betydning. Hvis Domstolen finder, at det korrekte retsgrundlag er artikel 172 TEUF, vil det forkerte valg af beslutningsprocedure nemlig have frataget Det Forenede Kongerige retten til at udøve indflydelse på selve retsaktens indhold, i det omfang hvor det fremgår af artikel 172, stk. 2, TEUF, at retningslinjer og projekter af fælles interesse vedrørende transeuropæiske net, der vedrører en berørt medlemsstat, kræver denne medlemsstats godkendelse, og hvor Det Forenede Kongerige ikke har godkendt, at den første godstogskorridor nr. 2 udvides til Glasgow.

67. Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at »valget af retsgrundlag for en EU-retsakt [skal] ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold« [20]. »I denne forbindelse er det uden betydning, hvilket retsgrundlag der er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter, der eventuelt har lignende kendetegn, idet fastlæggelsen af retsgrundlaget for en retsakt skal foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold« [21].

68. Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at »[h]vis en gennemgang af den omhandlede foranstaltning viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten […] have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære formål eller led« [22].

69. Det skal på baggrund af denne retspraksis afgøres, om det eneste korrekte retsgrundlag for den udvidelse af godstogskorridorerne, der følger af artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, som hævdet af Det Forenede Kongerige, er artikel 172 TEUF.

70. En sådan analyse kræver, at der først foretages en undersøgelse af EUF-traktatens artikler om den fælles transportpolitik og om de transeuropæiske net. Det skal derefter i lyset af formålet med og indholdet af artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning undersøges, om Unionens indsats som fastsat ved disse bestemmelser er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 170 TEUF ff.

20 — Domme Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis) og Spanien mod Rådet (C-147/13, EU:C:2015:299, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

21 — Dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

22 — Dom Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

a) Den fælles transportpolitik og de transeuropæiske net

71. Det fremgår af artikel 90 TEUF, at traktaternes mål på transportområdet søges nået inden for rammerne af en fælles transportpolitik. Det fremgår af artikel 3, stk. 3, TEU, at disse mål bl.a. omfatter, at »Unionen opretter et indre marked. Den arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Den fremmer videnskabelige og teknologiske fremskridt«.

72. Artikel 91, stk. 1, litra a) og b), TEUF har netop til formål at opfylde målet om at oprette et indre marked ved at fastsætte retningslinjer herom for EU-lovgiver. Det fremgår således af denne bestemmelse, at EU-lovgiver skal fastsætte »fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder« og »de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende«.

73. Denne bestemmelse giver EU-lovgiver det nødvendige grundlag for at kunne foretage en liberalisering af tjenesteydelser og indføre konkurrence på transportområdet [23]. Den nævnte bestemmelse regulerer således konkurrence- og samhandelsvilkårene inden for Unionen. Som eksempel inden for jernbaneområdet kan nævnes, at tre på hinanden følgende lovgivningspakker har gjort det muligt at foretage en gradvis liberalisering af tjenesteydelser og at indføre konkurrence [24].

74. Artikel 91, stk. 1, litra c) og d), TEUF omhandler foranstaltninger, der ikke har kommerciel karakter. EU-lovgiver har således i medfør af denne bestemmelse fastsat foranstaltninger, der gør det muligt at forbedre transportsikkerheden og alle andre formålstjenlige bestemmelser. Hvad angår transportsikkerhed vil jeg nævne Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort [25] eller hvad angår transport ad indre vandveje Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/45/EF af 6. maj 2009 om sikkerhedsregler og -standarder for passagerskibe [26].

75. Hvad angår begrebet »alle andre formålstjenlige bestemmelser« har Domstolen haft lejlighed til at præcisere dette begrebs rækkevide i Schumalla-dommen [27]. Domstolen har således fastslået, at EU-institutionerne råder over en vid lovgivningsbeføjelse med henblik på vedtagelsen af de nødvendige fælles regler for den fælles transportpolitik [28]. Det fremgår nærmere bestemt af denne dom, at fælles regler, der medvirker til fjernelse af ulighed, som er egnet til i væsentlig grad at fordreje

23 — Jf. dom Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220, præmis 62).

24 — Den første jernbanepakke omfatter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/12/EF af 26.2.2001 om ændring af direktiv 91/440 (EFT L 75, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/13/EF af 26.2.2001 om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (EFT L 75, s. 26) og direktiv 2001/14. Den anden jernbanepakke omfatter Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 881/2004 af 29.4.2004 om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur (agenturforordningen) (EUT L 164, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29.4.2004 om jernbanesikkerhed i EU og om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder og direktiv 2001/14 (EUT L 164, s. 44). Den tredje jernbanepakke omfatter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23.10.2007 om ændring af direktiv 91/440 og direktiv 2001/14 (EUT L 315, s. 44) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/59/EF af 23.10.2007 om certificering af lokomotivførere, der fører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet (EUT L 315, s. 51). Der henvises endvidere til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21.11.2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EUT L 343, s. 32).

25 — EUT L 403, s. 18.

26 — EUT L 163, s. 1.

27 — 97/78, EU:C:1978:211.

28 — Præmis 4. Jf. ligeledes dom Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet (C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 29).

konkurrencevilkårene på transportområdet, således er »formålstjenlige« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 91, stk. 1, litra d), TEUF, for indførelsen af en fælles transportpolitik [29]. EU-lovgiver har på grundlag af denne bestemmelse vedtaget foranstaltninger bl.a. på skatte- og socialområdet [30].

76. Artikel 170 TEUF har til formål at etablere og udvikle de transeuropæiske net med henblik på at bidrage til gennemførelsen af det indre marked og at styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i overensstemmelse med henholdsvis artikel 26 TEUF og 174 TEUF. Det fremgår endvidere af artikel 170 TEUF, at de transeuropæiske net har til formål at give unionsborgerne, de erhvervsdrivende og de regionale og lokale administrative enheder mulighed for fuldt ud at udnytte de fordele, som etableringen af et område uden indre grænser medfører.

77. Etableringen og udviklingen af de transeuropæiske net, herunder navnlig TEN-T, skal således gøre det muligt at forbinde de nationale net med hinanden for at fjerne enhver hindring for den frie bevægelighed for varer og personer. Der er ofte tale om geografiske hindringer, som det er tilfældet for så vidt angår Alperne mellem Frankrig og Italien, eller tekniske hindringer såsom eksistensen af forskellige nationale signal- og hastighedskontrolsystemer for jernbanetransport, der giver togene mulighed for at reagere på signaler, som sendes gennem jorden. Sådanne hindringer udgør nødvendigvis en begrænsning for etableringen af det indre marked.

78. Hvad angår gennemførelsen af de mål, der er fastsat i artikel 174 TEUF, bemærkes, at det fremgår af denne bestemmelses stk. 1 og 2, at Unionen »[f]or at fremme en harmonisk udvikling af Unionen som helhed udvikler og fortsætter [...] sin indsats for at styrke sin økonomiske, sociale og territoriale samhørighed«, og at »Unionen [navnlig] stræber [...] efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder«. Kommissionen har i sin meddelelse om territorial samhørighed [31] anført, at territorial samhørighed »handler om at sikre en harmonisk udvikling alle disse steder [i Unionen] og om at sørge for, at borgerne får mest muligt ud af de forhold, der er karakteristiske for disse landområder. Som sådan er det et middel til at gøre forskelligartethed til et aktiv, der bidrager til bæredygtig udvikling i hele EU« [32].

79. Dette kommer for så vidt angår TEN-T til udtryk i en harmonisk udvikling af det europæiske net med henblik på at give de erhvervsdrivende og brugerne adgang til innovative, effektive og konkurrencedygtige infrastrukturer i alle regioner af Unionen [33]. TEN-T spiller derfor en afgørende rolle for den harmoniske udvikling af Unionen i sin helhed, fordi TEN-T vil gøre det muligt at sikre de erhvervsdrivendes mobilitet under betingelser, der tilsigter at være egnede til at sikre den bedste fordeling af de økonomiske aktiviteter inden for hele Unionens område [34]. Det er således TEN-T, der vil gøre det muligt at forbinde de mest fjerntliggende regioner i Unionen med de mest centralt beliggende og urbaniserede områder. TEN-T er således et instrument, der udgør en fordel for de erhvervsdrivende og unionsborgerne. Placeringen i EUF-traktaten af det afsnit, der vedrører de transeuropæiske net, er i denne forbindelse efter min opfattelse ikke uden betydning, idet dette afsnit er placeret umiddelbart efter afsnit XV, der omhandler forbrugerbeskyttelse, og før afsnit XVII, der omhandler industri.

29 — Jf. domme Schumalla (97/78, EU:C:1978:211, præmis 6) samt Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet (C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 40).

30 — Jf. bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17.6.1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT L 187, s. 42) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/15/EF af 11.3.2002 om tilrettelæggelse af arbejdstid for personer, der udfører mobile vejtransportaktiviteter (EFT L 80, s. 35).

31 — Jf. Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg – Grønbog om territorial samhørighed: Territorial forskelligartethed skal være en styrke (KOM(2008) 616 endelig).

32 — Punkt 1, s. 3.

33 — Jf. bl.a. anden til femte betragtning til TEN-T-forordningen.

34 — Kommissionen har i sin meddelelse om territorial samhørighed anført, at »[t]ransportpolitikken har åbenlyse konsekvenser for territorial samhørighed på grund af virkningerne for den økonomiske aktivitets geografiske placering og bosættelsesmønstret. Den spiller en særlig vigtig rolle ved at forbedre forbindelserne til og internt i mindre udviklede regioner« (punkt 3.1, s. 10).

80. Kommissionen har i sin grønbog om TEN-T [35] anført, at »[t]ransportpolitikken tilstræber at fremme økonomiske, miljøvenlige, effektive, sikre og sikrede transporttjenester i og uden for det indre marked« [36]. Det fremgår endvidere, at »TEN-T-politikken [...] derudover [må] sikre, at tjenesterne drives så effektivt som muligt ud fra en integreret og innovativ infrastruktur, som holder trit med den teknologiske udvikling inden for energi- [og] infrastruktur[…]sektoren [og sektoren for transportmidler inden for alle transportformer]« [37].

81. På baggrund af ovenstående betragtninger er spørgsmålet derfor, om artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning kun udgør instrumenter, der hovedsageligt eller udelukkende skal anvendes til at gennemføre det indre marked, eller om de går videre end dette mål med det mere specifikke formål at sikre en harmonisk udvikling af Unionen i sin helhed.

b) Er udvidelsen af de første godstogskorridorer omfattet af anvendelsesområdet for artikel 170 TEUF ff.?

82. Artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning indgår i denne forordning, som har til formål at finansiere projekter af fælles interesse, der gennemføres som led i politikken om transeuropæiske net [38]. Denne forordning har nærmere bestemt, som det fremgår af anden betragtning til forordningen, til formål at fremskynde investeringerne i transeuropæiske net og skabe en løftestangseffekt for både den offentlige og private sektors finansiering.

83. Med henblik herpå fastsætter den anfægtede forordning målene for hvert enkelt område. Det fremgår eksempelvis for så vidt angår transportområdet af forordningens artikel 4, stk. 2, at den finansielle facilitet, der indføres, bidrager til at støtte projekter af fælles interesse, der bl.a. har til formål at fjerne flaskehalse, forbedre jernbanernes interoperabilitet, slå bro over manglende forbindelser og navnlig forbedre grænseoverskridende strækninger. Den nævnte forordning fastsætter i øvrigt budgettet for en bestemt periode [39] og definerer de forskellige former for finansiel støtte og fastsætter de finansielle bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre dem [40].

84. Den anfægtede forordnings artikel 29 findes i forordningens sidste afsnit, der vedrører almindelige og afsluttende bestemmelser. Det er kun 16. betragtning til den nævnte forordning, der hjælper os til at forstå grunden til, at EU-lovgiver har indsat artikel 29 i den anfægtede forordning. Det anføres således i 16. betragtning, at »[d]en geografiske tilpasning af godstogskorridorerne, som omhandlet i [...] forordning[en om jernbanegodstransport], og af hovednettets korridorer i del I af bilag I til [den anfægtede] forordning […] i relevante tilfælde [bør] sikres under hensyn til målsætningerne for de respektive instrumenter med henblik på at reducere den administrative byrde og strømline udviklingen og anvendelsen af jernbaneinfrastrukturen«.

85. Formålet med artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning er således at ændre de første godstogskorridorer med henblik på at tilpasse dem til forhåndsudvalgte hovednetkorridorer inden for transportsektoren som fastlagt i del I i bilag I til forordningen.

35 — TEN-T: en gennemgang af politikken – På vej mod større integration i det transeuropæiske transportnet til gavn for den fælles transportpolitik (KOM(2009) 44 endelig).

36 — Punkt 1, s. 3.

37 — Ibidem.

38 — Jf. den nævnte forordnings artikel 1 og 3.

39 — Jf. artikel 5 i den anfægtede forordning.

40 — Jf. forordningens kapitel II-V.

86. Denne konstatering gør det imidlertid ikke i sig selv muligt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt disse bestemmelser er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 170 TEUF. Eftersom de nævnte bestemmelser har til formål at ændre forordningen om jernbanegodstransport i den oprindelige affattelse, bør der lægges vægt på denne forordnings formål og indhold med henblik på at afgøre, om udvidelsen af de første godstogskorridorer, således som denne udvidelse er blevet gennemført ved artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, burde have været vedtaget i henhold til artikel 172 TEUF.

87. Selv om titlen på forordningen om jernbanegodstransport kunne give anledning til den opfattelse, at den udelukkende eller hovedsageligt har til formål at forbedre det indre jernbanemarked, viser en undersøgelse af disse bestemmelser i virkeligheden, at forordningen går videre end blot at harmonisere vilkårene for det indre marked inden for denne transportsektor.

88. Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af tredje betragtning til denne forordning, at »[f]or at være konkurrencedygtig i forhold til andre transportformer bør de internationale og nationale jernbanegodsmarkeder […] have adgang til en jernbaneinfrastruktur af høj kvalitet og med tilstrækkelig finansiering, dvs. en infrastruktur, der giver mulighed for at levere jernbanegodstransport på tilfredsstillende måde både hvad angår kommerciel effektivitet og transporttider, og som sikrer en pålidelig jernbanegodstransport«. Med henblik på netop at optimere brugen af jernbanenettet og sikre, at det er pålideligt, foreskriver forordningen om jernbanegodstransport indførelsen af »yderligere procedurer til styrkelse af samarbejdet mellem infrastrukturforvalterne om tildeling af internationale kanaler til godstog« [41].

89. I femte betragtning til den nævnte forordning lægges vægt på, at der sikres den nødvendige interoperabilitet mellem de nationale infrastrukturer. Det anføres således i denne betragtning, at »etableringen af internationale jernbanekorridorer for et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport, hvor godstog kan køre på tilfredsstillende måde og let skifte fra et nationalt banenet til et andet, [vil] være med til at forbedre betingelserne for udnyttelse af infrastrukturen«. I niende betragtning til forordningen om jernbanegodstransport lægges endvidere vægt på, at der i forbindelse med udviklingen af godstogskorridorerne sikres de nødvendige og vigtige forbindelser mellem eksisterende jernbaneinfrastrukturer.

90. Det fremgår af denne forordnings artikel 1, at forordningen har til formål at fastsætte »regler for etablering og organisering af internationale jernbanekorridorer for konkurrencebaseret jernbanegodstransport med sigte på udvikling af et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport«. Med henblik herpå fastsætter forordningen »regler for valg, organisering og forvaltning af samt vejledende investeringsplanlægning for godstogskorridorer«.

91. Medlemsstaterne har således udpeget flere af de første godstogskorridorer, og disse fremgår af bilaget til den nævnte forordning [42]. Blandt disse korridorer nævnes den første godstogskorridor nr. 2, der efter den ved den anfægtede forordning gennemførte ændring nu betegnes »Nordsøen – Middelhavet«. Yderligere godstogskorridorer kan efterfølgende udpeges og ændres i henhold til den procedure, der er fastsat i artikel 4-6 i forordningen om jernbanegodstransport.

92. Forordningens artikel 8 foreskriver, at de berørte medlemsstater for hver godstogskorridor etablerer en bestyrelse, og at de berørte infrastrukturforvaltere opretter et ledelsesudvalg. Denne bestyrelse og dette udvalg er ansvarlige for at sikre udviklingen af de pågældende godstogskorridorer ifølge en iværksættelsesplan, som ledelsesudvalget udarbejder i henhold til den nævnte forordnings artikel 9.

41 — Jf. fjerde betragtning til forordningen.

42 — Jf. artikel 3 i forordningen om jernbanegodstransport.

93. Det fremgår af artikel 11 i forordningen om jernbanegodstransport, at ledelsesudvalget endvidere regelmæssigt udarbejder og evaluerer en investeringsplan for infrastrukturen i godstogskorridoren, som forelægges for bestyrelsen til godkendelse. Denne plan skal bl.a. omfatte en liste over planlagte projekter til udvidelse, fornyelse eller omstrukturering af jernbaneinfrastrukturen og dens udstyr langs godstogskorridoren eller en plan for indførelse af interoperable systemer langs godstogskorridoren [43].

94. Det fremgår desuden af den nævnte forordnings artikel 13, at det ledelsesudvalg, der er ansvarlig for en godstogskorridor, skal oprette en »one-stop-shop«, der giver de berørte erhvervsdrivende mulighed for på ét og samme sted at fremsætte anmodninger om tildeling af kanaler [44] vedrørende en strækning, der berører flere medlemsstaters område.

95. De berørte infrastrukturforvaltere forestår etableringen af de på forhånd fastlagte internationale kanaler under hensyntagen til markedsbehovet og efter at have foretaget en evaluering af behovet for tildeling [45].

96. Det bemærkes således, at forordningen om jernbanegodstransport har til formål på en sammenhængende og samordnet måde at etablere og udvikle godstogskorridorer, som alle aktører inden for den pågældende sektor deltager i eller høres om.

97. I denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra a), defineres godstogskorridor som »alle udpegede jernbanestrækninger, herunder jernbanefærgelinjer, på medlemsstaternes område eller mellem disse, og i givet fald i europæiske tredjelande, som forbinder to eller flere terminaler langs en hovedrute for godstogstrafikken samt om nødvendigt alternative ruter og sektioner, som forbinder disse, herunder jernbaneinfrastruktur og -udstyr samt relevante tjenesteydelser, jf. artikel 5 i direktiv 2001/14«.

98. Valget af at udvikle det europæiske jernbanenet ved at etablere godstogskorridorer er ikke uden betydning. Begrebet korridor ligger nemlig til grund for den hensyntagen til en række indikatorer og egenskaber, der gør det muligt at sikre en harmonisk udvikling af et område. En korridor er f.eks. blevet defineret som et »område, hvis udstrækning afhænger af de anvendte indikatorer: geografiske betingelser, befolkningstæthed, kulturelle kriterier, indflydelsessfærer, institutionelle strukturer, politiske grupperinger etc.« [46]. Ordet »korridor« gør det muligt »at identificere transportruter [...], at beskrive fremgangsmåden for at sikre forbindelse til indlandsområder [...], at begrunde adgangen til ressourcer [...], at kortlægge et net af indbyrdes afhængige jernbanekryds i byerne, mellem hvilke der er betydelige bevægelser, forbindelser og udvekslinger [...] eller at beskrive forskellige ruter på forskellige geografiske niveauer« [47].

99. Jeg bestrider ikke den omstændighed, at forordningen om jernbanegodstransport gennem etableringen af godstogskorridorer tilsigter at styrke den måde, hvorpå det indre marked for jernbanegodstransport fungerer. Al den EU-lovgivning, der er blevet vedtaget inden for denne sektor, som har været i tilbagegang siden Anden Verdenskrig, er i øvrigt blevet vedtaget med henblik på at stimulere den nævnte sektor, der er præget af nedgang i forhold til vej-, sø- og lufttransport.

43 — Jf. denne forordnings artikel 11, stk. 1, litra a) og b).

44 — En kanal er en strækning, hvor det er muligt at placere et bestemt antal tog, der kører med samme hastighed, og som følger efter hinanden med meget korte mellemrum fra et punkt til et andet på et givent tidspunkt. Der er med andre ord tale om muligheden for at tilpasse en infrastruktur efter den strækning, som et tog skal tilbagelægge mellem to punkter på jernbanenettet.

45 — Jf. artikel 14 i forordningen om jernbanegodstransport.

46 — Jf. J. Debrie og C. Comtois, »Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord«, *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, nr. 58/2010, s. 127, navnlig punkt 2.1.1, s. 128.

47 — Ibidem.

100. En analyse af forordningen giver mig imidlertid anledning til at mene, at forordningen netop har til formål at betjene Unionens område på en balanceret og harmonisk måde under hensyntagen til de berørte aktørers specifikke behov såvel ud fra de økonomiske som sociale behov [48]. Den nævnte forordnings artikel 4 er i denne forbindelse meget illustrerende. Ifølge denne bestemmelse skal der nemlig tages hensyn til en række kriterier i forbindelse med etableringen af yderligere godstogskorridorer. Valget af sådanne korridorer skal foretages under hensyntagen til bl.a., om godstogskorridoren løber igennem mindst tre medlemsstater eller to medlemsstater, hvis strækningen mellem de jernbaneterminaler, der betjenes af godstogskorridoren, er over 500 kilometer, om den berørte godstogskorridor har sammenhæng med TEN-T-nettet, ERTMS-korridorerne og/eller de korridorer, der er defineret af RNE, om de prioriterede TEN-T-projekter [49] er integreret i godstogskorridoren, og om der er balance mellem de socioøkonomiske omkostninger og fordele ved etablering af godstogskorridoren [50].

101. Forordningen om jernbanegodstransport opfylder således efter min opfattelse det dobbelte formål, der forfølges ved politikken vedrørende transeuropæiske net, således som denne er fastsat i artikel 170 TEUF, dvs. at oprette det indre marked eller sikre, at det fungerer (artikel 26 TEUF), og at fremme en harmonisk udvikling af Unionen som helhed ved at styrke dens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed (artikel 174 TEUF).

102. EU-lovgiver synes i øvrigt selv at have ladet etableringen af godstogskorridorer som et led i udviklingen af TEN-T indgå i sine overvejelser. Det fremgik således af de forarbejder, der førte til vedtagelsen af denne forordning, at godstogskorridoren skal give mulighed for at drive international eller national jernbanedrift i mindst to medlemsstater, og at den er kendetegnet ved, at den er en del af TEN-T-nettet [51].

103. Et af Parlamentets, Rådets og Kommissionens argumenter består i at hævde, at forordningen om jernbanegodstransport ikke kan falde ind under anvendelsesområdet for artikel 170 TEUF ff., for så vidt som det er nødvendigt, at den pågældende retsakt har til formål at etablere nye jernbaneinfrastrukturer.

104. Jeg deler ikke denne opfattelse.

105. For det første er der intet i denne forordning, der giver grundlag for at konkludere, at etableringen af godstogskorridorer og vedtagelsen af foranstaltninger, der effektivt styrker forvaltningen og anvendelsen af sådanne godstogskorridorer, ikke kræver, at der etableres fysiske infrastrukturer. Efter min opfattelse kan det muligvis ligefrem være nødvendigt at etablere fysiske infrastrukturer for at opnå interoperabilitet mellem medlemsstaternes infrastrukturer, der som nævnt er omfattet af etableringen af disse korridorer [52], idet interoperabilitet defineres som »en transportforms infrastrukturs egnethed, herunder alle forskriftsmæssige, tekniske og driftsmæssige betingelser, til at muliggøre sikre og kontinuerlige togtrafikstrømme, der opfylder de krævede præstationsniveauer for den pågældende infrastruktur eller transportform« [53].

48 — Kommissionen anførte i sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport (KOM(2008) 852 endelig), at den bl.a. ønskede »at opbygge et transportsystem, som gavner [Unionens] borgere og virksomheder, og som er så rent og effektivt som muligt« (punkt 1.1).

49 — Det bemærkes, at begrebet »prioriterede projekter«, der anvendes i artikel 4, litra c), i forordningen om jernbanegodstransport, er blevet ændret ved TEN-T-forordningens artikel 58, stk. 2. Det fremgår således af denne bestemmelse, at »[h]envisninger til de »prioriterede projekter«, der er opført i bilag III til [Europa-Parlamentets og Rådets] afgørelse nr. 661/2010/EU [af 7.7.2010 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (EUT L 204, s. 1)] skal fortolkes som henvisninger til »hovednettet« som defineret i denne forordning«.

50 — Jf. forordningens artikel 4, litra a)-d).

51 — Jf. det forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning, som er nævnt i fodnote 48 (s. 13), Parlamentets dok. A7-0162/2010 (s. 47) og P6_TA(2009)0285 (s. 7) samt Rådets dok. 11069/5/09 REV 5 ADD 1.

52 — Jf. femte betragtning til den nævnte forordning.

53 — Jf. TEN-T-forordningens artikel 3, litra o).

106. Desuden fremgår et sådant krav om etablering af nye fysiske infrastrukturer på ingen måde af ordlyden af artikel 170 TEUF og 171 TEUF.

107. Det fremgår af artikel 170, stk. 1, TEUF, at Unionen bidrager til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net på transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturområdet. Oprettelse af transeuropæiske net indebærer ikke nødvendigvis, at der skal etableres nye infrastrukturer, idet disse delvist kan baseres på de allerede eksisterende nationale infrastrukturer. Dette bekræftes af syvende og ottende betragtning til TEN-T-forordningen, hvoraf fremgår henholdsvis, at »[TEN-T] i vid udstrækning [består] af eksisterende infrastruktur«, og at »[TEN-T] bør udvikles gennem oprettelse af en ny transportinfrastruktur, *gennem genopbygning og opgradering af eksisterende infrastruktur* og gennem foranstaltninger til fremme af en ressourceeffektiv anvendelse heraf« [54].

108. Det fremgår endvidere af artikel 170, stk. 2, TEUF, at Unionens indsats tager sigte på at fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet samt adgangen til disse net. Der er efter min opfattelse her tale om allerede eksisterende nationale net, der skal sammenkobles og gøres interoperable.

109. Endelig omhandler artikel 171, stk. 1, andet led, TEUF, de aktioner, der klart er rettet mod nettenes interoperabilitet, idet der hovedsageligt lægges vægt på tekniske standarder. Disse aktioner kræver ikke nødvendigvis, at der etableres nye infrastrukturer. Interoperabilitet i jernbanesystemet er i øvrigt et af de formål, der forfølges ved Unionens retningslinjer, som er fastlagt i TEN-T-forordningen. Det anføres nemlig allerede i anden betragtning til forordningen, at »interoperabilitet i jernbanesystemet fremmes ved innovative løsninger, der har til formål at forbedre kompatibiliteten mellem systemerne, såsom mobilt udstyr og spor med flere sporvidder«. Selv om dette sidstnævnte system uden tvivl kræver, at der foretages sporarbejder og dermed arbejde på selve jernbaneinfrastrukturen, er dette derimod ikke tilfældet for så vidt angår mobilt udstyr. Det fremgår i øvrigt af femte betragtning til denne forordning, at »[der] i hvidbogen [55] opfordres […] til udbredelse af transportrelateret informations- og kommunikationsteknologi for at sikre en bedre og integreret trafikstyring og forenkle de administrative procedurer gennem en forbedret godstransportlogistik, sporing af fragt og optimerede tidsplaner og trafikstrømme. Da *sådanne foranstaltninger fremmer en effektiv forvaltning og anvendelse af transportinfrastrukturen, bør de være omfattet af [den nævnte] forordning*« [56].

110. Det fremgår således af TEN-T-forordningens artikel 2, stk. 1, bl.a., at TEN-T omfatter transportinfrastruktur og trafiktelematik (TA) samt foranstaltninger til fremme af en effektiv forvaltning og anvendelse af denne infrastruktur, og som muliggør etableringen og driften af bæredygtige og effektive transporttjenester. Det følger heraf, at foranstaltninger, der ikke indebærer etableringen af nye fysiske infrastrukturer i form af nye jernbanestrækninger, på trods heraf er omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning, der omhandler TEN-T.

111. Hvis det var nødvendigt, at en EU-retsakt skulle foreskrive etableringen af nye infrastrukturer for, at retsakten kunne anses for omfattet af anvendelsesområdet for artikel 170 TEUF, ville dette efter min opfattelse i vidt omfang begrænse mulighederne for at vedtage sådanne retsakter ikke blot inden for transportområdet, men også inden for telekommunikations- og energiområdet, der udgør de andre områder under det transeuropæiske net. Uanset om de transeuropæiske net henhører under transport-, telekommunikations- eller energiområdet, er de ikke begrænset til fysiske infrastrukturer. De omfatter alle de foranstaltninger, der er egnede til at opfylde målene i artikel 170 TEUF.

54 — Min fremhævelse.

55 — Kommissionens hvidbog med titlen: »En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem« (KOM(2011) 144 endelig).

56 — Min fremhævelse.

112. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger finder jeg, at udvidelsen af de første godstogskorridorer, således som disse er fastsat i artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 170 TEUF om transeuropæiske net.

113. Det første anbringende om forkert valg af retsgrundlag for udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 er følgelig begrundet.

114. Det står nu tilbage at undersøge, om EU-lovgiver burde have indhentet Det Forenede Kongeriges godkendelse af denne udvidelse i overensstemmelse med artikel 172, stk. 2, TEUF.

B – *Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 172, stk. 2, TEUF på grund af manglende overholdelse af kravet om godkendelse fra den berørte medlemsstat*

115. Det Forenede Kongerige har med det andet anbringende anført, at udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 blev vedtaget i strid med artikel 172, stk. 2, TEUF, for så vidt som denne bestemmelse foreskriver, at »[r]etningslinjer og projekter af fælles interesse, der vedrører en medlemsstats område, kræver den pågældende medlemsstats godkendelse«.

1. Parternes argumenter

116. Det Forenede Kongerige har fremsat to argumenter til støtte for det andet anbringende, nemlig at udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 udgør et projekt af fælles interesse, og at udvidelsen vedrører Det Forenede Kongeriges område.

a) Hvorvidt udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 udgør et projekt af fælles interesse

117. Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at de ændringer, der følger af artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, udgør »projekter af fælles interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF. Disse ændringer, der har til formål at udvide den første godstogskorridor nr. 2, blev således fastsat i de retningslinjer, der er fastlagt som led i TEN-T-politikken. Behovet for en sådan udvidelse kommer navnlig til udtryk i 46. betragtning til TEN-T-forordningen og i 16. betragtning til den anfægtede forordning, hvoraf fremgår, at hovednetkorridorerne bør svare til de godstogskorridorer, der blev etableret i henhold til forordningen om jernbanegodstransport. Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at denne udvidelse blev vedtaget i forbindelse med den anfægtede forordning i henhold til artikel 172 TEUF.

118. Det Forenede Kongerige har desuden anført, at den nævnte udvidelse klart opfylder den definition af projekter af fælles interesse, der er fastsat i TEN-T-forordningens artikel 7, stk. 1.

119. Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at det samlede net, hovednettet og de korridorer, som det består af, samt de første godstogskorridorer er uløseligt forbundne. Jeg har således forstået, at det samlede net for så vidt angår Det Forenede Kongerige i henhold til denne forordnings artikel 9, stk. 1, litra d), udgør det grundlag, der gør det muligt at identificere projekter af fælles interesse. Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 38, stk. 1, at hovednettet omfatter de dele af det samlede net, som har den største strategiske betydning for opnåelse af målsætninger for udviklingen af TEN-T. Hovednettet består i øvrigt af korridorer, der omfatter dette nets væsentligste strømme over lange afstande, og som navnlig skal forbedre de grænseoverskridende forbindelser inden for Unionen[57].

57 — TEN-T-forordningens artikel 43, stk. 1.

Udvidelserne af de første godstogskorridorer bidrager imidlertid også til målsætningerne for udviklingen af TEN-T, for så vidt som de medfører, at hovednetkorridorerne tilpasses godstogskorridorerne, og kan derfor anses for projekter af fælles interesse, idet de reelt udgør en del af det samlede net.

120. Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at TEN-T-forordningens artikel 7, stk. 1, der fastlægger retningslinjer, som omfatter mål for politikken vedrørende transeuropæiske net som omhandlet i artikel 171, stk. 1, TEUF, beskriver et projekt af fælles interesse som et projekt, der bidrager til udviklingen af TEN-T, herunder ved hjælp af foranstaltninger til fremme af en ressourceeffektiv anvendelse af nettet. Dette er imidlertid netop, hvad ændringerne af listen over de første godstogskorridorer har til formål at bidrage med, idet det fremgår af 16. betragtning til den anfægtede forordning, at tilpasningen af hovednetkorridorerne og af godstogskorridorerne påtænkes gennemført »med henblik på at reducere den administrative byrde og strømline udviklingen og anvendelsen af jernbaneinfrastrukturen«.

121. Det Forenede Kongerige har videre anført, at de første godstogskorridorer, således som disse oprindeligt blev etableret ved forordningen om jernbanegodstransport, under alle omstændigheder i sig selv udgør projekter af fælles interesse, idet de udgør centrale elementer i TEN-T. Denne forordning omhandler ikke etableringen af et indre jernbanemarked. Ifølge femte og tiende betragtning til forordningen har den til formål at etablere et internationalt jernbanenet, hvor tog kan køre på tilfredsstillende måde og let skifte fra et nationalt banenet til et andet. Den nævnte forordnings artikel 4, litra b) og c), viser klart, at forordningen har til formål at sikre sammenhæng mellem godstogskorridorerne og TEN-T og at sikre, at der tages hensyn til hovednetprojekternes integration i disse korridorer.

122. Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at begrebet projekter af fælles interesse ikke skal fortolkes indskrænkende. Dette begreb omfatter således ikke kun de projekter, der har til formål at etablere infrastrukturer. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse henvist til TEN-T-forordningens artikel 3, litra a), der definerer et projekt af fælles interesse som ethvert projekt, der udføres i henhold til kravene i denne forordning og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning og i den nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, idet det har anført, at den sidstnævnte bestemmelse blot henviser til oprettelsen af en ny transportinfrastruktur som en af de måder, hvorpå projekter af fælles interesse kan bidrage til udviklingen af TEN-T.

123. Det Forenede Kongerige er derfor af den opfattelse, at udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 som fastsat i artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning udgør et »projekt af fælles interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 171 TEUF. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt, at udvidelsen er blevet fastsat i forbindelse med de retningslinjer, der er fastlagt i TEN-T-forordningen og den anfægtede forordning, at den blev vedtaget ved den anfægtede forordning, hvis formål er at gøre det muligt at udvikle og finansiere projekter af fælles interesse som led i politikken vedrørende transeuropæiske net, og at den klart er omfattet af beskrivelsen af projekter af fælles interesse som omhandlet i TEN-T-forordningens artikel 7, stk. 1.

124. Efter Parlamentets opfattelse kan de første godstogskorridorer ikke udgøre »projekter« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF. Den blotte omstændighed, at der kun kan gives et enkelt svar vedrørende godstogskorridorernes anvendelse via »one-stop-shoppen«, er blot den logiske følge af infrastrukturens eksistens. De første godstogskorridorer har således udelukkende til formål at lette brugen af jernbanesporene med henblik på at forbedre effektiviteten af jernbanegodstransporten.

125. Parlamentet har anført, at det efter ordlyden af TEN-T-forordningens artikel 7, stk. 4, er indlysende, at der består en forbindelse mellem et projekt af fælles interesse og infrastrukturen. Parlamentet har i denne forbindelse henvist til, at denne bestemmelse foreskriver, at medlemsstaterne skal sikre, at projekter af fælles interesse gennemføres i overensstemmelse med relevant EU-ret og

national ret, særlig EU-retsakter om miljø, klimabeskyttelse, sikkerhed, konkurrence, statsstøtte, offentlige udbud, folkesundhed og tilgængelighed. Parlamentet kan derfor ikke forstå, hvorfor og hvorledes oprettelsen af et koordineringsudvalg eller en »one-stop-shop« kan sammenlignes med noget, der opfylder disse krav.

126. Parlamentet har med henblik på at sondre mellem de første godstogskorridorer og hovednetkorridorerne anført, at hovednetkorridorerne ifølge 42.-44. betragtning til TEN-T-forordningen har en helt anden anvendelse end godstogskorridorerne. Parlamentet har således henvist til de nævnte betragtningers ordlyd og anført, at en korridortilgang kan anvendes som middel til at koordinere forskellige projekter på tværs af grænserne, og at hovednetkorridorerne bør medvirke til at udvikle hovednettets infrastruktur. Parlamentet har videre anført, at deres særlige genstand og art gør det nødvendigt at identificere såvel private som offentlige finansieringskilder til komplicerede grænseoverskridende projekter for hver hovednetkorridor.

127. Rådet har henvist til den omstændighed, at forordningen om jernbanegodstransport blev vedtaget på grundlag af artikel 91 TEUF, og anført, at forordningen hverken indeholder retningslinjer vedrørende de transeuropæiske net eller en definition af projekter af fælles interesse. Denne forordning henhører således fuldt ud under den fælles transportpolitik.

128. Rådet er også af den opfattelse, at det klart fremgår af en læsning af TEN-T-forordningen, at projekter af fælles interesse er projekter, der har til formål at etablere nye transportinfrastrukturer og at genopbygge og opgradere de eksisterende infrastrukturer.

129. Rådet har endvidere anført, at det ikke er tilstrækkeligt, at en foranstaltning blot overholder et af kravene i denne forordnings artikel 7, som foreslået af Det Forenede Kongerige, for at denne foranstaltning er omfattet af definitionen af et projekt af fælles interesse. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse ikke godtgjort, at udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 er i overensstemmelse med denne forordnings kapitel II og III, der indeholder bestemmelser om henholdsvis det samlede net og hovednettet, således som det er fastsat i TEN-T-forordningens artikel 7, stk. 2, litra b).

130. Kommissionen har anført, at oprettelsen, tilpasningen og ajourføringen af listen over de første godstogskorridorer ikke er omfattet af de retningslinjer, der er nævnt i artikel 171, stk. 1, TEUF, og kan derfor ikke anses for projekter af fælles interesse.

131. Kommissionen har videre anført, at baggrunden for kravet om, at der skal indhentes godkendelse fra den medlemsstat, der er berørt af et projekt af fælles interesse, således som dette krav er gentaget i artikel 172, stk. 2, TEUF, ikke kan være, at enhver foranstaltning, der har virkninger i forhold til en medlemsstat, kræver denne medlemsstats godkendelse.

b) Hvorvidt udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 vedrører Det Forenede Kongeriges område

132. Det Forenede Kongerige har anført, at udvidelsen af de første godstogskorridorer åbenbart vedrører en medlemsstats område i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse er den berørte medlemsstats godkendelse nødvendig for at vedtage retningslinjer og projekter af fælles interesse som omhandlet i artikel 171 TEUF, fordi de påvirker medlemsstaternes interesser, hvilket netop er tilfældet i den foreliggende sag med hensyn til oprettelsen og udvidelsen af en af de første godstogskorridorer.

133. Det Forenede Kongerige har nemlig forklaret, at selve etableringen af korridoren indebærer, at den berørte medlemsstat pålægges en række forpligtelser i medfør af forordningen om jernbanegodstransport. Det foreskrives bl.a. i denne forordnings artikel 14, at der til godstog skal reserveres på forhånd fastlagte kanaler, som skal tildeles ved hjælp af en »one-stop-shop«, som skal

oprettes i henhold til den nævnte forordnings artikel 13. Det er åbenbart, at dette har en indvirkning på den berørte medlemsstats infrastrukturkapacitet. Den omstændighed, at der i forbindelse med den i forordningen om jernbanegodstransport foreskrevne procedure for valg af yderligere godstogskorridorer i overensstemmelse med denne forordnings artikel 5, stk. 3, tages hensyn til, om etableringen af en korridor vil indebære en uforholdsmæssig stor byrde for medlemsstaten, og til den omstændighed, at en medlemsstat ikke er forpligtet til at deltage i etableringen af en sådan korridor, hvis den har et banenet med en anden sporvidde end Unionens hovedbanenet, som det fremgår af den nævnte forordnings artikel 5, stk. 4, viser i øvrigt, at etableringen af en godstogskorridor har konkrete og betydelige indvirkninger på medlemsstaten.

134. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse skal et projekt af fælles interesse, for at det vedrører en medlemsstats område i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF, ikke nødvendigvis indebære, at der oprettes en ny infrastruktur. Et bevis herfor er, at hovednetkorridorerne, der i henhold til TEN-T-forordningens artikel 42, stk. 1, udgør et instrument til fremme af en koordineret gennemførelse af hovednettet, ikke i sig selv indebærer et krav om, at der skal oprettes nye infrastrukturer. Det er imidlertid ikke udelukket at anse etableringen af disse korridorer for et projekt af fælles interesse, der vedrører en medlemsstats område, i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF.

135. Parlamentet har anført, at de situationer, hvori retningslinjer og projekter af fælles interesse vedrører en medlemsstats område i denne bestemmelses forstand, kun forekommer, når et infrastrukturprojekt har en direkte forbindelse til området. En udvidende fortolkning af dette begreb vil være ensbetydende med at kræve, at hver enkelt medlemsstat skal godkende samtlige de foranstaltninger, der bidrager til at forbedre driften af de transeuropæiske net, idet enhver foranstaltning af denne art pr. definition finder anvendelse på medlemsstaternes område. Parlamentet og Rådet har henvist til dommen i sagen Spanien mod Rådet[58], hvori Domstolen vedrørende artikel 192, stk. 2, litra b), TEUF, der foreskriver en særlig afstemningsprocedure for foranstaltninger vedrørende fysisk planlægning, der påvirker arealanvendelsen på miljøområdet, fastslog, at foranstaltninger, der ikke indeholder bestemmelser om gennemførelse af specielle infrastrukturprojekter, har general karakter og kræver derfor ikke, at den særlige procedure skal finde anvendelse. Dette gælder også for »foranstaltninger, som [...], skønt de sætter visse grænser for den måde, hvorpå medlemsstaternes arealer kan anvendes, ikke indeholder bestemmelser om, hvad de skal anvendes til«[59].

136. Parlamentet har draget en parallel til de første godstogskorridorer og anført, at der i det foreliggende tilfælde end ikke findes en sådan indirekte forbindelse, fordi der ikke foreligger omstændigheder, der kan udgøre den mindste begrænsning af arealanvendelsen, idet korridorerne udelukkende har til formål at sikre koordinering mellem infrastrukturforvalterne og at oprette en »one-stop-shop« for at opnå konkurrencebaseret godstransport.

137. Parlamentet har endvidere anført, at de første godstogskorridorer ikke har påvirket Det Forenede Kongeriges område, for så vidt som det tab af kontrol over kapacitetstildelingen, som denne medlemsstat har påberåbt sig, kun udgør en ren operationel betragtning. Den omstændighed, at en infrastrukturforvalter har pligt til at konsultere andre infrastrukturforvaltere om tildelingen af kanaler, påvirker ikke en medlemsstats område.

58 — C-36/98, EU:C:2001:64.

59 — Præmis 53.

138. Rådet har anført, at der alene foreligger en forbindelse til medlemsstatens område, når det pågældende infrastrukturprojekt har en direkte forbindelse til denne stats område, dvs. at infrastrukturprojektet har en konkret indvirkning på, i hvilket omfang den pågældende stat selvstændigt kan udøve sin arealplanlægning. Dette var ikke tilfældet for så vidt angår de første godstogskorridorer, der ikke gav anledning til anlægsprojekter, som det derimod kan være tilfældet for så vidt angår hovednetkorridorerne.

139. Dette krav vedrørende infrastrukturer følger direkte af artikel 170 TEUF, og det er afgørende for etableringen af de transeuropæiske net. Efter Rådets opfattelse skal artikel 172, stk. 2, TEUF, der fastsætter beslutningsproceduren, undergives en indskrænkende fortolkning.

2. Min vurdering

140. Artikel 172, stk. 1, TEUF foreskriver anvendelsen af en fælles beslutningsprocedure efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. I de tilfælde, hvor en retsakt, der er genstand for denne procedure, omhandler retningslinjer eller projekter af fælles interesse, der vedrører en medlemsstats område, kræves imidlertid denne medlemsstats godkendelse.

141. Det andet anbringende giver mig således anledning til først at undersøge, om udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 er omfattet af begrebet »projekter af fælles interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF, og derefter, om denne udvidelse vedrører Det Forenede Kongeriges område i denne bestemmelses forstand.

a) Hvorvidt udvidelsen af en af de første godstogskorridorer er omfattet af begrebet projekt af fælles interesse

142. I TEN-T-forordningen, der som nævnt fastlægger Unionens retningslinjer for udviklingen af TEN-T, udpeges projekter af fælles interesse [60]. Det er disse projekter, der bidrager til gennemførelsen af TEN-T. De er endvidere i overensstemmelse med de prioriteter, der er fastlagt i retningslinjerne [61], herunder de generelle prioriteter, der er fastsat i TEN-T-forordningens artikel 10, og de for denne sag relevante prioriteter for udviklingen af jernbaneinfrastrukturerne, der er opregnet i denne forordnings artikel 13.

143. For at kunne anses for et projekt af fælles interesse skal et projekt falde inden for den i TEN-T-forordningen fastlagte ramme. I denne forbindelse forstås i henhold til denne forordnings artikel 3, litra a), ved projekt af fælles interesse »ethvert projekt, der udføres i henhold til kravene i denne forordning og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning«.

144. TEN-T-forordningens artikel 7 indeholder visse supplerende elementer, der kan bidrage til bedre at indkredse dette begreb. Det fremgår nemlig af stk. 1, at »[p]rojekter af fælles interesse skal bidrage til udviklingen af [TEN-T] gennem oprettelse af ny transportinfrastruktur, gennem genopbygning og opgradering af de eksisterende transportinfrastrukturer og foranstaltninger til fremme af en ressourceeffektiv anvendelse af nettet«.

60 — Jf. denne forordnings artikel 1, stk. 1 og 2.

61 — Jf. 20. betragtning til denne forordning.

145. Det fremgår endvidere af denne forordnings artikel 7, stk. 2, at et projekt af fælles interesse skal bidrage til de målsætninger, der hører ind under mindst to af de fire kategorier i den nævnte forordnings artikel 4, være i overensstemmelse med forordningens kapitel II om det samlede net og, hvis det vedrører hovednettet, desuden med forordningens kapitel III, være økonomisk levedygtigt på grundlag af en socioøkonomisk cost-benefit-analyse og have en europæisk merværdi. De fire kategorier, der er nævnt i TEN-T-forordningens artikel 4, er samhørighed, effektivitet, bæredygtighed og større fordele for brugerne.

146. Det er således på baggrund af samtlige disse elementer, at det skal undersøges, om den første godstogskorridor nr. 2 kan anses for et »projekt af fælles interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF.

147. Hvad angår TEN-T-forordningens artikel 7, stk. 1, har Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter min opfattelse foretaget en alt for restriktiv fortolkning af denne bestemmelse. De har i det væsentlige anført, at et projekt af fælles interesse nødvendigvis indebærer, at der etableres eller udvikles jernbaneinfrastrukturer, hvilket ikke er tilfældet for så vidt angår de første godstogskorridorer.

148. Som jeg har redegjort for i punkt 105-111 i dette forslag, er etableringen og udviklingen af transeuropæiske net ikke begrænset til etableringen af nye infrastrukturer. Det samme gør sig derfor gældende for projekter af fælles interesse, for så vidt som det er disse projekter, der bidrager til at virkeliggøre de nævnte net.

149. Dette synspunkt støttes af ordlyden af TEN-T-forordningens artikel 7, stk. 1, idet projekter af fælles interesse ud over at bidrage til oprettelsen af ny transportinfrastruktur også skal bidrage til udviklingen af TEN-T gennem foranstaltninger, der har til formål at fremme en ressourceeffektiv anvendelse af nettet. Denne ordlyd er i øvrigt fuldt ud i overensstemmelse med denne forordnings artikel 2, stk. 1, hvoraf fremgår, at TEN-T omfatter transportinfrastruktur og trafiktelematik samt »foranstaltninger til fremme af en effektiv forvaltning og anvendelse af denne infrastruktur, og som muliggør etableringen og driften af bæredygtige og effektive transporttjenester«. Blandt disse foranstaltninger kan nævnes de foranstaltninger, der er opregnet i den nævnte forordnings artikel 32, der foreskriver, at medlemsstaterne skal lægge særlig vægt på projekter af fælles interesse, som både omfatter effektive godstransporttjenester, der anvender infrastrukturen i det samlede net, og bidrager til en reduktion af CO2-udledningerne og andre negative påvirkninger af miljøet, og hvis formål bl.a. er at gøre brugen af transportinfrastruktur mere bæredygtig, herunder effektivisere forvaltningen heraf, at fremme multimodale transportaktiviteter, herunder de dertil hørende nødvendige informationsstrømme, og at øge samarbejdet mellem udbyderne af transporttjenester, eller at analysere og tilvejebringe oplysninger om flådekarakteristik og -resultater, administrative krav og menneskelige ressourcer.

150. Det bemærkes, at kvalificeringen af »projekter af fælles interesse« ikke er begrænset til projekter, der indebærer etablering eller omdannelse af infrastrukturer. Den går langt videre og omfatter bl.a. foranstaltninger, der gør det muligt at sikre en samordnet og sammenhængende forvaltning og anvendelse af disse infrastrukturer, hvilket de første godstogskorridorer netop bidrager til. En sådan fremgangsmåde følger af sund fornuft, idet etableringen eller den fysiske forbedring af infrastrukturer helt sikkert ikke er tilstrækkelig til at få TEN-T til at fungere optimalt og må nødvendigvis ledsages af en effektiv forvaltning og anvendelse.

151. Der hersker efter min opfattelse endvidere ikke tvivl om, at etableringen af yderligere godstogskorridorer, såsom udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2, opfylder de målsætninger, der er fastsat i TEN-T-forordningens artikel 4, herunder navnlig målsætningerne om samhørighed og effektivitet.

152. Som jeg tidligere har anført, har etableringen af disse korridorer nemlig til formål at styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed inden for Unionens område, navnlig ved at lægge vægt på interoperabilitet og sammenkoblinger [62]. Udviklingen af godstogskorridorer har endvidere til formål at levere jernbanegodstransport på tilfredsstillende og pålidelig måde [63]. Dette formål er sammenfaldende med det formål, der er fastsat i TEN-T-forordningens artikel 4, litra d), nemlig større fordele for brugerne af TEN-T.

153. Det fremgår endvidere af artikel 4 i forordningen om jernbanegodstransport, at der i forbindelse med valget af yderligere godstogskorridorer samt ændring heraf tages hensyn til en række kriterier. Det fremgår navnlig af denne artikels litra b), at der i forbindelse med dette valg skal tages hensyn til godstogskorridorens sammenhæng med TEN-T-nettet, ERTMS-korridorerne og/eller de korridorer, der er defineret af RNE. Det fremgår endvidere af denne artikels litra c), at der i forbindelse med det nævnte valg desuden skal tages hensyn til hovednetprojekternes integration i godstogskorridoren. Jeg er derfor af den opfattelse, at de yderligere godstogskorridorer nødvendigvis skal opfylde de krav, der fremgår af TEN-T-forordningens kapitel II om det samlede net, og de krav, der fremgår af TEN-T-forordningens kapitel III om hovednettet [64].

154. Det er endvidere i forbindelse med valget af supplerende godstogskorridorer nødvendigt at fremlægge en socioøkonomisk analyse, der beskriver balancen mellem de omkostninger og fordele, som etableringen af de pågældende korridorer må forventes at have [65].

155. Hvad endelig angår den europæiske merværdi, som et projekt af fælles interesse skal have [66], defineres denne som »den værdi af et projekt, som ud over den potentielle værdi for den enkelte medlemsstat selv fører til en betydelig forbedring af transportforbindelser eller af transportstrømme mellem medlemsstaterne, som kan påvises i form af forbedring af effektivitet, bæredygtighed, konkurrenceevne eller samhørighed i overensstemmelse med målene i [TEN-T-forordningens] artikel 4« [67]. På baggrund af de kriterier, der er defineret i artikel 4 i forordningen om jernbanegodstransport, og henset til begrundelsen for at etablere godstogskorridorer, som jeg har redegjort for i punkt 97 og 98 i dette forslag, finder jeg, at yderligere godstogskorridorer, såsom udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2, med sikkerhed har til formål at tilvejebringe en sådan forbedring.

156. På baggrund af disse elementer er det derfor min opfattelse, at udvidelsen af de første godstogskorridorer skal anses for »projekter af fælles interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF.

b) Hvorvidt udvidelsen af de første godstogskorridorer vedrører en medlemsstats område

157. Det fremgår af artikel 172, stk. 2, TEUF, at retningslinjer og projekter af fælles interesse, der vedrører en medlemsstats område, kræver den pågældende medlemsstats godkendelse.

158. Efter min opfattelse kan valget om at indføre en vetoret for den berørte medlemsstat forklares med den omstændighed, at politikken vedrørende de transeuropæiske net omfatter territoriale aspekter, der således på sin vis er relevante for arealplanlægningen, som er et område, der traditionelt henhører under medlemsstaternes suverænitet.

62 — Jf. femte, niende og ellevte betragtning til forordningen om jernbanegodstransport.

63 — Jf. tredje og fjerde betragtning til denne forordning.

64 — Hovednettet omfatter i henhold til TEN-T-forordningens artikel 38 de dele af det samlede net, som har den største strategiske betydning, idet udviklingen af hovednettet nødvendigvis sker i overensstemmelse med de krav, der stilles til det samlede net.

65 — Jf. artikel 4, litra d), i forordningen om jernbanegodstransport.

66 — TEN-T-forordningens artikel 7, stk. 2, litra d).

67 — Jf. forordningens artikel 3, litra d).

159. Som jeg tidligere har nævnt i punkt 132-139 i dette forslag, er parterne ikke enige om, hvorledes udtrykket »der vedrører en medlemsstats område« i artikel 172, stk. 2, TEUF skal fortolkes.

160. Efter min opfattelse er ordlyden af denne bestemmelse klar og giver ikke på nogen måde anledning til fortolkning. Når et projekt, der kan kvalificeres som et projekt af »fælles interesse«, vedrører en medlemsstats område, er det et krav for gennemførelsen af dette projekt, at den pågældende medlemsstats godkendelse foreligger. Et projekt af fælles interesse medfører, som jeg har nævnt i de foregående punkter, en hel række foranstaltninger for den berørte medlemsstat, der nødvendigvis vil have indvirkning på dens område.

161. EUF-traktatens ophavsmænds brug af det helt klare udtryk »der vedrører en medlemsstats område« giver ikke grundlag for at fortolke dette udtryk på en anden måde end dets egentlige betydning.

162. I det foreliggende tilfælde vedrører udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2, som er anfægtet i den foreliggende sag, en strækning, der løber fra London til Glasgow. Det er således ubestrideligt, at dette projekt af fælles interesse vedrører Det Forenede Kongeriges område i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 172, stk. 2, TEUF. Denne medlemsstats godkendelse burde følgelig have været indhentet i forbindelse med det nævnte projekt af fælles interesse, hvilket ikke skete i det foreliggende tilfælde.

163. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger finder jeg, at Det Forenede Kongeriges andet anbringende om tilsidesættelse af kravet om godkendelse i henhold til artikel 172, stk. 2, TEUF, er begrundet.

C – *Afsluttende bemærkninger*

164. Det forekommer mig hensigtsmæssigt at præcisere, at en anden analyse af sagen under alle omstændigheder ville føre til en tilsvarende løsning.

165. Selv om det måtte blive fastslået, at udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 blev vedtaget på et korrekt retsgrundlag, dvs. artikel 91 TEUF, der på ingen måde kræver godkendelse af den medlemsstat, som er berørt af denne udvidelse, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning skal annulleres.

166. Som tidligere nævnt fastsætter forordningen om jernbanegodstransport således en meget præcis procedure for valget og ændringen af yderligere godstogskorridorer. Det fremgår navnlig af denne forordnings artikel 5, stk. 3, at »en medlemsstat, der, efter at den har forelagt en socioøkonomisk analyse, finder, at etableringen af en godstogskorridor ikke vil være i de ansøgeres interesse, som forventes at benytte godstogskorridoren, eller ikke vil medføre væsentlige socioøkonomiske fordele eller vil forårsage en uforholdsmæssig stor byrde, ikke [er] forpligtet til at deltage i henhold til stk. 1 og 2, efter en beslutning truffet af Kommissionen efter rådgivningsproceduren i artikel 21, stk. 2«. Det fremgår endvidere af den nævnte forordnings artikel 5, stk. 5, at »[e]tablering af en godstogskorridor foreslås af de berørte medlemsstater«. En godstogskorridor oprettes således på deres initiativ.

167. Det Forenede Kongerige indledte i det foreliggende tilfælde en procedure i henhold til disse bestemmelser vedrørende udvidelsen af den første godstogskorridor nr. 2 til London[68].

68 — Jf. punkt 23 ff. i Det Forenede Kongeriges stævning og punkt 33 i Rådets svarskrift.

168. Denne medlemsstat har imidlertid ikke fremsat noget forslag vedrørende den nævnte udvidelse til Glasgow, og der foreligger ikke nogen socioøkonomisk analyse, der i givet fald kan dokumentere behovet for en sådan udvidelse. Det Forenede Kongerige har anført, at denne udvidelse burde have været omfattet af de procedurer, der er fastsat i forordningen om jernbanegodstransport [69]. Som jeg har forstået det, er det Rådets opfattelse, at det ikke var nødvendigt at følge den særlige procedure, der er fastsat i denne forordnings artikel 5 [70]. Kommissionen har anført, at det under omstændighederne i den foreliggende sag er mindre væsentligt, at der findes en helt særlig procedure for vedtagelsen af ændringer af de første godstogskorridorer [71].

169. Det bemærkes i denne forbindelse, at Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Letland i forbindelse med den procedure, der blev fulgt ved vedtagelsen af den anfægtede forordning, fremhævede deres betænkeligheder ved den manglende overholdelse af den procedure, der er fastsat i forordningen om jernbanegodstransport, for at ændre de første godstogskorridorer [72].

170. Det bemærkes, at artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, der har til formål at ændre den første godstogskorridor nr. 2, blev vedtaget uden at følge den procedure, der er fastsat i artikel 5 i forordningen om jernbanegodstransport.

171. Den manglende overholdelse af denne procedure må således føre til annullation af artikel 29 i og bilag II til den anfægtede forordning, idet denne manglende overholdelse uomtvisteligt udgør væsentlige formelle mangler i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 263, stk. 2, TEUF. Det forkerte valg af beslutningsprocedure har nemlig frataget Det Forenede Kongerige retten til at udøve indflydelse på selve disse bestemmelsers indhold.

VI – **Forslag til afgørelse**

172. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Artikel 29 i og bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, om ændring af forordning (EU) nr. 913/2010 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 680/2007 og (EF) nr. 67/2010 annulleres.

2) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger, og Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.«

69 — Jf. punkt 12 i Det Forenede Kongeriges bemærkninger til Kommissionens interventionsindlæg.

70 — Jf. punkt 42 i Rådets svarskrift.

71 — Jf. punkt 39 i Kommissionens interventionsindlæg.

72 — Jf. Rådets dokument 16096/13 ADD 2.