JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
3 päivänä syyskuuta 2015 [1]

Asia C-121/14

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta
vastaan
Euroopan parlamentti ja

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne — SEUT 91 artikla — SEUT 170 artikla ja sitä seuraavat artiklat — Liikenne — Euroopan laajuiset liikenneverkot — Verkkojen Eurooppa -väline — Rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentaminen Lontoon ulkopuolelle — Yhteistä etua koskeva hanke, joka edellyttää asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntää

1. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteessaan, että unionin tuomioistuin kumoaa Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta ja asetusten (EY) N:o 680/2007 ja (EY) N:o 67/2010 kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1316/2013 [2] 29 artiklan ja liitteen II ensisijaisesti sillä perusteella, että kyseisissä säännöksissä tarkoitettujen ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentamisen tavoitteena on SEUT 170 artiklassa määrättyjen tavoitteiden toteuttaminen, minkä takia ne olisi pitänyt antaa SEUT 171 ja SEUT 172 artiklan mukaisesti.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *EUT-sopimus*

2. SEUT 91 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, 90 artiklan täytäntöön panemiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen:

a) antavat yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta,

b) vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä,

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 348, s. 129; jäljempänä riidanalainen asetus.

c) toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi,

d) antavat muut aiheelliset säännökset.

2. Toteutettaessa 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä otetaan huomioon tapaukset, joissa toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön.”

3. EUT-sopimuksen XVI osaston otsikkona on ”Euroopan laajuiset verkot”, ja sen 170 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Myötävaikuttaakseen 26 ja 174 artiklassa määrättyjen tavoitteiden toteuttamiseen ja mahdollistaakseen sen, että unionin kansalaiset, taloudelliset toimijat sekä alueelliset ja paikalliset yhteisöt voivat saada täyden hyödyn sellaisen alueen toteuttamisesta johtuvista eduista, jolla ei ole sisäisiä rajoja, unioni myötävaikuttaa Euroopan laajuisten verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen liikenteen, teletoiminnan ja energian infrastruktuurien aloilla.

2. Unioni pyrkii toiminnallaan avointen markkinoiden ja kilpailumarkkinoiden järjestelmässä edistämään kansallisten verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta sekä pääsyä tällaisiin verkkoihin. Se ottaa erityisesti huomioon tarpeen liittää saarialueita, erillisalueita ja syrjäseutualueita unionin keskusalueisiin.”

4. Samassa osastossa olevassa SEUT 171 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Edellä 170 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi unioni:

— vahvistaa joukon suuntaviivoja, jotka koskevat suunniteltujen toimien tavoitteita, painopisteitä ja pääperiaatteita Euroopan laajuisten verkkojen alalla; näissä suuntaviivoissa yksilöidään yhteistä etua koskevat hankkeet,

— panee erityisesti teknisen standardoinnin alalla täytäntöön kaikki toimet, jotka saattavat osoittautua tarpeellisiksi verkkojen yhteentoimivuuden turvaamiseksi,

— voi erityisesti toteuttamiskelpoisuutta koskevilla selvityksillä, lainatakuilla tai korkotuella tukea sellaisia jäsenvaltioiden tukemia yhteistä etua koskevia hankkeita, jotka yksilöidään ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetuissa suuntaviivoissa; unioni voi myös osallistua tiettyjen liikenteen infrastruktuurin alan hankkeiden rahoittamiseen jäsenvaltioissa 177 artiklan mukaisesti perustetun koheesiorahaston kautta.

Unionin toiminnassa otetaan huomioon hankkeiden ajateltavissa oleva taloudellinen elinkelpoisuus.”

5. Myös XVI osastoon sisältyvässä SEUT 172 artiklassa määrätään lisäksi seuraavaa:

”– – parlamentti ja neuvosto vahvistavat 171 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut suuntaviivat ja muut toimenpiteet tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan.

Niihin suuntaviivoihin ja niihin yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta, tarvitaan tuon jäsenvaltion hyväksyminen.”

B *Rautateiden tavaraliikennettä koskeva asetus*

6. SEUT 91 artiklan nojalla kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta 22.9.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 913/2010[3] tavoitteena on vahvistaa säännöt kansainvälisten rautatiekäytävien perustamiselle ja organisoinnille kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisen rautatieverkon kehittämiseksi. Tätä varten kyseisessä asetuksessa vahvistetaan tavaraliikennekäytävien valintaa, organisointia, hallinnointia sekä niihin tehtävien investointien alustavaa suunnittelua koskevat säännöt.[4]

7. Rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tavaraliikennekäytävällä tarkoitetaan ”kaikkia jäsenvaltioiden ja tilanteen mukaan kolmansien Euroopan maiden alueella tai välillä olevia määritettyjä rautateitä, myös junalauttayhteyksiä, jotka yhdistävät vähintään kaksi terminaalia pääreitin ja tilanteen mukaan kiertoreittien ja niitä yhdistävien reittiosuuksien varrella, mukaan lukien rautatieinfrastruktuuri ja sen laitteisto sekä asiaankuuluvat rautatieliikennepalvelut direktiivin 2001/14/EY[5] 5 artiklan mukaisesti”.

8. Rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen II luvussa säädetään kilpailukykyisen tavaraliikenteen kansainvälisten rautatieliikennekäytävien määrittämisestä ja hallinnoinnista. Kyseiseen lukuun sisältyvässä 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Liitteessä tarkoitetut jäsenvaltiot saattavat liitteessä vahvistetut ensimmäiset tavaraliikennekäytävät toimiviksi siinä vahvistettuihin päivämääriin mennessä. Asianomaiset jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle tavaraliikennekäytävien perustamisesta.”

9. Riidanalaisen asetuksen liitteessä vahvistetaan seuraava luettelo:

¤	Jäsenvaltiot¤	Pääreitit·(1)¤	Tavaraliiken-nekäytävien· perustaminen:¤
–·–¤	–·–¤	–·–¤	–·–¤
”Pohjanmeri· –· Välimeri”¤	NL,· BE,· LU,· FR·ja·UK·(+)¤	Glasgow· (*)/Edinburgh· (*)/Southampton· (*)/Felixstowe· (*)· –· Lontoo· (+)/Dunkerque· (+)/Lille· (+)/Liège· (+)/Pariisi· (+)/Amsterdam· (+)· –· Rotterdam· –· Zeebrugge· (+)/Antwerpen·–·Luxemburg·–· Metz·–·Dijon·–·Lyon/[Basel]·–· Marseille·(+)¤	viimeistään· 10.· marraskuuta· 2013· mennessä.¤
–·–¤	–·–¤	–·–¤	–·–¤

(1) ”/” tarkoittaa vaihtoehtoisia reittejä. [Euroopan laajuisten liikenneverkkojen (jäljempänä TEN-T)] suuntaviivojen mukaisesti Atlantin alueen ja Välimeren käytäviä olisi täydennettävä tulevaisuudessa tavaraliikenteen rautatiereitillä Sines/Algeciras – Madrid – Pariisi, joka käsittää Pyreneiden keskiosan läpikulkuyhteyden matalan tunnelin kautta.

3 — EUVL L 276, s. 22, ja oikaisu EUVL 2012 L 325, s. 19. Asetus sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, jäljempänä rautateiden tavaraliikennettä koskeva asetus.

4 — Ks. asetuksen 1 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

5 — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 75, s. 29).

(+) +:lla merkityt reitit sisällytetään vastaaviin käytäviin viimeistään 3 vuoden kuluttua tässä taulukossa esitetystä perustamispäivämäärästä. Tämän asetuksen 8 artiklassa ja 13 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä olemassa olevia rakenteita mukautetaan sen perusteella, kuinka muita jäsenvaltioita ja infrastruktuurin hallinnoijia osallistuu kuhunkin käytävään. Sisällyttäminen perustuu markkinatutkimuksiin, ja siinä otetaan huomioon olemassa oleva matkustaja- ja tavaraliikenne tämän asetuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

(*) *:llä merkityt reitit sisällytetään vastaaviin käytäviin viimeistään 5 vuoden kuluttua tässä taulukossa esitetystä perustamispäivämäärästä. Tämän asetuksen 8 artiklassa ja 13 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä olemassa olevia rakenteita mukautetaan sen perusteella, kuinka muita jäsenvaltioita ja infrastruktuurin hallinnoijia osallistuu kuhunkin käytävään. Sisällyttäminen perustuu markkinatutkimuksiin, ja siinä otetaan huomioon olemassa oleva matkustaja- ja tavaraliikenne tämän asetuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

_ _ ”

10. Ennen riidanalaisella asetuksella tehtyä muutosta ensimmäinen rautateiden tavaraliikennekäytävä 2 oli määritetty seuraavasti:

2.¤	NL,·BE,·LU,·FR¤	Rotterdam–Antwerpen–Luxemburg–Metz–Dijon–Lyon/[Basel]¤	viimeistään·10.·päivänä·marraskuuta·2013.¤

11. Rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 4–6 artiklassa säädetään muita tavaraliikennekäytäviä koskevista vaatimuksista, muiden tavaraliikennekäytävien valinnasta ja muiden tavaraliikennekäytävien muuttamisesta. Niissä säädetään seuraavaa:

”4 artikla

Muita tavaraliikennekäytäviä koskevat vaatimukset

Jäljempänä 5 artiklassa tarkoitettujen muiden tavaraliikennekäytävien valinnassa ja 6 artiklassa tarkoitetuissa tavaraliikennekäytäviin tehtävissä muutoksissa on otettava huomioon seuraavat vaatimukset:

a) tavaraliikennekäytävä kulkee vähintään kolmen jäsenvaltion tai, jos tavaraliikennekäytävän yhdistämien terminaalien välinen etäisyys on yli 500 kilometriä, kahden jäsenvaltion alueen kautta;

b) tavaraliikennekäytävän yhdenmukaisuus TEN-T:n, ERTMS-käytävien [Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (ERTMS)[6]] ja/tai RNE:ssä [RailNetEurope (RNE)[7]] määriteltyjen käytävien kanssa;

c) TEN-T:n ensisijaisten hankkeiden integrointi tavaraliikennekäytävään;

d) tavaraliikennekäytävän perustamisesta aiheutuvien sosioekonomisten kustannusten ja hyötyjen välinen tasapaino;

e) kaikkien tavaraliikennekäytävien, joita jäsenvaltiot ovat ehdottaneet kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisen rautatieverkon perustamiseksi, välinen yhdenmukaisuus;

6 — ERTMS-järjestelmällä pyritään yhdenmukaistamaan rautatieliikenteen merkinantojärjestelmää, ja se käsittää myös junanilmaisinjärjestelmän.

7 — RNE on vuonna 2004 perustettu rataverkon haltijoiden järjestö.

f) rautateiden tavaraliikenteen ja merkittävien kauppa- ja tavaravirtojen kehittäminen tavaraliikennekäytävällä;

g) tarvittaessa paremmat yhteydet jäsenvaltioiden ja kolmansien Euroopan maiden välillä;

h) hakijoiden kiinnostus tavaraliikennekäytävää kohtaan;

i) hyvin toimivat yhteydet muihin liikennemuotoihin erityisesti riittävän terminaaliverkon johdosta, myös meri- ja sisävesisatamissa.

5 artikla

Muiden tavaraliikennekäytävien valinta

1. Kaikki jäsenvaltiot, joilla on rautatieraja toisen jäsenvaltion kanssa, osallistuvat vähintään yhden tavaraliikennekäytävän perustamiseen, ellei velvoitetta ole jo täytetty 3 artiklan nojalla.

2. Sen estämättä, mitä 1 kohdassa säädetään, jäsenvaltioiden on jäsenvaltion pyynnöstä osallistuttava kyseisessä kohdassa tarkoitetun tavaraliikennekäytävän perustamiseen tai olemassa olevan käytävän jatkamiseen, jotta naapurijäsenvaltio voi täyttää kyseisen kohdan mukaisen velvoitteensa.

3. Jos jäsenvaltio sosioekonomisen analyysin tehtyään katsoo, että tavaraliikennekäytävän perustaminen ei olisi tavaraliikennekäytävää todennäköisesti käyttävien hakijoiden edun mukaista tai että se ei toisi merkittäviä sosioekonomisia etuja tai että se aiheuttaisi suhteetonta rasitetta, asianomainen jäsenvaltio ei ole velvoitettu osallistumaan tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, mikäli komissio näin päättää 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 91/440/ETY[8] 7 artiklan mukaisia jäsenvaltioiden velvoitteita.

4. Jäsenvaltio ei ole velvoitettu osallistumaan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos sen rataverkon raideleveys eroaa unionin pääasiallisen rataverkon raideleveydestä.

5. Asianomaisten jäsenvaltioiden on ehdotettava tavaraliikennekäytävän perustamista. Tätä varten niiden on lähetettävä komissiolle yhdessä aiesopimus, joka sisältää asianomaisten infrastruktuurin haltijoiden ja hakijoiden kuulemisen perusteella laaditun ehdotuksen, jossa on otettu huomioon 4 artiklassa vahvistetut vaatimukset.

Edellä olevien 1 ja 2 kohdan mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi asianomaisten jäsenvaltioiden on yhdessä lähetettävä aiesopimus komissiolle viimeistään 10 päivänä marraskuuta 2012.

6. Komissio tutkii 5 kohdassa tarkoitetut tavaraliikennekäytävän perustamista koskevat ehdotukset ja tekee 21 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntelymenettelyä noudattaen viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua ehdotuksen toimittamisesta päätöksen siitä, onko ehdotus tämän artiklan mukainen.

7. Asianomaisten jäsenvaltioiden on perustettava tavaraliikennekäytävä viimeistään kahden vuoden kuluttua 6 kohdassa tarkoitetusta komission päätöksestä.

8 — Yhteisön rautateiden kehittämisestä 29.7.1991 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 237, s. 25).

6 artikla

Muiden tavaraliikennekäytävien muuttaminen

1. Edellä 5 artiklassa tarkoitettuja tavaraliikennekäytäviä voidaan muuttaa asianomaisten jäsenvaltioiden komissiolle toimittaman yhteisen ehdotuksen perusteella, kun asianomaisia infrastruktuurin haltijoita ja hakijoita on kuultu.

2. Komissio tekee ehdotuksesta päätöksen 21 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntelymenettelyä noudattaen ottaen huomioon 4 artiklassa vahvistetut vaatimukset.”

C TEN-T-asetus

12. Unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1315/2013[9] oikeusperustana on SEUT 172 artikla. TEN-T-asetuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan kyseisen asetuksen tavoitteena on vahvistaa TEN-T:n kehittämistä koskevat suuntaviivat, joiden mukaan verkko on kaksitasoinen rakenne, joka käsittää kattavan verkon sekä sen pohjalta kehitettävän ydinverkon, sekä yksilöidä yhteistä etua koskevat hankkeet ja määrittää vaatimukset, joita TEN-T:n infrastruktuurin hoidosta vastaavien laitosten on noudatettava.

13. Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan [TEN-T:hen], sellaisena kuin se esitetään liitteessä I olevissa kartoissa. [TEN-T] käsittää liikenneinfrastruktuurin ja telemaattiset sovellukset sekä toimenpiteet, joilla edistetään tällaisen infrastruktuurin tehokasta hoitoa ja käyttöä ja mahdollistetaan kestävien ja tehokkaiden liikennepalvelujen toteuttaminen ja toiminta.

2. [TEN-T:n] infrastruktuuri käsittää rautatieliikenne-, sisävesiväylä-, maantieliikenne-, meriliikenne- ja lentoliikenneinfrastruktuurin sekä multimodaalisen liikenneinfrastruktuurin, sellaisina kuin ne on määritelty II luvun asianomaisissa jaksoissa.”

14. TEN-T-asetuksen 3 artiklan a alakohdan mukaan yhteistä etua koskevalla hankkeella tarkoitetaan kyseisen asetuksen vaatimusten ja säännösten mukaisesti toteutettua hanketta.

15. Saman asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa ja sen a alakohdassa säädetään, että TEN-T on suunniteltava ja sitä on kehitettävä ja käytettävä resurssitehokkaalla tavalla siten, että kehitetään, parannetaan ja pidetään kunnossa olemassa olevaa liikenneinfrastruktuuria.

16. TEN-T-asetuksen 6 artiklan mukaan TEN-T:tä kehitetään asteittain erityisesti ottamalla käyttöön johdonmukaiseen ja avoimeen metodologiseen lähestymistapaan perustuva kaksitasoinen rakenne, joka koostuu kattavasta verkosta ja ydinverkosta. Kattava verkko käsittää TEN-T:n kaikki olemassa olevat ja suunnitteilla olevat liikenneinfrastruktuurit sekä tällaisen infrastruktuurin tehokasta ja sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävää käyttöä edistävät toimenpiteet. Ydinverkkoon sisältyvät ne kattavan verkon osat, jotka ovat strategisesti tärkeimpiä TEN-T:n kehittämistavoitteen saavuttamisen kannalta. Se yksilöidään ja sitä kehitetään II ja III luvun mukaisesti.

9 — EUVL L 348, s. 1. Asetus sellaisena kuin se on muutettuna 17.1.2014 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EUVL L 136, s. 10; jäljempänä TEN-T-asetus).

17. Asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. [TEN-T:tä] kehitetään yhteistä etua koskevilla hankkeilla, joilla rakennetaan uutta liikenneinfrastruktuuria ja kunnostetaan ja parannetaan olemassa olevaa liikenneinfrastruktuuria sekä toteutetaan toimenpiteitä verkon resurssitehokkaan käytön edistämiseksi.

2. Yhteistä etua koskevalta hankkeelta edellytetään, että

a) se myötävaikuttaa niiden tavoitteiden saavuttamiseen, jotka kuuluvat vähintään kahteen neljästä 4 artiklassa säädetystä kategoriasta;

b) siinä noudatetaan II luvun ja, jos kyseessä on ydinverkko, myös III luvun säännöksiä;

c) se on taloudellisesti elinkelpoinen sosioekonomisen kustannus-hyötyanalyysin hyötyjen perusteella;

d) sillä on eurooppalaista lisäarvoa.

3. Yhteistä etua koskeva hanke voi sisältää koko hankesyklin, mukaan lukien toteutettavuustutkimus, lupamenettelyt, täytäntöönpano ja arviointi.

_ _”

18. TEN-T-asetuksen II lukuun, joka koskee kattavaa verkkoa, sisältyvässä 32 artiklan a alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka sekä johtavat kattavan verkon infrastruktuuria käyttäviin tehokkaisiin tavaraliikennepalveluihin että vähentävät hiilidioksidipäästöjä ja muita kielteisiä ympäristövaikutuksia ja joilla pyritään parantamaan liikenneinfrastruktuurin kestävää käyttöä, mukaan lukien sen tehokasta hallinnointia.

19. Asetuksen 42 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Ydinverkkokäytävät ovat väline, jolla helpotetaan ydinverkon koordinoitua toteuttamista. Jotta tuloksena olisi multimodaalisen liikenteen resurssien tehokas käyttö, millä edistetään yhteenkuuluvuutta parantamalla alueellista yhteistyötä, ydinverkkokäytävissä on painotettava

a) liikennemuotojen integrointia,

b) yhteentoimivuutta, ja

c) infrastruktuurin koordinoitua kehittämistä erityisesti rajanylityskohdissa ja pullonkauloissa.

2. Ydinverkkokäytävien avulla jäsenvaltioiden on voitava saavuttaa infrastruktuuri-investointien osalta koordinoitu ja synkronoitu lähestymistapa, jotta kapasiteettia voidaan hallinnoida mahdollisimman tehokkaasti. Ydinverkkokäytävien on tuettava yhteentoimivien liikenteenhallintajärjestelmien laajamittaista käyttöönottoa ja tarvittaessa innovoinnin ja uusien teknologioiden hyödyntämistä.”

20. Asetuksen 43 artiklassa määritellään ydinverkkokäytävät seuraavasti:

”1. Ydinverkkokäytävät kattavat ydinverkon tärkeimmät kaukoliikennevirrat, ja niiden on erityisesti tarkoitus parantaa rajatylittäviä yhteyksiä unionin sisällä.

2. Ydinverkkokäytävät ovat multimodaalisia, ja niihin voidaan sisällyttää kaikki tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvat liikennemuodot. Ne ylittävät vähintään kaksi rajaa, ja niihin kuuluu mahdollisuuksien mukaan vähintään kolme liikennemuotoa, tarvittaessa merten moottoritiet mukaan lukien.”

21. TEN-T-asetuksen 44 artiklan 1 kohdan mukaan ydinverkkokäytävien luettelo vahvistetaan riidanalaisen asetuksen liitteessä I. Jäsenvaltioiden on osallistuttava TEN-T-asetuksen IV luvussa säädetyllä tavalla näihin ydinverkkokäytäviin.

22. Kyseisen asetuksen 45–47 artiklassa vahvistetaan ydinverkon hallinnointirakenne sen koordinoidun toteuttamisen helpottamiseksi yhteisymmärryksessä jäsenvaltioiden kanssa. Kutakin ydinverkkokäytävää varten nimitetään yksi tai useampi eurooppalainen koordinaattori, joita avustaa yhteisymmärryksessä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa perustettu neuvoa-antava foorumi. Eurooppalainen koordinaattori laatii yhdessä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa käytävää koskevan työsuunnitelman ja seuraa sen toteuttamista.

23. Asetuksen 48 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Varmistetaan asianmukainen koordinointi ydinverkkokäytävien ja [rautateiden tavaraliikennettä koskevassa] asetuksessa – – säädettyjen rautateiden tavaraliikennekäytävien välillä, jotta vältetään toiminnan päällekkäisyys etenkin työsuunnitelmia laadittaessa ja työryhmiä perustettaessa.

2. Tämän luvun säännökset eivät vaikuta [rautateiden tavaraliikennettä koskevassa] asetuksessa – – säädettyihin hallintorakenteisiin.”

D *Riidanalainen asetus*

24. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan mukaan kyseisen asetuksen tavoitteena on perustaa Verkkojen Eurooppa -väline, jossa määritetään edellytykset, menetelmät ja menettelyt, joiden mukaisesti Euroopan laajuisiin verkkoihin myönnetään unionin rahoitustukea yhteistä etua koskevien, liikenne-, televiestintä- ja energia-alan infrastruktuurihankkeiden tukemiseksi ja mahdollisen näiden alojen välisen synergian hyödyntämiseksi.

25. Saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan yhteistä etua koskevalla hankkeella tarkoitetaan hanketta, joka yksilöidään TEN-T-asetuksessa, asetuksessa (EU) N:o 347/2013 [10] tai televiestintäalan infrastruktuurin Euroopan laajuisia verkkoja koskevista suuntaviivoista annettavassa asetuksessa.

26. Riidanalaisen asetuksen liitteessä I olevassa I osassa vahvistetaan ydinverkon käytäväksi esimerkiksi käytävä Pohjanmeri – Välimeri. Yhdistyneen kuningaskunnan osalta siinä vahvistetaan erityisesti seuraavat reitit:

— Glasgow/Edinburgh – Liverpool/Manchester – Birmingham,

— Birmingham – Felixstowe/Lontoo/Southampton

— Lontoo – Lille – Bryssel

10 — Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta 17.4.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 115, s. 39).

27. Riidanalaisen asetuksen 29 artiklassa säädetään rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen muuttamisesta seuraavasti:

”Korvataan [rautateiden tavaraliikennettä koskevan] asetuksen – – liite [riidanalaisen] asetuksen liitteessä II olevalla tekstillä. Tämän johdosta tarkistettuihin rautateiden tavaraliikennekäytäviin sovelletaan [rautateiden tavaraliikennettä koskevan] asetuksen – – säännöksiä.”

28. Riidanalaisen asetuksen liitteessä II korvataan rautateiden tavaraliikennekäytävällä ”Pohjanmeri – Välimeri” ensimmäinen rautateiden tavaraliikennekäytävä 2, joka vahvistettiin rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen liitteessä ennen kuin kyseistä asetusta muutettiin riidanalaisen asetuksen 29 artiklalla. [11]

29. Tällä toimella ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2 laajennettiin Glasgow’hun asti, ja se käsitti Yhdistyneessä kuningaskunnassa Glasgow’n, Edinburghin, Southamptonin, Felixstowen ja Lontoon.

II **Riidanalaista asetusta koskeva lainsäädäntömenettely**

30. Yhdistynyt kuningaskunta ei alun perin osallistunut yhteenkään ensimmäisistä rautateiden tavaraliikennekäytävistä, jotka vahvistetaan rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa. Sosioekonomisten tutkimusten perusteella Yhdistynyt kuningaskunta käynnisti kuitenkin myöhemmin menettelyn muun rautateiden tavaraliikennekäytävän perustamiseksi rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 5 artiklan nojalla tavoitteenaan laajentaa ensimmäinen rautateiden tavaraliikennekäytävä 2 Lontooseen Englannin kanaalin tunnelin kautta.

31. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa kanteessaan, että se tukee riidanalaisen asetuksen 1 artiklassa säädetyn kaltaisia periaatteita. Kyseisen asetuksen antamista koskevissa neuvotteluissa ehdotettiin kuitenkin ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 muuttamista siten, että sitä laajennettaisiin Glasgow’hun asti. Yhdistynyt kuningaskunta ei hyväksynyt laajentamisehdotusta, eikä sosioekonominen analyysi Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä tukenut sitä.

32. Tämän takia Yhdistynyt kuningaskunta pidättäytyi äänestämästä riidanalaista asetusta annettaessa ja antoi 25.11.2013 julkilausuman, jossa se selvitti syyt äänestämästä pidättymiselleen. [12] Saksan liittotasavalta ja Latvian tasavalta jättivät myös lausumat, joissa ne ilmaisivat huolensa ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentamisesta näissä olosuhteissa. [13]

III **Asianosaisten näkemykset**

33. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen asetuksen 29 artiklan ja liitteen II siltä osin kuin niissä laajennetaan Lontoon ulkopuolelle ensimmäinen rautateiden tavaraliikennekäytävä 2 ja

— velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34. Euroopan parlamentti ja neuvosto sekä niitä tukeva komissio vaativat, että unionin tuomioistuin

11 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9 ja 10 kohta.

12 — Ks. neuvoston asiakirja 16096/13 ADD 2 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta sekä asetuksen N:o 913/2010 muuttamisesta ja asetusten (EY) N:o 680/2007 ja (EY) N:o 67/2010 kumoamisesta.

13 — Idem.

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV **Kanteen tutkittavaksi ottaminen riidanalaisen asetuksen osittaista kumoamista koskevan vaatimuksen vuoksi**

35. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II ovat erillisiä osia, jotka voidaan erottaa kyseisestä asetuksesta. Näin ollen Yhdistynyt kuningaskunta täsmentää, että sen nostama kanne koskee kyseisen asetuksen osittaista, eli 29 artiklan ja liitteen II, kumoamista.

36. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista. Unionin tuomioistuin on myös toistuvasti katsonut, että tämä erotettavuutta koskeva edellytys ei täyty, jos toimen osittaisella kumoamisella muutetaan sen pääsisältöä. [14]

37. Parlamentti, neuvosto ja komissio ovat yksimielisiä siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan nostama osittainen kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

38. Olen tästä samaa mieltä.

39. Riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II voidaan erottaa asetuksesta. Vaikka 29 artikla ja liite II katsottaisiin lainvastaisiksi, itse asetuksella olisi kuitenkin oikeusvaikutuksia myös jatkossa, koska asetuksen muilla säännöksillä on eri tavoite kuin kyseisillä artiklalla ja liitteellä.

40. Riidanalaisen asetuksen päätavoitteena on perustaa Verkkojen Eurooppa -väline investointien nopeuttamiseksi Euroopan laajuisten verkkojen alalla. [15] Tätä varten asetuksessa määritetään edellytykset, menetelmät ja menettelyt, joiden mukaisesti Euroopan laajuisiin verkkoihin myönnetään unionin rahoitustukea yhteistä etua koskevien, liikenne-, televiestintä- ja energia-alan infrastruktuurihankkeiden tukemiseksi. [16]

41. Riidanalaisen asetuksen 29 artiklan ja liitteen II ainoana tavoitteena on sen sijaan saattaa rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa vahvistetut rautateiden tavaraliikennekäytävät ja ydinverkon käytävät vastaamaan toisiaan. Näin ollen kyseisen artiklan ja liitteen kumoaminen ei muuttaisi riidanalaisen asetuksen pääsisältöä millään tavalla.

42. Koska riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II voidaan erottaa asetuksen muista osista, Yhdistyneen kuningaskunnan nostama kumoamiskanne voidaan mielestäni ottaa tutkittavaksi.

V **Kanne**

43. Yhdistynyt kuningaskunta esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta.

44. Ensimmäisessä perusteessaan Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että muutoksista, joita rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen liitteen alkuperäiseen versioon tehtiin riidanalaisen asetuksen 29 artiklalla ja liitteellä II ja joiden seurauksena ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2 laajennettiin, olisi pitänyt päättää SEUT 171 ja SEUT 172 artiklan mukaisesti, koska kyseisten muutosten tarkoituksena on SEUT 170 artiklassa määrättyjen tavoitteiden toteuttaminen.

14 — Tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 — Ks. asetuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

16 — Ks. asetuksen 1 artikla.

45. Toisessa perusteessaan Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että koska edellä mainittujen muutosten tarkoituksena on SEUT 170 artiklassa määrättyjen tavoitteiden toteuttaminen, kyseisille ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien laajennuksille, joita voidaan Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan pitää SEUT 171 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina yhteistä etua koskevina hankkeina, jotka koskevat sen aluetta, olisi pitänyt saada SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa edellytetty asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntä, mutta näin ei ole tehty.

A *Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamista koskeva päätös perustui virheellisesti valittuun oikeusperustaan*

1. Asianosaisten lausumat

46. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että muutoksesta, joka ensimmäiseen rautateiden tavaraliikennekäytävään 2 tehtiin riidanalaisen asetuksen 29 artiklalla ja liitteellä II ja jolla kyseistä käytävää on tarkoitus laajentaa Glasgow'hun asti, olisi pitänyt päättää EUT-sopimuksen Euroopan laajuisia verkkoja koskevaan XVI osastoon sisältyvää 172 artiklaa noudattaen.

47. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentaminen on välttämätöntä TEN-T:n toteuttamiseksi ja että kyseisellä toimenpiteellä pyritään näin ollen toteuttamaan SEUT 170 ja SEUT 171 artiklassa tarkoitettuja tavoitteita. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tätä näkemystä tukee se, että ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamisen tavoitteena on saattaa ydinverkon käytävä vastaamaan kyseistä käytävää, mikä on myös yksi TEN-T-asetuksen – ja SEUT 170 artiklan – tavoitteista kyseisen asetuksen johdanto-osan 46 perustelukappaleen mukaan, koska kyseisessä perustelukappaleessa todetaan, että ”ydinverkkokäytävien olisi vastattava – – [rautateiden tavaraliikennettä koskevan] asetuksen – – mukaisesti perustettuja rautateiden tavaraliikennekäytäviä”. Tässä yhteydessä Yhdistynyt kuningaskunta viittaa myös riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleeseen, jonka mukaan ”– – [rautateiden tavaraliikennettä koskevassa] asetuksessa – – säädettyjen rautateiden tavaraliikennekäytävien ja tämän asetuksen liitteessä I olevan I osan mukaisten ydinverkon käytävien maantieteellinen sijoittuminen olisi tarvittaessa varmistettava ottaen huomioon asianomaisten välineiden tavoitteet, jotta vähennetään hallinnollisia rasitteita ja järkeistetään rautatieinfrastruktuurin kehittäminen ja käyttö”.

48. Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2 koskeva muutos vastaa täysin SEUT 170 artiklan 2 kohdan, jonka mukaan ”unioni pyrkii toiminnallaan avointen markkinoiden ja kilpailumarkkinoiden järjestelmässä edistämään kansallisten verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta sekä pääsyä tällaisiin verkkoihin”, tavoitteita.

49. Tältä osin Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että rautateiden tavaraliikennekäytävät ja ydinverkon käytävät ovat kumpikin koordinointivälineitä, joiden tavoitteena on nimenomaan edistää kansallisten verkkojen yhteentoimivuutta ja pääsyä niihin. Tätä väitettä tukee Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan TEN-T-asetuksen 48 artiklan 1 kohta, jonka mukaan ”varmistetaan asianmukainen koordinointi ydinverkkokäytävien ja [rautateiden tavaraliikennettä koskevassa] asetuksessa – – säädettyjen rautateiden tavaraliikennekäytävien välillä, jotta vältetään toiminnan päällekkäisyys etenkin työsuunnitelmia laadittaessa ja työryhmiä perustettaessa”.

50. Yhdistynyt kuningaskunta on tietoinen siitä, ettei se voi enää kyseenalaistaa oikeudellisesti oikeusperustaa, jonka nojalla rautateiden tavaraliikennettä koskeva asetus annettiin, mutta se katsoo kuitenkin, että kyseisen asetuksen päätavoitteena on SEUT 170 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttaminen, mihin viitataan sen mukaan myös kyseisen asetuksen johdanto-osan

viidennessä perustelukappaleessa, jonka mukaan ”infrastruktuurin käyttöedellytyksiä voitaisiin parantaa perustamalla kansainvälisiä rautatiekäytäviä kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaiselle rautatieverkolle, jossa tavarajunat voivat liikennöidä moitteettomissa olosuhteissa ja siirtyä helposti yhdestä kansallisesta verkosta toiseen”.

51. Yhdistynyt kuningaskunta on myös sitä mieltä, toisin kuin parlamentti ja neuvosto, ettei rautateiden tavaraliikennekäytävien sisällyttäminen SEUT 170 artiklassa määrättyihin tavoitteisiin edellytä uuden rautatieinfrastruktuurin käyttöönottoa, mitä ei edellytetä myöskään TEN-T-asetuksessa ydinverkkokäytävien perustamisen osalta.

52. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kysymys onkin vain siitä, onko kyseinen toimenpide kokonaisuudessaan ja vallitsevasti yhteiseen liikennepolitiikkaan liittyvä vai verkkoa koskeva toimenpide, jolloin vastakkain ovat SEUT 91 artikla ja SEUT 170 artiklan 2 kohta. Yhdistynyt kuningaskunta ei kiellä sitä, etteikö rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen tavoitteena olisi edistää kilpailukykyistä ja tehokasta rautateiden tavaraliikennettä, mikä vastaa myös SEUT 91 artiklassa määrättyjä tavoitteita, mutta sen mukaan kyseisen asetuksen hallitsevana tavoitteena on tosiasiassa sellaisen verkon perustaminen, jonka muodostaisivat luotettavat rautateiden tavaraliikennekäytävät ja johon kuuluisi myös infrastruktuurien haltijoiden välinen yhteistyö, mikä edistäisi TEN-T-asetuksen ja samalla myös SEUT 170 artiklan 2 kohdan tavoitteita.

53. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan SEUT 172 artikla olisi näin ollen täsmällisempi oikeusperusta kuin SEUT 91 artikla, joten ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 muuttamisesta olisi pitänyt päättää ensin mainitun artiklan mukaisesti.

54. Parlamentin, neuvoston ja komission mukaan se, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osassa mainitaan oikeusperustana vain SEUT 172 artikla, johtuu oikeusperustaa koskevien sääntöjen soveltamisesta. Parlamentti viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on nimittäin perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.[17] Parlamentti viittaa myös tuomioon komissio v. neuvosto,[18] jossa todettiin, että ”jos kyseessä olevaa toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määräväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä ainoaa oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää”.[19]

55. Näin ollen parlamentti, neuvosto ja komissio katsovat, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan mukaisesti kyseisen asetuksen pääasiallisena tai määräävänä tarkoituksena tai tekijänä on myöntää unionin rahoitustukea Euroopan laajuisille verkoille ja tukea yhteistä etua koskevia hankkeita, kun taas asetuksen 29 artiklan ja liitteen II, joissa muutetaan ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2, tavoite on ainoastaan liitännäinen, koska niillä muutetaan rautateiden tavaraliikennettä koskevaa asetusta siten, että ydinverkkokäytävät vastaavat ensimmäisiä tavaraliikennekäytäviä. Parlamentin ja neuvoston mukaan on tosiasiassa niin, että jos muutos olisi tehty tosiasiassa hyväksymällä kokonaan erillinen toimi, oikeusperustana olisi ollut SEUT 91 artikla.

56. Lisäksi vaikuttaa siltä, että parlamentin ja neuvoston mukaan liikennekäytävä voidaan hyväksyä TEN-T:hen vain siinä tapauksessa, että se muodostaa hankkeen siinä mielessä, että on oltava velvollisuus muuttaa olemassa olevaa infrastruktuuria tai perustaa uutta, mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Velvollisuus perustaa ensimmäinen rautateiden tavaraliikennekäytävä ei tarkoita

17 — Tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-411/06, EU:C:2009:518, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:472, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 — C-137/12, EU:C:2013:675.

19 — 53 kohta.

neuvoston ja parlamentin mukaan sitä, että jäsenvaltioiden on rakennettava uusia rautateitä. Kyseinen velvollisuus tarkoittaa niiden mukaan sitä, että jäsenvaltioiden on huolehdittava rautateiden tavaraliikenteen paremmasta koordinoinnista tietyillä olemassa olevilla reiteillä ja kyseisten reittien paremmasta hallinnoinnista esimerkiksi ottamalla käyttöön keskitetty palvelupiste. Neuvosto katsoo näin ollen, että pelkkää infrastruktuurin käyttöä ei voida pitää SEUT 170 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna infrastruktuurina.

57. Parlamentti katsoo myös, että syytä, jonka takia ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2 muutettiin siten, että vastaava ydinverkon käytävä saatettiin vastaamaan kyseistä käytävää, kuten riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa täsmennetään, ei voida missään määrin pitää osoituksena siitä, että kyseiset käytävät liittyvät toisiinsa ja että niiden avulla pyritään toteuttamaan SEUT 170 artiklan 2 kohdassa määrätyt tavoitteet. Parlamentin mukaan tällä vastaavaksisaattamisella pyritään ainoastaan järkeistämään infrastruktuurin käyttöä rautateiden tavaraliikennekäytävien avulla ja sen kehittämistä perustamalla ydinverkko erityisesti hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi.

58. Parlamentti esittää perusteeksi myös sen, että ilmaisulla ”verkko” on rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa toiminnallinen merkitys. Parlamentti katsoo, että jos kaikki toimenpiteet, joilla parannetaan infrastruktuurin käyttöä, kuten kyseisessä asetuksessa säädetyt toimenpiteet, voitaisiin luokitella ”TEN-T:ihin liittyviksi toimenpiteiksi”, mukaan olisi luettava tällä alalla toteutettavat liikenteeseen kohdistuvat toimenpiteet, turvallisuuteen tai hinnoittelusääntöihin liittyvät toimenpiteet mukaan luettuina. TEN-T-asetuksen 11–13 artiklan mukaisella rautatiekuljetuksia koskevalla toimenpiteellä pyritään ainoastaan liikenneinfrastruktuuria koskevien vaatimusten täyttämiseen ja se muodostaa perustan yhteistä etua koskevien hankkeiden yksilöimiseksi.

59. Neuvosto tuo puolestaan esiin, että rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen perustana oli SEUT 91 artikla eikä se sisällä suuntaviivoja SEUT 171 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja Euroopan laajuisia verkkoja varten. Näin ollen se kuuluu täysimääräisesti yhteisen liikennepolitiikan soveltamisalaan. Riidanalaisen asetuksen 29 artiklasta ja liitteestä II neuvosto toteaa, ettei tarpeesta varmistaa rautateiden tavaraliikennekäytävien ja ydinverkon käytävien maantieteellinen vastaavuus seuraa, että ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2 koskeva muutos olisi sisällytetty TEN-T:hen.

60. Sen Yhdistyneen kuningaskunnan väitteen osalta, jonka mukaan jonkin toimenpiteen kuulumista SEUT 170 artiklan soveltamisalaan on tutkittava sen perusteella, liittyykö kyseinen toimenpide johonkin verkkoon vai yhteiseen liikennepolitiikkaan, neuvosto pitää tarpeellisena tukeutua TEN-T-asetuksen 9 artiklaan ja siinä säädettyihin edellytyksiin. Neuvosto huomauttaa myös, että kyseisen asetuksen 11–13 artiklassa säädetään infrastruktuurin osatekijöistä, infrastruktuuriin sovellettavista vaatimuksista sekä infrastruktuurin kehittämistä koskevista painopisteistä. Näin ollen TEN-T:n soveltamisalaan kuuluvan toimenpiteen on kohdistuttava infrastruktuuriin.

61. Neuvosto lisää myös, että rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 11 artikla, joka sisältyy kyseisen asetuksen III lukuun ”Tavaraliikennekäytävään tehtävät investoinnit”, muodostaa vain hallinnointi- tai koordinointivälineen eikä edellytä investoimista rautatieinfrastruktuuriin, eli neuvosto hylkää Yhdistyneen kuningaskunnan väitteen, jonka mukaan myös kyseinen asetus johtaa hankkeisiin, joita pidetään yhteistä etua koskevina ja mahdollisesti TEN-T-rahoitusta saavina hankkeina.

62. Komission mielestä riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II eivät kuulu kyseisen asetuksen aineelliseen soveltamisalaan. Niillä muutetaan muodollisesti rautateiden tavaraliikennettä koskevaa asetusta, jonka perustana on SEUT 91 artikla. Näin ollen niihin on komission mukaan sovellettava viimeksi mainittua artiklaa.

63. Myös komissio katsoo, että rautateiden tavaraliikennekäytäviä koskevat säännökset ovat lähinnä koordinaatio- ja hallintovälineitä, joiden avulla pyritään siihen, että rautateiden tavaraliikenteen palvelut olisivat kilpailukykyisempiä. Näin ollen ne kuuluvat vain yhteisen liikennepolitiikan soveltamisalaan.

2. Asian tarkastelu

64. Yhdistyneen kuningaskunnan ensimmäisenä kanneperusteena on SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu olennaisen menettelymääräyksen rikkominen. Tarkemmin sanottuna Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamisella pyritään toteuttamaan SEUT 170 artiklassa määrättyjä tavoitteita ja että riidanalaisen asetuksen 29 artiklalla ja liitteellä II tehdystä muutoksesta olisi pitänyt näin ollen päättää SEUT 171 ja SEUT 172 artiklan mukaisesti.

65. Riidanalaisen asetuksen oikeusperustana on tosiaan SEUT 172 artikla, mutta parlamentti ja neuvosto, joita komissio tukee, ovat sitä mieltä, että muutoksella, joka kyseisen asetuksen 29 artiklalla ja liitteellä II tehtiin ensimmäiseen rautateiden tavaraliikennekäytävään 2, pyritään toteuttamaan vain tavoite, joka on liitännäinen asetuksen varsinaiseen tavoitteeseen verrattuna, ja että mainitun liikennekäytävän laajentaminen kuuluu yhteisen liikennepolitiikan soveltamisalaan. Näin ollen tämän yksittäisen muutoksen asianmukaisena oikeusperustana olisi SEUT 91 artikla, jos se tehtäisiin erillisellä toimella.

66. Kyse on siis yksinkertaisesti sanottuna siitä, kuuluuko se, että ensimmäiset rautateiden tavaraliikennekäytävät ja ydinverkkokäytävät saatetaan maantieteellisesti vastaamaan toisiaan, yhteisen liikennepolitiikan vai TEN-T-politiikan soveltamisalaan. Tämän kysymyksen merkitystä ei voida vähätellä. Jos unionin tuomioistuin päätyy siihen, että asianmukainen oikeusperusta on kuin onkin SEUT 172 artikla, virheellisesti valittu päätöksentekomenettely on voinut estää Yhdistynyttä kuningaskuntaa vaikuttamasta toimen sisältöön siltä osin kuin SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa määrätään, että Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyviin suuntaviivoihin ja yhteistä etua koskeviin hankkeisiin tarvitaan asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntä, ja siltä osin kuin Yhdistynyt kuningaskunta ei hyväksy ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamista Glasgow'hun.

67. On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö”.[20] ”Koska toimen oikeusperusta on määritettävä sen oman tarkoituksen ja sisällön perusteella, on merkityksetöntä, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä.”[21]

68. Unionin tuomioistuin on myös toistuvasti katsonut, että ”jos kyseessä olevaa tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää”.[22]

20 — Tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Espanja v. neuvosto (C-147/13, EU:C:2015:299, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 — Tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-43/12, EU:C:2014:298, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69. On siis arvioitava edellä esitetyn oikeuskäytännön perusteella, onko SEUT 172 artikla, kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää, ainoa asianmukainen oikeusperusta rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentamisille, joista säädetään riidanalaisen asetuksen 29 artiklassa ja liitteessä II.

70. Tätä varten on ensinnäkin tarkasteltava niitä EU-sopimuksen artikloja, joissa määrätään yhteisestä liikennepolitiikasta ja Euroopan laajuisista verkoista. Toiseksi on määritettävä riidanalaisen asetuksen 29 artiklan ja liitteen II tavoite ja sisältö huomioon ottaen, kuuluuko niissä säädetty unionin toiminta SEUT 170 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisalaan.

a) Yhteinen liikennepolitiikka ja Euroopan laajuiset verkot

71. SEUT 90 artiklan mukaan liikennettä koskevissa kysymyksissä perussopimusten tavoitteita toteutetaan yhteisellä liikennepolitiikalla. SEU 3 artiklan 3 kohdassa näistä tavoitteista määrätään esimerkiksi seuraavaa: ”Unioni toteuttaa sisämarkkinat. Se pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä.”

72. SEUT 91 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa juuri pyritään sisämarkkinoiden toteuttamista koskevan tavoitteen saavuttamiseen asettamalla tämänsuuntaisia suuntaviivoja unionin lainsäätäjälle. Tätä varten kyseisessä määräyksessä määrätään, että lainsäätäjä ”anta[a] yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta” ja ”vahvista[a] ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä”.

73. Tämä määräys muodostaa unionin lainsäätäjälle tarvittavan perustan palvelujen vapauttamiseksi ja avaamiseksi kilpailulle liikenteen alalla.[23] Kyseisellä määräyksellä säädellään siten kilpailun ja kaupan edellytyksiä unionin alueella. Rautatieliikenteen alalla on esimerkiksi annettu kolme peräkkäistä lainsäädäntöpakettia, joilla on vaiheittain vapautettu alan palveluja ja avattu niitä kilpailulle.[24]

74. SEUT 91 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdassa sen sijaan määrätään ei-kaupallisista toimenpiteistä. Kyseisen määräyksen mukaan unionin lainsäätäjä toteuttaa toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi ja antaa muut aiheelliset säännökset. Liikenneturvallisuuden alalta voidaan mainita ajokorteista 20.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/126/EY[25] ja vesiliikenteen alalta matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä 6.5.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/45/EY.[26]

23 — Ks. tuomio parlamentti v. neuvosto (13/83, EU:C:1985:220, 62 kohta).

24 — Ensimmäisen rautatiepaketin muodostavat direktiivin 91/440 muuttamisesta 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/12/EY (EYVL L 75, s. 1), rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY muuttamisesta 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/13/EY (EYVL L 75, s. 26) ja direktiivi 2001/14. Toisen rautatiepaketin muodostavat Euroopan rautatieviraston perustamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 881/2004 (virastoasetus) (EUVL L 164, s. 1) ja yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja direktiivin 2001/14 muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/49/EY (EUVL L 164, s. 44). Kolmannen rautatiepaketin muodostavat direktiivin 91/440 ja direktiivin 2001/14 muuttamisesta 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/58/EY (EUVL L 315, s. 44) ja vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/59/EY (EUVL L 315, s. 51). Lisäksi on mainittava yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU (EUVL L 343, s. 32).

25 — EUVL L 403, s. 18.

26 — EUVL L 163, s. 1.

75. Ilmaisun ”muut aiheelliset säännökset” soveltamisalaa täsmennettiin tuomiossa Schumalla.[27] Tuomiossa katsottiin, että unionin toimielimillä on laaja normatiivinen valta antaa asianmukaisia ja yhteisiä sääntöjä yhteisen liikennepolitiikan alalla.[28] Samasta tuomiosta ilmenee lisäksi, että yhteiset säännökset, jotka edesauttavat sellaisten erojen poistamista, jotka ovat omiaan vääristämään olennaisesti kuljetusalan kilpailuolosuhteita, osoittautuvat yhteisen liikennepolitiikan määrittämisessä ”aiheellisiksi” SEUT 91 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä.[29] Unionin lainsäätäjä on hyväksynyt kyseisen määräyksen perusteella toimenpiteitä esimerkiksi verotuksen ja sosiaalipolitiikan alalla.[30]

76. SEUT 170 artikla koskee Euroopan laajuisten verkkojen perustamista ja kehittämistä, jotta myötävaikutetaan sisämarkkinoiden toteuttamiseen SEUT 26 artiklan mukaisesti ja lujitetaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta SEUT 174 artiklan mukaisesti. Lisäksi SEUT 170 artiklassa täsmennetään, että Euroopan laajuisten verkkojen avulla pyritään mahdollistamaan se, että unionin kansalaiset, taloudelliset toimijat sekä alueelliset ja paikalliset yhteisöt voivat saada täyden hyödyn sellaisen alueen toteuttamisesta johtuvista eduista, jolla ei ole sisäisiä rajoja.

77. Euroopan laajuisia verkkoja, erityisesti TEN-T-verkkoja, perustamalla ja kehittämällä on siten kyettävä yhdistämään kansalliset verkot tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta haittaavien kaikkien esteiden poistamiseksi. Kyseiset esteet ovat hyvin usein maantieteellisiä, kuten Ranskan ja Italian välillä Alppien alueella, tai teknisiä, kuten erilaiset kansalliset rautatieliikenteen vetureihin asennetut merkinanto- ja nopeudensäätöjärjestelmät, joiden avulla junat voivat reagoida maalta tuleviin merkinantoihin. Tällaiset esteet hidastavat eittämättä sisämarkkinoiden toteuttamista.

78. SEUT 174 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden osalta muistutan, että kyseisen artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätään seuraavaa: ”Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä.” Komissio selventää alueellisesta koheesiosta antamassaan tiedonannossa,[31] että alueellisessa koheesiossa ”on kysymys kaikkien [unionin] alueiden yhteensopivan kehityksen varmistamisesta sekä siitä, että niiden kansalaiset saavat niiden ominaispiirteet hyödynnettyä parhaalla mahdollisella tavalla. Kyse on moninaisuuden muuntamisesta voimavaraksi, joka edesauttaa kestävää kehitystä koko EU:ssa.”[32]

79. TEN-T:n alalla tätä toteutetaan kehittämällä yhdenmukaisesti Euroopan laajuista verkkoa, jotta taloudellisilla toimijoilla ja käyttäjillä on mahdollisuus hyödyntää innovatiivista, tehokasta ja kilpailukykyistä infrastruktuuria kaikilla unionin alueilla.[33] TEN-T:t ovat siten olennainen osatekijä koko unionin yhdenmukaisessa kehittämisessä, koska ne mahdollistavat taloudellisten toimijoiden liikkumisen parhaissa mahdollisissa olosuhteissa, jolloin myös taloudellinen toiminta jakautuu tasapainoisemmin koko unionin alueelle.[34] TEN-T:iden avulla voidaan liittää unionin eristyneimmät

27 — 97/78, EU:C:1978:211.

28 — 4 kohta. Ks. myös tuomio Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto (C-184/02 ja C-223/02, EU:C:2004:497, 29 kohta).

29 — Ks. tuomio Schumalla (97/78, EU:C:1978:211, 6 kohta) ja tuomio Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto (C-184/02 ja C-223/02, EU:C:2004:497, 40 kohta).

30 — Ks. erityisesti verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17.6.1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/62/EY (EYVL L 187, s. 42), ja maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä 11.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/15/EY (EYVL L 80, s. 35).

31 — Ks. komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, alueiden komitealle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta Euroopassa: Alueellisen moninaisuuden kääntäminen vahvuudeksi (KOM(2008) 616 lopullinen).

32 — Kohta 1, s. 3.

33 — Ks. erityisesti TEN-T-asetuksen johdanto-osan toisesta viidenteen perustelukappale.

34 — Komissio toteaa edellä mainitussa alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevässä tiedonannossaan, että ”liikennepolitiikalla on ilmeisiä vaikutuksia alueelliseen koheesioon, sillä se vaikuttaa elinkeinojen sijoittumiseen ja asutusrakenteeseen. Sillä on erityisen tärkeä merkitys vähemmän kehittyneiden alueiden sisäisten yhteyksien ja näille alueille suuntautuvien yhteyksien parantamisessa” (3.1 kohta, s. 10).

alueet kaikkein keskeisimpiin kaupunkialueisiin. Ne hyödyttävät siten sekä taloudellisia toimijoita että unionin kansalaisia. Euroopan laajuisille verkoille osoitettu osasto EU-sopimuksessa ei ole mielestäni merkityksetön, koska se sijaitsee heti kuluttajansuojaa koskevan XV osaston jälkeen ja ennen teollisuutta koskevaa XVII osastoa.

80. Komissio toteaa TEN-T-verkkoja käsittelevässä vihreässä kirjassaan,[35] että ”liikennepolitiikan tavoitteena on edistää talouden ja ympäristön kannalta tehokkaita, turvallisia ja varmoja liikennepalveluja sisämarkkinoilla ja niiden ulkopuolellakin”.[36] Sen sijaan ”TEN-T-politiikalla on erityisesti varmistettava, että näillä palveluilla saadaan aikaan parhaat tulokset ja että ne perustuvat yhdennettyyn ja innovatiiviseen infrastruktuuriin, joka pysyttelee teknologisen kehityksen tasalla energian, infrastruktuurin ja [eri liikennemuodoissa käytettävien] ajoneuvojen suhteen”.[37]

81. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on siis arvioitava, ovatko riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II vain välineitä, joiden tarkoituksena on pääasiassa tai jopa yksinomaan edesauttaa sisämarkkinoiden toteuttamista, vai menevätkö ne tätä tavoitetta pidemmälle siten, että niiden avulla pyritään erityisesti koko unionin yhdenmukaiseen kehittämiseen.

b) Kuuluuko ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentaminen SEUT 170 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisalaan?

82. Riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II kuuluvat SEUT 170 artiklan soveltamisalaan. Kyseisen asetuksen tavoitteena on perustaa väline, josta rahoitetaan yhteistä etua koskevia hankkeita Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyvän politiikan alalla.[38] Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan asetuksella tavoitellaan investointien nopeuttamista Euroopan laajuisten verkkojen alalla ja vipuvaikutusta rahoituksen hankkimiseksi sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

83. Tätä varten riidanalaisessa asetuksessa täsmennetään alakohtaiset erityistavoitteet. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa esimerkiksi säädetään, että liikennealalla rahoitusvälineellä tuetaan yhteistä etua koskevia hankkeita, joiden tavoitteena on pullonkaulojen poistaminen, yhteentoimivuuden edistäminen, puuttuvien yhteyksien rakentaminen ja erityisesti rajat ylittävien osuuksien parantaminen. Lisäksi riidanalaisessa asetuksessa vahvistetaan talousarvio tietylle ajanjaksolle[39] sekä määritetään eri rahoitustuen muodot ja annetaan varainhoitoa koskevat säännökset niiden täytäntöön panemiseksi.[40]

84. Riidanalaisen asetuksen 29 artikla sisältyy asetuksen viimeiseen osastoon, joka käsittää yleiset säännökset ja loppusäännökset. Ainoastaan riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappale auttaa ymmärtämään, miksi unionin lainsäätäjä on sisällyttänyt 29 artiklan kyseiseen asetukseen. Johdanto-osan 16 perustelukappaleessa nimittäin todetaan, että ”– – [rautateiden tavaraliikennettä koskevassa] asetuksessa – – säädettyjen rautateiden tavaraliikennekäytävien ja tämän asetuksen liitteessä I olevan I osan mukaisten ydinverkon käytävien maantieteellinen sijoittuminen olisi tarvittaessa varmistettava ottaen huomioon asianomaisten välineiden tavoitteet, jotta vähennetään hallinnollisia rasitteita ja järkeistetään rautatieinfrastruktuurin kehittäminen ja käyttö”.

85. Riidanalaisen asetuksen 29 artiklan ja liitteen II tavoitteena on siten muuttaa ensimmäisiä rautateiden tavaraliikennekäytäviä siten, että ne vastaavat liikenteen alalla ennalta yksilöityjä ydinverkkoja, joista säädetään kyseisen asetuksen liitteessä I olevassa I osassa.

35 — Euroopan laajuinen liikenneverkko: Katsaus politiikkaan – Integroidumpi Euroopan laajuinen liikenneverkko yhteisen liikennepolitiikan tueksi (KOM(2009) 44 lopullinen).

36 — Kohta 1, s. 3.

37 — Idem.

38 — Ks. asetuksen 1 ja 3 artikla.

39 — Ks. riidanalaisen asetuksen 5 artikla.

40 — Ks. asetuksen II–V luku.

86. Pelkästään tämän huomion perusteella ei kuitenkaan voida määrittää, kuuluvatko kyseiset säännökset SEUT 170 artiklan soveltamisalaan vai eivät. Koska kyseisillä säännöksillä muutetaan rautateiden tavaraliikennettä koskevaa asetusta, sellaisena kuin se on alkuperäisessä versiossa, on kiinnitettävä erityistä huomiota kyseisen asetuksen tavoitteeseen ja sisältöön, jotta voidaan arvioida, olisiko ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien muuttamisesta, siten kuin se toteutettiin riidanalaisen asetuksen 29 artiklalla ja liitteellä II, pitänyt päättää SEUT 172 artiklan mukaisesti.

87. Rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen otsikon perusteella voitaisiin olettaa, että kyseisen asetuksen yksinomaisena tai pääasiallisena tavoitteena on rautateiden sisämarkkinoiden parantaminen, mutta sen säännösten tarkempi tarkastelu itse asiassa osoittaa, että tavoite on laajempi kuin pelkkä sisämarkkinasääntöjen yhdenmukaistaminen tämän liikennemuodon alalla.

88. Ensinnäkin huomautan, että kyseisen asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”jotta – – rautateiden kansainväliset ja kansalliset tavaraliikennepalvelut voisivat kilpailla muiden liikennemuotojen kanssa, niitä varten on muodostettava korkealaatuinen ja riittävästi rahoitettu rautateiden infrastruktuuri, jossa tavaraliikennepalvelut voidaan suorittaa moitteettomissa olosuhteissa sekä reittinopeuden että matka-aikojen kannalta, ja niiden on oltava luotettavia”. Rautatieverkon käytön optimoimiseksi ja sen käyttövarmuuden takaamiseksi rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa otetaan käyttöön ”lisämenettelyjä, joilla lujitetaan yhteistyötä kansainvälisten tavarajunareittien jaossa infrastruktuurin haltijoiden välillä”. [41]

89. Saman asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa puolestaan korostetaan tarvetta varmistaa kansallisten infrastruktuurien yhteentoimivuus. Siinä todetaan, että ”infrastruktuurin käyttöedellytyksiä voitaisiin parantaa perustamalla kansainvälisiä rautatiekäytäviä kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaiselle rautatieverkolle, jossa tavarajunat voivat liikennöidä moitteettomissa olosuhteissa ja siirtyä helposti yhdestä kansallisesta verkosta toiseen”. Myös rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa korostetaan sitä, miten tarpeellista ja tärkeää on varmistaa nykyisen rautatieinfrastruktuurin yhteentoimivuus rautateiden tavaraliikennekäytäviä kehitettäessä.

90. Saman asetuksen 1 artiklan mukaan asetuksessa ”vahvistetaan säännöt kilpailukykyisen tavaraliikenteen kansainvälisten rautatiekäytävien perustamiselle ja organisoinnille kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisen rautatieverkon kehittämiseksi”. Tätä varten siinä vahvistetaan ”tavaraliikennekäytävien valintaa, organisointia, hallinnointia sekä niihin tehtävien investointien alustavaa suunnittelua koskevat säännöt”.

91. Jäsenvaltiot ovatkin nimenneet useampia ensimmäisiä rautateiden tavaraliikennekäytäviä, jotka luetellaan kyseisen asetuksen liitteessä. [42] Kyseisessä luettelossa mainitaan myös ensimmäinen rautateiden tavaraliikennekäytävä 2, joka muutettiin riidanalaisella asetuksella käytäväksi ”Pohjanmeri – Välimeri”. Myöhemmin voidaan lisäksi valita ja muuttaa muita rautateiden tavaraliikennekäytäviä rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 4–6 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

92. Kyseisen asetuksen 8 artiklassa säädetään lisäksi, että asianomaiset jäsenvaltiot perustavat kutakin tavaraliikennekäytävää varten johtokunnan ja infrastruktuurin haltijat perustavat hallintoneuvoston. Näiden johtokuntien ja hallintoneuvostojen tehtävänä on varmistaa asianomaisen tavaraliikennekäytävän kehittäminen noudattaen täytäntöönpanosuunnitelmaa, jonka hallintoneuvosto laatii saman asetuksen 9 artiklan mukaisesti.

41 — Ks. asetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

42 — Ks. rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 3 artikla.

93. Rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 11 artiklan mukaan hallintoneuvoston on myös laadittava suunnitelma rautateiden tavaraliikennekäytävään tehtäviä investointeja varten sekä tarkistettava sitä määräajoin ja toimitettava se johtokunnalle hyväksyttäväksi. Suunnitelmaan sisältyy erityisesti luettelo suunnitelluista hankkeista, joiden tavoitteena on tavaraliikennekäytävällä sijaitsevan rautatieinfrastruktuurin ja sen laitteiston laajentaminen, uudistaminen tai uudelleenjärjestäminen, ja tavaraliikennekäytävällä sijaitsevien yhteentoimivien järjestelmien käyttöä koskeva suunnitelma. [43]

94. Saman asetuksen 13 artiklan mukaan kunkin tavaraliikennekäytävän hallintoneuvoston on myös perustettava keskitetty palvelupiste, josta asianomaiset taloudelliset toimijat voivat yhdessä paikassa esittää hakemuksia, jotka koskevat eri jäsenvaltioiden alueella sijaitsevia reittejä. [44]

95. Asianomaiset eri infrastruktuurin haltijat määrittelevät kansainväliset ennalta määrätyt reitit ottaen huomioon markkinoiden tarpeet ja arvioituaan kapasiteetin tarvetta. [45]

96. Huomautankin, että rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen tavoitteena on perustaa ja kehittää johdonmukaisesti ja koordinoidusti rautateiden tavaraliikennekäytäviä, joihin osallistuvat kaikki asianomaisen alan toimijat tai joiden kehittämisessä niitä kuullaan.

97. Saman asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tavaraliikennekäytävällä tarkoitetaan ”kaikkia jäsenvaltioiden ja tilanteen mukaan kolmansien Euroopan maiden alueella tai välillä olevia määritettyjä rautateitä, myös junalauttayhteyksiä, jotka yhdistävät vähintään kaksi terminaalia pääreitin ja tilanteen mukaan kiertoreittien ja niitä yhdistävien reittiosuuksien varrella, mukaan lukien rautatieinfrastruktuuri ja sen laitteisto sekä asiaankuuluvat rautatieliikennepalvelut direktiivin 2001/14/EY 5 artiklan mukaisesti”.

98. Päätös kehittää Euroopan laajuista rautatieverkkoa perustamalla tavaraliikennekäytäviä ei ole merkityksetön. Liikennekäytävä-konseptin avulla pyritään ottamaan huomioon hyvin monia eri indikaattoreita ja ominaispiirteitä, jotka ovat omiaan edesauttamaan tietyn alueen yhdenmukaista kehitystä. Liikennekäytävä on määritelty esimerkiksi ”alueeksi, jonka laajuus riippuu käytettävistä indikaattoreista, joita ovat maantieteelliset olosuhteet, väestöntiheys, kulttuuriset kriteerit, vaikutuspiiri, institutionaalinen rakenne, poliittinen jakautuneisuus jne”. [46] Ilmaisun ”liikennekäytävä” avulla voidaan ”määrittää liikenneväyliä – –, kuvata syrjäisten alueiden avautumisprosessia – –, perustella pääsy eri resursseihin – –, kuvata toisistaan riippuvaisten kaupunkisolmukohtien verkostoa, jonka sisäinen liikkuvuus, yhteydet ja kaupankäynti ovat merkittäviä – – tai vaikka kuvata reittejä eri maantieteellisillä alueilla”. [47]

99. En kyseenalaista sitä, etteikö rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen tavoitteena olisi rautateiden tavaraliikennekäytävien perustamisella parantaa rautatieliikenteen sisämarkkinoiden toimivuutta. Rautatieliikenne on myös taantunut toisen maailmansodan loppumisesta lähtien niin, että se on jäänyt maantie-, meri- ja lentoliikenteen taakse, minkä takia kaikkien unionin antamien säädösten tavoitteena on ollut kyseisen alan elvyttäminen.

43 — Ks. asetuksen 11 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta.

44 — Reitti tarkoittaa aluetta, jolla voidaan sallia tietty määrä junia, jotka kulkevat tiettynä ajankohtana suunnilleen samaa nopeutta ja lyhyin välein. Toisin sanoen kyse on mahdollisuudesta osoittaa infrastruktuuri jollekin rautatieverkon kahden pisteen välillä kulkevalle junalle.

45 — Ks. rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 14 artikla.

46 — Ks. Debrie, J. ja Comtois, C., ”Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord”, *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, nro 58/2010, s. 127, erityisesti kohta 2.1.1, s. 128.

47 — Idem.

100. Asetuksen sisällöllinen analyysi saa kuitenkin ajattelemaan, että asetuksen tavoitteena on tosiaan varmistaa kyseisten palvelujen tasapuolinen ja yhdenmukainen saatavuus kaikkialla unionin alueella ottaen huomioon asianomaisten toimijoiden erityistarpeet niin talouden kuin sosiaalipolitiikan näkökulmasta.[48] Kyseisen asetuksen 4 artikla selventää tätä seikkaa erityisen hyvin. Siinä nimittäin velvoitetaan ottamaan huomioon useita vaatimuksia muita tavaraliikennekäytäviä perustettaessa. Muita käytäviä valittaessa on huomioitava esimerkiksi se, että tavaraliikennekäytävä kulkee vähintään kolmen jäsenvaltion tai, jos tavaraliikennekäytävän yhdistämien terminaalien välinen etäisyys on yli 500 kilometriä, kahden jäsenvaltion alueen kautta, kyseisen käytävän yhdenmukaisuus TEN-T:n, ERTMS-käytävien ja/tai RNE:ssä määriteltyjen käytävien kanssa, TEN-T:n ensisijaisten hankkeiden[49] integrointi tavaraliikennekäytävään sekä tavaraliikennekäytävän perustamisesta aiheutuvien sosioekonomisten kustannusten ja hyötyjen välinen tasapaino.[50]

101. Näin ollen olen sitä mieltä, että rautateiden tavaraliikennettä koskevalla asetuksella pyritään saavuttamaan kaksi tavoitetta, jotka SEUT 170 artiklassa tarkoitetulle Euroopan laajuisia verkkoja koskevalle politiikalle on asetettu, eli sen tavoitteena on sisämarkkinoiden toteuttaminen tai niiden toiminnan varmistaminen (SEUT 26 artikla) sekä koko unionin sopusointuisen kehityksen edistäminen unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta lujittamalla (SEUT 174 artikla).

102. Vaikuttaa myös siltä, että unionin lainsäätäjällä oli itsellään tavoitteena sellaisten rautateiden tavaraliikennekäytävien perustaminen, joiden avulla voitaisiin kehittää TEN-T-verkkoa. Kyseisen asetuksen valmisteluasiakirjoissa todetaankin, että tavaraliikennekäytävän tarkoituksena on mahdollistaa kansainvälisten ja kansallisten rautatiepalvelujen käyttö vähintään kahden jäsenvaltion alueella ja että yhtenä sen ominaisuutena on, että se on osa TEN-T-verkkoa.[51]

103. Yksi parlamentin, neuvoston ja komission väitteistä on, ettei rautateiden tavaraliikennettä koskeva asetus voi kuulua SEUT 170 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisalaan siltä osin kuin on tarpeen, että asianomaisen toimen tavoitteena on uuden rautatieinfrastruktuurin perustaminen.

104. Olen tästä eri mieltä.

105. Ensinnäkään mikään kyseisessä asetuksessa ei anna syytä olettaa, etteikö rautateiden tavaraliikennekäytävien perustaminen ja niiden hallinnointia ja käyttöä tehokkaasti edistävien toimenpiteiden toteuttaminen edellyttäisi jossain määrin uuden fyysisen infrastruktuurin luomista. Voi mielestäni olla jopa niin, että se on suorastaan edellytyksenä sille, että voitaisiin varmistaa jäsenvaltioiden infrastruktuurien välinen yhteentoimivuus, mikä puolestaan on tavoitteena kyseisiä liikennekäytäviä perustettaessa,[52] kun yhteentoimivuudella tarkoitetaan ”tietyn liikennemuodon infrastruktuurin kykyä, mukaan lukien kaikki sääntelyä koskevat, tekniset ja toiminnalliset edellytykset, mahdollistaa turvalliset ja keskeytymättömät liikennevirrat sellaisella suoritustasolla, joka kyseiseltä infrastruktuurilta tai muodolta vaaditaan”.[53]

106. Uuden fyysisen infrastruktuurin luomista koskeva edellytys ei myöskään käy millään tavalla ilmi SEUT 170 ja SEUT 171 artiklan sanamuodosta.

48 — Ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta (KOM(2008) 852 lopullinen) komissio halusi erityisesti ”perustaa mahdollisimman puhtaan ja tehokkaan liikennejärjestelmän, joka palvelee [unionin] kansalaisia ja yrityksiä” (kohta 1.1).

49 — On huomattava, että rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 4 artiklan c alakohdassa käytetty ilmaisu ”ensisijaiset hankkeet” on korvattu TEN-T-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaan. Viimeksi mainitussa säännöksessä todetaankin, että ”viittauksia [unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi 7.7.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] päätöksen N:o 661/2010/EU [EUVL L 204, s. 1] liitteessä III lueteltuihin ensisijaisiin hankkeisiin pidetään viittauksina tässä asetuksessa määriteltyyn ydinverkkoon”.

50 — Ks. tämän asetuksen 4 artiklan a–d alakohta.

51 — Ks. alaviitteessä 48 mainittu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (s. 13), Euroopan parlamentin asiakirjat A7-0162/2010 (s. 47) ja P6_TA(2009)0285 (s. 7) ja neuvoston asiakirja 11069/5/09 REV 5 ADD 1.

52 — Ks. kyseisen asetuksen johdanto-osan viides perustelukappale.

53 — Ks. TEN-T-asetuksen 3 artiklan o alakohta.

107. SEUT 170 artiklan 1 kohdan mukaan unioni myötävaikuttaa Euroopan laajuisten verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen liikenteen, televiestinnän ja energian infrastruktuurien aloilla. Euroopan laajuisten verkkojen perustaminen ei tarkoita välttämättä uusien infrastruktuurien luomista, vaan niissä voidaan osittain hyödyntää olemassa olevia kansallisia infrastruktuureja. TEN-T-asetuksen johdanto-osan seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale vahvistavat tämän, koska ensin mainitussa todetaan, että ”[TEN-T-verkko] koostuu suuressa määrin jo olemassa olevasta infrastruktuurista”, ja jälkimmäisessä todetaan, että ”[TEN-T-verkko] olisi kehitettävä luomalla uutta liikenneinfrastruktuuria, *kunnostamalla ja parantamalla olemassa olevaa infrastruktuuria* sekä toteuttamalla toimenpiteitä sen resurssien tehokkaan käytön edistämiseksi”. [54]

108. Lisäksi SEUT 170 artiklan 2 kohdan mukaan unioni pyrkii toiminnallaan edistämään kansallisten verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta sekä pääsyä tällaisiin verkkoihin. Mielestäni tässä tarkoitetaan olemassa olevia kansallisia verkkoja, jotka on liitettävä yhteen ja joiden yhteentoimivuus on varmistettava.

109. SEUT 171 artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa viitataan toimiin, joilla selkeästi pyritään varmistamaan eri verkkojen yhteentoimivuus painottamalla teknistä standardointia. Kyseisten toimien toteuttaminen ei välttämättä edellytä uuden infrastruktuurin luomista. Lisäksi rautatieinfrastruktuurien yhteentoimivuus on yksi tavoitteista, jotka mainitaan TEN-T-asetuksessa määritetyissä unionin suuntaviivoissa. Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa nimittäin todetaan, että ”rautateiden yhteentoimivuutta voitaisiin tehostaa innovatiivisin ratkaisuin, kuten veturilaittein ja useamman raideleveyden raitein, joilla pyritään parantamaan järjestelmien yhteensopivuutta”. Viimeksi mainittu järjestelmä edellyttää epäilemättä raiteisiin ja koko rautatieinfrastruktuuriin kohdistuvia muutostöitä, mutta tämä ei päde veturilaitteisiin. Kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan myös, että valkoisessa kirjassa[[55]] kehotetaan käyttämään liikenteeseen liittyvää tieto- ja viestintätekniikkaa paremman ja yhdennetyn liikenteen ohjauksen varmistamiseksi ja hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamiseksi tavaraliikennelogistiikan, lastin seurannan ja jäljityksen parantamisen sekä aikataulujen ja liikennevirtojen optimoinnin avulla. Koska *tällaisilla toimenpiteillä edistetään liikenneinfrastruktuurin tehokasta hoitoa ja käyttöä, niiden olisi kuuluttava tämän asetuksen soveltamisalaan*. [56]

110. TEN-T-asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että TEN-T käsittää liikenneinfrastruktuurin ja telemaattiset sovellukset sekä toimenpiteet, joilla edistetään tällaisen infrastruktuurin tehokasta hoitoa ja käyttöä ja mahdollistetaan kestävien ja tehokkaiden liikennepalvelujen toteuttaminen ja toiminta. Tästä käy ilmi, että toimenpiteet, jotka eivät edellytä uuden fyysisen infrastruktuurin eli uusien rautateiden luomista, kuuluvat kaikesta huolimatta TEN-T-verkkoja koskevan asetuksen soveltamisalaan.

111. Jos unionin toimen voitaisiin katsoa kuuluvan SEUT 170 artiklan soveltamisalaan vain siinä tapauksessa, että sen tavoitteena on uuden infrastruktuurin luominen, tämä rajoittaisi mielestäni huomattavasti kyseisten toimien toteuttamista niin liikennealalla kuin muidenkin Euroopan laajuisten verkkojen alalla, kuten televiestinnässä ja energia-alalla. Olipa sitten kyseessä liikenne-, televiestintä- tai energia-alan Euroopan laajuinen verkko, se kattaa muutakin kuin fyysisen infrastruktuurin. Euroopan laajuiset verkot kattavat kaikki toimenpiteet, jotka voivat palvella SEUT 170 artiklassa määrättyjen tavoitteiden toteuttamista.

112. Kaikkien edellä esitettyjen huomioiden perusteella olen sitä mieltä, että ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentaminen, siten kuin riidanalaisen asetuksen 29 artiklassa ja liitteessä II säädetään, kuuluu Euroopan laajuisia verkkoja koskevan SEUT 170 artiklan soveltamisalaan.

54 — Kursivointi tässä.

55 — Komission valkoinen kirja nimeltä ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää” (KOM(2011) 144 lopullinen/2).

56 — Kursivointi tässä.

113. Näin ollen ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentaminen perustuu virheellisesti valittuun oikeusperustaan, on perusteltu.

114. Seuraavaksi on arvioitava, olisiko unionin lainsäätäjän pitänyt saada edellä mainitulle laajentamiselle Yhdistyneen kuningaskunnan SEUT 172 artiklan jälkimmäisen kohdan mukainen hyväksyntä.

B *Toinen kanneperuste, jonka mukaan SEUT 172 artiklan jälkimmäistä kohtaa on rikottu, koska menettelyssä ei ole noudatettu vaatimusta hankkia asianomaisen jäsenvaltion suostumus*

115. Toisessa kanneperusteessaan Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamista koskevassa päätöksenteossa rikottiin SEUT 172 artiklan jälkimmäistä kohtaa siltä osin kuin siinä määrätään, että ”niihin suuntaviivoihin ja niihin yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta, tarvitaan tuon jäsenvaltion hyväksyminen”.

1. Asianosaisten lausumat

116. Yhdistynyt kuningaskunta esittää toisen kanneperusteensa tueksi kaksi väitettä, joiden mukaan ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentaminen on yhteistä etua koskeva hanke ja kyseinen hanke koskee sen aluetta.

a) Ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamisessa on kyse yhteistä etua koskevasta hankkeesta

117. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että riidanalaisen asetuksen 29 artiklasta ja liitteestä II seuraavat muutokset ovat SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitettuja yhteistä etua koskevia hankkeita. Nämä muutokset, joiden tarkoituksena on laajentaa ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2, olisi siten määritetty jo TEN-T-politiikan suuntaviivojen yhteydessä. Se väittää erityisesti, että TEN-T-asetuksen johdanto-osan 46 perustelukappale ja riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappale, joiden mukaan ydinverkkokäytävien olisi vastattava rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen mukaisesti perustettuja rautateiden tavaraliikennekäytäviä, osoittavat selvästi tällaisen laajentamistarpeen. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa myös, että laajentamisesta päätettiin riidanalaisen asetuksen, jonka perustana on SEUT 172 artikla, yhteydessä.

118. Yhdistynyt kuningaskunta väittää myös, että kyseinen laajentamishanke vastaa selkeästi TEN-T-asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa annettua yhteistä etua koskevan hankkeen määritelmää.

119. Yhdistynyt kuningaskunta selvittää myös, että kattava verkko, ydinverkko ja sen muodostavat liikennekäytävät sekä ensimmäiset rautateiden tavaraliikennekäytävät liittyvät tiiviisti toisiinsa. Näin ollen ymmärrän Yhdistyneen kuningaskunnan näkemyksen siitä, että kattava verkko muodostaa edellä mainitun asetuksen 9 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan perustan, jonka avulla voidaan yksilöidä yhteistä etua koskevat hankkeet. Ydinverkko sen sijaan muodostuu sellaisista kattavan verkon osista, jotka ovat kyseisen asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja TEN-T-verkkojen kehittämistavoitteen kannalta strategisesti kaikkein tärkeimpiä. Ydinverkko muodostuu liikennekäytävistä, jotka kattavat ydinverkon tärkeimmät kaukoliikennevirrat, ja niiden on erityisesti tarkoitus parantaa rajatylittäviä yhteyksiä unionin sisällä.[57] Siltä osin kuin ensimmäisten

57 — TEN-T-asetuksen 43 artiklan 1 kohta.

tavaraliikennekäytävien laajentamisella saadaan ydinverkkokäytävät vastaamaan rautateiden tavaraliikennekäytäviä, edesautetaan myös TEN-T-verkkojen kehittämistavoitteita ja niitä voidaan tämän vuoksi pitää yhteistä etua koskevina hankkeina, koska ne kohdistuvat tosiasiassa kattavaan verkkoon.

120. Yhdistynyt kuningaskunta tuo lisäksi esiin, että TEN-T-asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa, jossa itsessään säädetään SEUT 171 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista Euroopan laajuisten verkkojen politiikan tavoitteita koskevista suuntaviivoista, määritellään yhteistä etua koskeva hanke hankkeeksi, joka edesauttaa TEN-T-verkon kehittämistä esimerkiksi toteuttamalla toimenpiteitä verkon resurssitehokkaan käytön edistämiseksi. Ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien luetteloon tehdyillä muutoksilla pyritäänkin juuri tähän, koska riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan suunnitellaan ydinverkkokäytävien saattamista vastaamaan rautateiden tavaraliikennekäytäviä, ”jotta vähennetään hallinnollisia rasitteita ja järkeistetään rautatieinfrastruktuurin kehittäminen ja käyttö”.

121. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa lisäksi, että ensimmäiset rautateiden tavaraliikennekäytävät, sellaisina kuin ne alun perin otettiin käyttöön rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa, ovat joka tapauksessa yhteistä etua koskevia hankkeita, koska ne muodostavat merkittävän osan TEN-T-verkosta. Kyseisessä asetuksessa ei Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan ole kyse rautateiden sisämarkkinoiden perustamisesta. Kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennen ja kymmenennen perustelukappaleen mukaan asetuksen tavoitteena olisi pikemminkin sellaisen kansainvälisen rautatieverkon toteuttaminen, jossa tavarajunat voivat liikennöidä moitteettomissa olosuhteissa ja siirtyä helposti yhdestä kansallisesta verkosta toiseen. Saman asetuksen 4 artiklan b ja c alakohdasta käy Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan selvästi ilmi, että asetuksen tavoitteena on taata rautateiden tavaraliikennekäytävien yhdenmukaisuus TEN-T:n käytävien kanssa ja varmistaa ydinverkkohankkeiden tavaraliikennekäytäviin integroinnin huomioon ottaminen.

122. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo myös, ettei käsitettä ”yhteistä etua koskeva hanke” pitäisi tulkita suppeasti. Kyseinen käsite kattaa siis sen mukaan muitakin hankkeita kuin sellaiset hankkeet, joissa luodaan infrastruktuuria. Tältä osin Yhdistynyt kuningaskunta viittaa TEN-T-asetuksen 3 artiklan a alakohtaan, jonka mukaan yhteistä etua koskevaksi hankkeeksi katsotaan kaikki kyseisen asetuksen vaatimusten ja säännösten mukaisesti toteutetut hankkeet, sekä saman asetuksen 7 artiklan 1 kohtaan väittäen, että viimeksi mainitussa kohdassa viitataan yksinkertaisesti uuden liikenneinfrastruktuurin rakentamiseen keinona mahdollistaa se, että yhteistä etua koskevilla hankkeilla edesautetaan TEN-T-verkon kehittämistä.

123. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo näin ollen, että ensimmäisen rautateiden tavaraliikenneverkon 2 laajentaminen, siten kuin siitä säädetään riidanalaisen asetuksen 29 artiklassa ja liitteessä II, muodostaa SEUT 171 artiklassa tarkoitetun yhteistä etua koskevan hankkeen. Näin ollen olisi sen mukaan riittävää, että laajentamishanke on yksilöity TEN-T-asetuksessa ja riidanalaisessa asetuksessa annettujen suuntaviivojen yhteydessä, että siitä on säädetty riidanalaisessa asetuksessa, jonka tavoitteena on mahdollistaa Euroopan laajuisia verkkoja koskevan politiikan yhteydessä toteutettavien yhteistä etua koskevien hankkeiden suunnittelu ja rahoittaminen, ja että se vastaa selvästi TEN-T-asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa annettua yhteistä etua koskevan hankkeen kuvausta.

124. Parlamentin mukaan ensimmäiset rautateiden tavaraliikennekäytävät eivät voi muodostaa SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitettuja hankkeita. Se, että on mahdollista antaa yksi ainoa niiden käyttöä koskeva lupa keskistetyn palvelupisteen kautta, on parlamentin mukaan vain looginen seuraus kyseisen infrastruktuurin olemassaolosta. Ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien ainoana tavoitteena onkin sen mukaan helpottaa rautateiden käyttöä rautateiden tavaraliikenteen tehostamiseksi.

125. Parlamentti väittää, että TEN-T-asetuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaan yhteistä etua koskevan hankkeen ja infrastruktuurin välinen yhteys on itsestäänselvyys. Parlamentti muistuttaa tähän liittyen, että kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankkeita toteutettaessa noudatetaan unionin ja kansallista lainsäädäntöä, erityisesti ympäristöä, ilmastonsuojelua, turvallisuutta, varmuutta, kilpailua, valtiontukea, julkisia hankintoja, kansanterveyttä ja saavutettavuutta koskevia unionin säädöksiä. Näin ollen parlamentti on sitä mieltä, ettei koordinointikomitean tai keskitetyn palvelupisteen perustamista voida pitää tällaiset vaatimukset täyttävään toimeen rinnastettavana toimenpiteenä.

126. Tehdäkseen eron ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien ja ydinverkkokäytävien välille parlamentti toteaa, että TEN-T-asetuksen johdanto-osan 42–44 perustelukappaleen mukaan edellä mainittujen käytävien periaatteet ovat erilaisia. Parlamentti siis tukeutuu kyseisiin perustelukappaleisiin ja väittää, että käytäväkohtainen lähestymistapa voisi ydinverkkojen yhteydessä helpottaa eri hankkeiden kansainvälistä koordinointia ja että ydinverkkokäytävien avulla pitäisi voida kehittää ydinverkon infrastruktuuria. Parlamentin mukaan kyseisten käytävien tavoite ja erityisluonne edellyttävät niin yksityisten kuin julkistenkin rahoituslähteiden yksilöimistä monimutkaisille rajatylittäville hankkeille kunkin ydinverkkokäytävän osalta.

127. Neuvosto puolestaan väittää, että rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen perustana on SEUT 91 artikla eikä se sisällä suuntaviivoja Euroopan laajuisia verkkoja varten eikä yhteistä etua koskevien hankkeiden määritelmää. Näin ollen se kuuluu täysimääräisesti yhteisen liikennepolitiikan soveltamisalaan.

128. Neuvostonkin mielestä TEN-T-asetuksesta käy selkeästi ilmi, että yhteistä etua koskevat hankkeet ovat hankkeita, joissa luodaan uutta liikenneinfrastruktuuria sekä kunnostetaan ja parannetaan olemassa olevaa infrastruktuuria.

129. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta, neuvosto ei pidä riittävänä sitä, että jokin toimenpide täyttää vain yhden mainitun asetuksen 7 artiklassa säädetyistä vaatimuksista, jotta sitä voitaisiin pitää yhteistä etua koskevana hankkeena. Yhdistynyt kuningaskunta ei neuvoston mukaan ole osoittanut, että ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajennus noudattaa kyseisen asetuksen II ja III lukua – joista ensimmäinen sisältää kattavaa verkkoa ja toinen ydinverkkoa koskevat säännökset – siten kuin säädetään TEN-T-asetuksen 7 artiklan 2 kohdan b alakohdassa.

130. Komission mukaan ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien luettelon mukauttaminen ja korvaaminen eivät sisälly SEUT 171 artiklan 1 kohdassa määritettyihin suuntaviivoihin eikä kyseisiä toimenpiteitä voida siten myöskään pitää yhteistä etua koskevina hankkeina.

131. Komission mukaan se, että yhteistä etua koskeviin hankkeisiin vaaditaan asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntä SEUT 172 artiklan jälkimmäisen kohdan mukaisesti, ei myöskään tarkoita, että kaikki johonkin jäsenvaltioon vaikuttavat toimenpiteet edellyttäisivät kyseisen jäsenvaltion hyväksyntää.

b) Ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentaminen koskee Yhdistyneen kuningaskunnan aluetta.

132. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentaminen koskee tietenkin SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitettua jonkin jäsenvaltion aluetta. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntä tarvitaan SEUT 171 artiklassa tarkoitetuista suuntaviivoista ja yhteistä etua koskevista hankkeista päätettäessä, koska niissä on kyse jäsenvaltioiden eduista, aivan kuten nyt käsiteltävässä asiassa, jossa on kyse ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän laajentamisesta.

133. Yhdistynyt kuningaskunta selvittää, että sen jälkeen kun liikennekäytävä on perustettu, asianomaisella jäsenvaltiolla on rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen nojalla useita velvoitteita. Kyseisen asetuksen 14 artiklassa säädetään esimerkiksi velvollisuudesta varata ennalta määrättyjä reittejä tavarajunille saman asetuksen 13 artiklan mukaisesti perustetun keskitetyn palvelupisteen kautta. Tällä on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan väistämättä vaikutusta asianomaisen jäsenvaltion infrastruktuurikapasiteettiin. Lisäksi se, että muiden tavaraliikennekäytävien valintamenettelyssä, josta säädetään rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa, otetaan huomioon saman asetuksen 5 artiklan 3 kohdan nojalla se, ettei liikennekäytävän perustaminen saa aiheuttaa suhteetonta rasitetta asianomaiselle jäsenvaltiolle, ja se, ettei jäsenvaltio ole tietyssä tapauksessa saman asetuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan velvollinen osallistumaan kyseisen käytävän perustamiseen, jos sen rataverkon raideleveys eroaa unionin pääasiallisen rataverkon raideleveydestä, osoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä, että rautateiden tavaraliikennekäytävän perustamisella on merkittäviä konkreettisia vaikutuksia asianomaisessa jäsenvaltiossa.

134. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan on niin, että jotta yleistä etua koskeva hanke koskee SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitettua jonkin jäsenvaltion aluetta, hankkeessa ei tarvitse välttämättä luoda uutta infrastruktuuria. Tästä on osoituksena se, että ydinverkkokäytävät, joiden avulla pyritään TEN-T-asetuksen 42 artiklan 1 kohdan mukaan edesauttamaan ydinverkon koordinoitua toteuttamista, eivät sinänsä edellytä uuden infrastruktuurin luomista. Kyseisten käytävien perustaminen voidaan silti luokitella SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitetuksi jonkin jäsenvaltion aluetta koskevaksi yhteistä etua koskevaksi hankkeeksi.

135. Parlamentti katsoo, että suuntaviivat ja yhteistä etua koskevat hankkeet voivat koskea jonkin jäsenvaltion aluetta kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla vain siinä tapauksessa, että infrastruktuurihankkeella on välitön yhteys jäsenvaltion alueeseen. Parlamentin mukaan tämän käsitteen laaja tulkinta johtaisi siihen, että jokaisen jäsenvaltion hyväksyntä tarvittaisiin kaikkiin toimenpiteisiin, joilla parannetaan Euroopan laajuisten verkkojen toimivuutta, koska kaikkia tämän kaltaisia toimenpiteitä on tarkoitus soveltaa automaattisesti jäsenvaltioiden alueella. Parlamentti ja neuvosto viittaavat tuomioon Espanja v. neuvosto,[58] jossa katsottiin ympäristön alalla kaavoitukseen tai maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden yhteydessä sovellettavaa erityistä päätöksentekomenettelyä koskevan SEUT 192 artiklan 2 kohdan b alakohdan osalta, että toimenpiteet, joilla ei säännellä infrastruktuuria koskevien erityishankkeiden toteuttamista, ovat yleisluonteisia toimenpiteitä eivätkä siten edellytä poikkeusmenettelyn soveltamista. Tämä koskee yhtä lailla toimenpiteitä, joilla tosin asetetaan rajoja sille, miten jäsenvaltiot voivat käyttää maaperänsä mutta joissa ei säännellä sitä käyttöä, johon jäsenvaltiot ne osoittavat.[59]

136. Parlamentti löytää yhtäläisyyksiä ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien kanssa ja katsoo, että nyt käsiteltävässä asiassa edes tällaista epäsuoraa yhteyttä ei voi olla olemassa, koska minkään ei voida katsoa vähäisimmässä määrässäkään rajoittavan maaperän käyttöä, koska näiden käytävien ainoana tavoitteena on infrastruktuurien haltijoiden välinen koordinointi ja keskitetyn palvelupisteen perustaminen kilpailukykyisen tavaraliikenteen varmistamiseksi.

137. Parlamentti katsoo myös, etteivät ensimmäiset rautateiden tavaraliikennekäytävät voi vaikuttaa Yhdistyneen kuningaskunnan alueeseen, koska kapasiteetinjakoa koskevan hallinnan menettäminen, sellaisena kuin kyseinen jäsenvaltio tuo sen esiin, on puhtaasti operatiivinen seikka. Se, että infrastruktuurin haltijalla on velvollisuus kuulla muita reittien käyttöoikeuksia jakaessaan, ei vaikuta jäsenvaltion alueeseen.

58 — C-36/98, EU:C:2001:64,

59 — 53 kohta.

138. Neuvosto on sitä mieltä, että yhteys jäsenvaltion alueeseen on olemassa vain siinä tapauksessa, että asianomainen infrastruktuurihanke kohdistuu suoraan kyseisen jäsenvaltion alueeseen, eli silloin kun hanke vaikuttaa konkreettisesti asianomaisen jäsenvaltion kaavoitusta koskevaan itsemääräämisoikeuteen. Tämä ei neuvoston mukaan päde ensimmäisiin rautateiden tavaraliikennekäytäviin, koska niissä ei ole kyse samanlaisista rakennushankkeista kuin ydinverkkokäytävissä voi olla.

139. Tämä infrastruktuuria koskeva vaatimus johtuu neuvoston mukaan suoraan SEUT 170 artiklasta ja on välttämätön edellytys Euroopan laajuisten verkkojen perustamiselle. Neuvoston mukaan päätöksentekomenettelyä koskevaa SEUT 172 artiklan jälkimmäistä kohtaa on tulkittava suppeasti.

2. Asian tarkastelu

140. SEUT 172 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että suuntaviivat ja toimenpiteet on vahvistettava yhteispäätösmenettelyssä sen jälkeen kun on kuultu talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa. Jos kyseisen menettelyn kohteena oleva toimi koskee sellaisia suuntaviivoja tai yhteistä etua koskevia hankkeita, jotka koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta, niihin tarvitaan asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntä.

141. Toisen kanneperusteen kohdalla onkin ensin arvioitava, onko ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamisessa kyse SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitetusta ”yhteistä etua koskevasta hankkeesta”, ja sitten tutkittava, koskeeko hanke Yhdistyneen kuningaskunnan aluetta kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla.

a) Ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän mahdollinen luokittelu yhteistä etua koskevaksi hankkeeksi

142. TEN-T-asetuksessa, jossa vahvistetaan unionin suuntaviivat TEN-T-verkon kehittämiseksi, yksilöidään yhteistä etua koskevat hankkeet.[60] Yhteistä etua koskevat hankkeet edistävät TEN-T-verkon toteuttamista. Ne vastaavat myös suuntaviivoissa vahvistettuja painopisteitä,[61] erityisesti TEN-T-asetuksen 10 artiklassa vahvistettuja yleisiä painopisteitä sekä käsiteltävään asiaan liittyen saman asetuksen 13 artiklassa lueteltuja painopisteitä rautatieinfrastruktuurin kehittämisessä.

143. Jotta hanke voitaisiin luokitella yhteistä etua koskevaksi hankkeeksi, sen on siis vastattava TEN-T-asetuksessa säädettyä kehystä. TEN-T-asetuksen 3 artiklan a alakohdan mukaan yhteistä etua koskevalla hankkeella tarkoitetaan ”tämän asetuksen vaatimusten ja säännösten mukaisesti toteutettuja hankkeita”.

144. TEN-T-asetuksen 7 artikla auttaa hahmottamaan kyseistä käsitettä paremmin. Kyseisen artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että ”Euroopan laajuista liikenneverkkoa kehitetään yhteistä etua koskevilla hankkeilla, joilla rakennetaan uutta liikenneinfrastruktuuria ja kunnostetaan ja parannetaan olemassa olevaa liikenneinfrastruktuuria sekä toteutetaan toimenpiteitä verkon resurssitehokkaan käytön edistämiseksi”.

60 — Ks. asetuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohta.

61 — Ks. kyseisen asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappale.

145. Lisäksi 7 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että yhteistä etua koskevan hankkeen on myötävaikututettava niiden tavoitteiden saavuttamiseen, jotka kuuluvat vähintään kahteen neljästä kyseisen asetuksen 4 artiklassa säädetystä kategoriasta, noudatettava asetuksen II luvun ja, jos kyseessä on ydinverkko, myös III luvun säännöksiä, oltava taloudellisesti elinkelpoinen sosioekonomisen kustannus-hyötyanalyysin hyötyjen perusteella sekä tuotava eurooppalaista lisäarvoa. TEN-T-asetuksen 4 artiklassa säädetyt neljä kategoriaa ovat yhteenkuuluvuus, tehokkuus, kestävyys ja käyttäjien saamien hyötyjen lisääminen.

146. Kaikki edellä mainitut tekijät on siten otettava huomioon arvioitaessa sitä, voidaanko ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamista pitää SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitettuna yhteistä etua koskevana hankkeena.

147. Olen sitä mieltä, että parlamentti, neuvosto ja komissio tulkitsevat TEN-T-asetuksen 7 artiklan 1 kohtaa liian suppeasti. Ne lähinnä katsovat, että yhteistä etua koskeva hanke tarkoittaa väistämättä rautatieinfrastruktuurin rakentamista tai kehittämistä, mikä ei niiden mukaan päde ensimmäisiin rautateiden tavaraliikennekäytäviin.

148. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 105–111 kohdassa esitetään, Euroopan laajuisten verkkojen perustamisessa ja niiden kehittämisessä ei ole kyse pelkästään uuden infrastruktuurin luomisesta. Sama pätee näin ollen myös yhteistä etua koskeviin hankkeisiin siltä osin kuin ne edesauttavat Euroopan laajuisten verkkojen toteutumista.

149. TEN-T-asetuksen 7 artiklan 1 kohdan sanamuoto tukee tätä, koska sen mukaan TEN-T-verkkoa kehitetään yhteistä etua koskevilla hankkeilla, joilla rakennetaan uutta infrastruktuuria mutta toteutetaan myös toimenpiteitä verkon resurssitehokkaan käytön edistämiseksi. Tämä teksti vastaa myös täysin TEN-T-asetuksen 2 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan Euroopan laajuinen liikenneverkko käsittää liikenneinfrastruktuurin ja telemaattiset sovellukset sekä ”toimenpiteet, joilla edistetään tällaisen infrastruktuurin tehokasta hoitoa ja käyttöä ja mahdollistetaan kestävien ja tehokkaiden liikennepalvelujen toteuttaminen ja toiminta”. Näistä toimenpiteistä voidaan mainita esimerkiksi ne, jotka luetellaan TEN-T-asetuksen 32 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka sekä johtavat kattavan verkon infrastruktuuria käyttäviin tehokkaisiin tavaraliikennepalveluihin että vähentävät hiilidioksidipäästöjä ja muita kielteisiä ympäristövaikutuksia ja joilla pyritään parantamaan liikenneinfrastruktuurin kestävää käyttöä, mukaan lukien sen tehokasta hallinnointia, helpottamaan multimodaalisia liikennepalvelutoimintoja, muun muassa niihin liittyviä tarvittavia tietovirtoja, ja parantamaan liikennepalvelun tarjoajien välistä yhteistyötä sekä analysoimaan ajoneuvokannan ominaisuuksia ja suorituskykyä, hallinnollisia vaatimuksia ja henkilöresursseja sekä antamaan niistä tietoja.

150. On huomattava, ettei yhteistä etua koskevan hankkeen määritelmää ole rajattu koskemaan vain hankkeita, jotka edellyttävät infrastruktuurin rakentamista tai muuttamista. Se on huomattavasti laajempi ja kattaa esimerkiksi toimenpiteet, jotka mahdollistavat infrastruktuurien koordinoidun ja johdonmukaisen hallinnoinnin ja käytön, mikä on ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien tavoite. Tällainen lähestymistapa on järkevä siinä mielessä, että TEN-T-verkon optimaalisen toimivuuden varmistamiseksi infrastruktuurin rakentaminen tai fyysinen parantaminen ei varmastikaan sellaisenaan riitä, vaan lisäksi on varmistettava infrastruktuurin tehokas hallinnointi ja käyttö.

151. Lisäksi on mielestäni aivan selvää, että ottamalla käyttöön muita rautateiden tavaraliikennekäytäviä, esimerkiksi laajentamalla ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2, pyritään edesauttamaan TEN-T-asetuksen 4 artiklassa asetettujen tavoitteiden, erityisesti yhteenkuuluvuuden ja tehokkuuden, saavuttamista.

152. Kuten olen jo todennut, kyseisten liikennekäytävien rakentamisen tavoitteena on vahvistaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unionissa korostamalla erityisesti yhteentoimivuutta ja eri verkkojen yhteenliittämistä. [62] Rautateiden tavaraliikennekäytäviä kehittämällä pyritään myös siihen, että tavaraliikennepalvelut voidaan suorittaa moitteettomissa olosuhteissa ja ne ovat luotettavia. [63] Tämä pyrkimys liittyy TEN-T-asetuksen 4 artiklan d alakohdassa säädettyyn tavoitteeseen eli käyttäjien saamien hyötyjen lisäämiseen.

153. Rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 4 artiklan mukaan muiden rautateiden tavaraliikennekäytävien valinnassa ja niihin tehtävissä muutoksissa on myös otettava huomioon useita vaatimuksia. Kyseisen artiklan b alakohdassa esimerkiksi säädetään, että rautateiden tavaraliikennekäytävän on oltava yhdenmukainen TEN-T:n, ERTMS-käytävien ja/tai RNE:ssä määriteltyjen käytävien kanssa. Lisäksi saman artiklan c alakohdassa säädetään, että valinnassa on otettava huomioon myös ydinverkkohankkeiden integrointi tavaraliikennekäytävään. Vaikuttaakin siltä, että muiden rautateiden tavaraliikennekäytävien on ehdottomasti täytettävä TEN-T-asetuksen kattavaa verkkoa koskevassa II luvussa ja ydinverkkoa koskevassa III luvussa säädetyt vaatimukset. [64]

154. Muiden rautateiden tavaraliikennekäytävien valinnassa on lisäksi otettava huomioon tavaraliikennekäytävän perustamisesta aiheutuvien sosioekonomisten kustannusten ja hyötyjen välinen tasapaino. [65]

155. Yhteistä etua koskevalla hankkeella on myös oltava eurooppalaista lisäarvoa, [66] jolla tarkoitetaan ”hankkeen arvoa, jota saadaan pelkästään kunkin jäsenvaltion mahdollisesti saavuttaman arvon lisäksi ja joka johtaa jäsenvaltioiden välisten liikenneyhteyksien ja liikennevirtojen merkittävään parantumiseen tehokkuuden, kestävyyden, kilpailukyvyn ja yhteenkuuluvuuden kannalta [TEN-T-asetuksen] 4 artiklassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti”. [67] Huomioon ottaen rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 4 artiklassa säädetyt vaatimukset sekä tavaraliikennekäytävien tarkoituksen, sellaisena kuin esitän sen tämän ratkaisuehdotuksen 97 ja 98 kohdassa, katson, että muilla rautateiden tavaraliikennekäytävillä, esimerkiksi ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamisella, pyritään varmasti edellä tarkoitettuun parantamiseen.

156. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen olen näin ollen sitä mieltä, että ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien laajentamista on pidettävä SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitettuna yhteistä etua koskevana hankkeena.

b) Kysymys siitä, koskeeko ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän laajentaminen jonkin jäsenvaltion aluetta

157. SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa määrätään, että sellaisiin suuntaviivoihin tai yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta, tarvitaan asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntä.

158. Minun mielestäni päätöstä ottaa käyttöön asianomaisen jäsenvaltion eräänlainen veto-oikeus voidaan perustella sillä, että Euroopan laajuisia verkkoja koskeva politiikka sisältää alueellisia näkökohtia ja liittyy siten jossain määrin kaavoitukseen, joka taas kuuluu perinteisesti jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen.

62 — Ks. rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen johdanto-osan 5, 9 ja 11 perustelukappale.

63 — Ks. asetuksen johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale.

64 — Koska TEN-T-asetuksen 38 artiklan mukaan ydinverkko sisältää ne kattavan verkon osat, jotka ovat strategisesti tärkeimpiä, ydinverkkoa kehitetään välttämättä kattavaa verkkoa koskevien vaatimusten pohjalta.

65 — Ks. rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 4 artiklan d alakohta.

66 — TEN-T-asetuksen 7 artiklan 2 kohdan d alakohta.

67 — Ks. tämän asetuksen 3 artiklan d alakohta.

159. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 132–139 kohdasta käy ilmi, asianosaiset ovat erimielisiä siitä, miten SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa käytettyä ilmaisua ”koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta” pitäisi tulkita.

160. Mielestäni tässä määräyksessä käytetty sanamuoto on selkeä eikä jätä tulkinnanvaraa. Jos yhteistä etua koskeva hanke kohdistuu jonkin jäsenvaltion alueeseen, kyseisen hankkeen toteuttamista varten tarvitaan asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntä. Kuten edellä olevissa kohdissa todettiin, yhteistä etua koskeva hanke edellyttää aina asianomaisen jäsenvaltion osalta useita toimenpiteitä, joilla on väistämättä vaikutusta sen alueella.

161. Sitä, että EUT-sopimuksen laatijat ovat käyttäneet täysin selvää ilmaisua ”koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta”, ei ole syytä tulkita muulla tavalla kuin siitä ilmenevän todellisen merkityksen mukaisesti.

162. Ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamishanke, joka nyt käsiteltävässä kanteessa on riitautettu, koskee siis Lontoon ja Glasgow’n välistä osuutta. On siten riidatonta, että kyseinen yhteistä etua koskeva hanke koskee Yhdistyneen kuningaskunnan aluetta SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa tarkoitetussa merkityksessä. Näin ollen tähän yhteistä etua koskevaan hankkeeseen olisi tarvittu kyseisen jäsenvaltion hyväksyntä, mutta sitä ei ole käsiteltävässä tapauksessa haettu.

163. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen katson, että Yhdistyneen kuningaskunnan toinen kanneperuste, jonka mukaan asiassa on rikottu SEUT 172 artiklan jälkimmäisessä kohdassa määrättyä hyväksymisvaatimusta, on perusteltu.

C Loppuhuomautukset

164. Mielestäni on tarpeen täsmentää, että ratkaisu olisi sama, vaikka asiaa tarkasteltaisiin toisella tavalla.

165. Vaikka siis vahvistettaisiin, että ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamisesta päätettiin oikean oikeusperustan mukaisesti, eli oikea oikeusperusta olisi SEUT 91 artikla, jolloin laajentamishankkeessa asianomaisen jäsenvaltion hyväksyntää ei tarvittaisi, se ei poistaisi tarvetta kumota riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II.

166. Muistutankin, että rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa säädetään hyvin tarkasta menettelystä, jota on noudatettava muiden rautateiden tavaraliikennekäytävien valinnassa ja niihin tehtävissä muutoksissa. Kyseisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa esimerkiksi säädetään, että ”jos jäsenvaltio sosioekonomisen analyysin tehtyään katsoo, että tavaraliikennekäytävän perustaminen ei olisi tavaraliikennekäytävää todennäköisesti käyttävien hakijoiden edun mukaista tai että se ei toisi merkittäviä sosioekonomisia etuja tai että se aiheuttaisi suhteetonta rasitetta, asianomainen jäsenvaltio ei ole velvoitettu osallistumaan tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, mikäli komissio näin päättää 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen”. Lisäksi saman asetuksen 5 artiklan 5 kohdassa täsmennetään, että ”asianomaisten jäsenvaltioiden on ehdotettava tavaraliikennekäytävän perustamista”. Tavaraliikennekäytävä voidaan siis perustaa vain asianomaisten jäsenvaltioiden aloitteesta.

167. Nyt käsiteltävässä tapauksessa Yhdistynyt kuningaskunta on käynnistänyt edellä mainittujen säännösten mukaisesti menettelyn, joka koskee ensimmäisen rautateiden tavaraliikennekäytävän 2 laajentamista Lontooseen asti. [68]

68 — Ks. Yhdistyneen kuningaskunnan kannekirjelmän 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä neuvoston vastineen 33 kohta.

168. Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan ole missään vaiheessa ehdottanut laajentamishankkeen ulottamista Glasgow'hun asti tai teettänyt sosioekonomista analyysia, joka voisi osoittaa tällaisen laajentamisen hyödyllisyyden. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että kyseisessä laajentamisessa olisi pitänyt noudattaa rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa säädettyjä menettelyitä.[69] Neuvoston mielestä asiassa ei ilmeisesti ollut tarpeen noudattaa kyseisen asetuksen 5 artiklassa säädettyä erityismenettelyä.[70] Komissio puolestaan katsoo, että käsiteltävän tapauksen olosuhteissa ei juuri ole merkitystä sillä, että ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien muuttamista varten on olemassa erityismenettely.[71]

169. Tässä yhteydessä on muistutettava, että Saksan liittotasavalta ja Latvian tasavalta jättivät riidanalaisesta asetuksesta päätettäessä lausumat, joissa ne ilmaisivat huolensa siitä, ettei noudateta menettelyä, josta rautateiden tavaraliikennettä koskevassa asetuksessa säädetään ensimmäisten rautateiden tavaraliikennekäytävien muuttamista varten.[72]

170. On todettava, että riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II, joilla muutetaan ensimmäistä rautateiden tavaraliikennekäytävää 2, on hyväksytty noudattamatta rautateiden tavaraliikennettä koskevan asetuksen 5 artiklassa säädettyä menettelyä.

171. Koska kyseistä menettelyä ei ole noudatettu, ainut vaihtoehto on kumota riidanalaisen asetuksen 29 artikla ja liite II siltä osin kuin noudattamatta jättämisessä on kyse SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetusta olennaisen menettelymääräyksen rikkomisesta. Päätöksentekomenettelyn valinnassa tehdyn virheen johdosta Yhdistynyt kuningaskunta ei ole voinut käyttää oikeuttaan vaikuttaa kyseisten säännösten sisältöön.

VI **Ratkaisuehdotus**

172. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) kumoaa Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta ja asetusten (EY) N:o 680/2007 ja (EY) N:o 67/2010 kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1316/2013 29 artiklan ja liitteen II ja

2) velvoittaa Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut sekä Euroopan komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

69 — Ks. Yhdistyneen kuningaskunnan komission väliintulokirjelmään antaman vastineen 12 kohta.

70 — Ks. neuvoston vastineen 42 kohta.

71 — Ks. komission väliintulokirjelmän 39 kohta.

72 — Ks. neuvoston asiakirja 16096/13 ADD 2.