CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 3 september 2015 [1]

Zaak C-121/14

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland
tegen
Europees Parlement,

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring — Artikel 91 VWEU — Artikelen 170 VWEU e.v. — Vervoer — Trans-Europese vervoersnetwerken — Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen — Uitbreiding van corridors voor goederenvervoer per spoor voorbij Londen — Project van gemeenschappelijk belang dat de goedkeuring van de betrokken lidstaat vereist”

1. Met het onderhavige beroep verzoekt het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland het Hof om nietigverklaring van artikel 29 van en bijlage II bij verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010 [2], en zulks in hoofdzaak op grond dat de in deze bepalingen bedoelde uitbreidingen van de eerste corridors voor goederenvervoer per spoor de verwezenlijking van de in artikel 170 VWEU genoemde doelstellingen nastreven en dat zij bijgevolg in overeenstemming met de artikelen 171 VWEU en 172 VWEU hadden moeten worden vastgesteld.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *VWEU*

2. Artikel 91 VWEU bepaalt het volgende:

„1. Ter uitvoering van artikel 90 stellen het Europees Parlement en de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, vast:

a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten;

b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn;

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 348, blz. 129; hierna: „litigieuze verordening”.

c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;

d) alle overige dienstige bepalingen.

2. Bij de vaststelling van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt rekening gehouden met gevallen waarin de toepassing ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten."

3. Artikel 170 VWEU, dat onder titel XVI („Trans-Europese netwerken") is opgenomen, luidt als volgt:

„1. Teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in de artikelen 26 en 174 bedoelde doelstellingen en om de burgers van de Unie, de economische subjecten, alsmede de regionale en lokale gemeenschappen in staat te stellen ten volle profijt te trekken van de voordelen die uit de totstandkoming van een ruimte zonder binnengrenzen voortvloeien, draagt de Unie bij tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur.

2. In het kader van een stelsel van open en concurrerende markten is het optreden van de Unie gericht op de bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang tot deze netwerken. Daarbij wordt met name rekening gehouden met de noodzaak de insulaire, niet aan zee grenzende en perifere regio's met de centrale regio's van de Unie te verbinden."

4. Voorts bepaalt, onder dezelfde titel, artikel 171, lid 1, VWEU het volgende:

„Voor de verwezenlijking van de in artikel 170 genoemde doelstellingen:

— stelt de Unie een geheel van richtsnoeren op betreffende de doelstellingen, de prioriteiten en de grote lijnen van de op het gebied van trans-Europese netwerken overwogen maatregelen; in deze richtsnoeren worden projecten van gemeenschappelijk belang aangegeven;

— treft de Unie alle maatregelen die nodig kunnen blijken om de interoperabiliteit van de netwerken te verzekeren, met name op het gebied van de harmonisatie van de technische normen;

— kan de Unie steun verlenen aan door de lidstaten gesteunde projecten van gemeenschappelijk belang, die als zodanig zijn aangegeven in het kader van de in het eerste streepje bedoelde richtsnoeren met name in de vorm van uitvoerbaarheidsstudies, garanties voor leningen, of rentesubsidies; de Unie kan ook door middel van het overeenkomstig artikel 177 opgerichte Cohesiefonds bijdragen aan de financiering van specifieke projecten in lidstaten op het terrein van de vervoersinfrastructuur.

Bij het optreden van de Unie wordt rekening gehouden met de potentiële economische levensvatbaarheid van de projecten."

5. Tot slot luidt artikel 172 VWEU, dat eveneens in titel XVI betreffende de trans-Europese netwerken staat, als volgt:

„De in artikel 171, lid 1, bedoelde richtsnoeren en andere maatregelen worden door het [...] Parlement en de Raad vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Voor richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat, is de goedkeuring van de betrokken lidstaat vereist."

B – *Verordening nr. 913/2010*

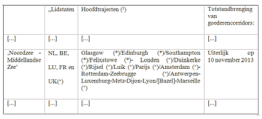
6. De op de grondslag van artikel 91 VWEU vastgestelde verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer [3], heeft tot doel regels vast te stellen voor de totstandbrenging en de organisatie van internationale spoorwegcorridors voor concurrerend goederenvervoer per spoor met het oog op de ontwikkeling van een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer. Hiertoe bevat de verordening regels voor de selectie, de organisatie, het beheer en de indicatieve planning van de investeringen van goederencorridors. [4]

7. Ingevolge artikel 2, lid 2, onder a), van verordening nr. 913/2010 moet onder „goederencorridor" worden verstaan „het geheel van aangewezen spoorlijnen, met inbegrip van spoorponten, op het grondgebied van of tussen lidstaten en, in voorkomend geval, in Europese derde landen, die twee of meer terminals langs een hoofdtraject van de goederencorridor verbinden en, in voorkomend geval, alternatieve trajecten en segmenten die deze met elkaar verbinden, met inbegrip van de spoorweginfrastructuur, de uitrusting daarvan en relevante spoordiensten overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2001/14/EG [5]".

8. Hoofdstuk II van verordening nr. 913/2010 regelt de aanwijzing en het bestuur van de internationale spoorwegcorridors. Het onder dit hoofdstuk vallende artikel 3 van deze verordening luidt:

„De in de bijlage vermelde lidstaten maken uiterlijk op de daarin vermelde data de in de bijlage vermelde initiële goederencorridors operationeel. De betrokken lidstaten stellen de Commissie van de totstandbrenging van de goederencorridors in kennis."

9. De bijlage bij deze verordening bepaalt het volgende:



	„Lidstaten	Hoofdtrajecten (1)	Totstandbrenging van goederencorridors:
[...]	[...]	[...]	[...]
„Noordzee - Middellandse Zee"	NL, BE, LU, FR en UK(+)	Glasgow (*)/Edinburgh (*)/Southampton (*)/Felixstowe (*)- Londen (*)/Duinkerke (*)/Rijssel (*)/Lalk (*)/Parijs (*)/Amsterdam (*)- Rotterdam-Zeebrugge Luxemburg-Metz-Dijon-Lyon/[Basel]-Marseille (*)	Uiterlijk op 10 november 2013
[...]	[...]	[...]	[...]

(1) ‚/' betekent alternatieve routes. In samenhang met de prioritaire [trans-Europese vervoersnetwerk; hierna: „TEN-V"]-projecten moeten de Atlantische en de mediterrane corridor in de toekomst worden aangevuld met de goederenlijn Sines/Algeciras-Madrid-Parijs, die met een basistunnel het centrale deel van de Pyreneeën doorsteekt.

(+) Met ‚+' gemarkeerde trajecten worden in de corridor opgenomen uiterlijk drie jaar na de datum waarop deze volgens de tabel tot stand moet zijn gebracht. Bestaande structuren in de zin van artikel 8 en artikel 13, lid 1, worden aangepast met medewerking van bijkomende lidstaten en infrastructuurbeheerders in de corridor. Hierbij zal worden uitgegaan van marktstudies en zal overeenkomstig artikel 14, lid 3, rekening worden gehouden met het bestaande passagiers- en goederenvervoer.

(*) Met ‚*' gemarkeerde trajecten worden in de corridor opgenomen uiterlijk vijf jaar na de datum waarop deze volgens de tabel tot stand moet zijn gebracht. Bestaande structuren in de zin van artikel 8 en artikel 13, lid 1, worden aangepast met medewerking van bijkomende lidstaten en infrastructuurbeheerders in de corridor. Hierbij zal worden uitgegaan van marktstudies en zal overeenkomstig artikel 14, lid 3, rekening worden gehouden met het bestaande passagiers- en vrachtvervoer.

3 — PB L 276, blz. 22. Verordening zoals gewijzigd bij de litigieuze verordening; hierna: „verordening nr. 913/2010".

4 — Zie artikel 1, lid 1, eerste alinea, van deze verordening.

5 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PB L 75, blz. 29).

[...]”

10. Vóór de wijziging bij de litigieuze verordening zag de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 er als volgt uit:



11. De artikelen 4 tot en met 6 van verordening nr. 913/2010 stellen de criteria vast voor de totstandbrenging van extra goederencorridors en bevat de regels voor de selectie alsmede de wijziging van deze corridors. Zij luiden:

„Artikel 4

Criteria voor extra goederencorridors

Bij de selectie van extra goederencorridors als bedoeld in artikel 5 en bij de wijziging van de goederencorridors als bedoeld in artikel 6 wordt rekening gehouden met de volgende criteria:

a) de goederencorridor doorkruist ten minste drie lidstaten, of twee lidstaten indien de afstand tussen de terminals die aan de goederencorridor liggen meer dan 500 kilometer bedraagt;

b) de samenhang van de goederencorridor met de TEN-V-, de [European Rail Traffic Management System (ERTMS)]-corridors [6] en/of de corridors die zijn vastgesteld door [RailNetEurope (RNE) [7]];

c) de integratie van de prioritaire TEN-V-projecten in de goederencorridor;

d) de afweging van de sociaaleconomische kosten en baten bij de totstandbrenging van de goederencorridor;

e) de samenhang tussen alle door de lidstaten voorgestelde goederencorridors om tot een Europees spoornetwerk voor een concurrerend goederenverkeer te komen;

f) de ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor en grote handels- en goederenverkeersstromen langs de goederencorridor;

g) in voorkomend geval, betere verbindingen tussen lidstaten en Europese derde landen;

h) het belang van de aanvragers van capaciteit bij de goederencorridor;

i) het bestaan van goede verbindingen met andere vervoerswijzen, met name dankzij een adequaat net van terminals, onder meer bij zee- en binnenhavens.

6 — Het European Rail Traffic Management System (ERTMS) beoogt de harmonisatie van de spoorwegsignalisering en omvat mede de detectie van treinen op het spoorwegnet.

7 — RailNetEurope (RNE) is een in 2004 opgericht Europees samenwerkingsverband van infrastructuurbeheerders.

Artikel 5

Selectie van extra goederencorridors

1. Elke lidstaat die met een andere lidstaat een grensspoorlijn deelt, participeert in de totstandbrenging van ten minste één goederencorridor, tenzij reeds op grond van artikel 3 aan deze verplichting is voldaan.

2. Onverminderd lid 1 participeren lidstaten op verzoek van een lidstaat in de totstandbrenging van de goederencorridor bedoeld in dat lid of in de uitbreiding van een bestaande corridor, om een naburige lidstaat in staat te stellen aan zijn verplichting uit hoofde van dat lid te voldoen.

3. Onverminderd de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van artikel 7 van richtlijn 91/440/EEG [8] is een lidstaat die na overlegging van een sociaaleconomische analyse van oordeel is dat de totstandbrenging van een goederencorridor niet in het belang zou zijn van de waarschijnlijke aanvragers van capaciteit van de goederencorridor, of geen aanzienlijke sociaaleconomische voordelen zou opleveren of buitensporige lasten zou impliceren, niet verplicht overeenkomstig leden 1 en 2 van dit artikel te participeren, onder voorbehoud van een besluit van de Commissie die handelt overeenkomstig de in artikel 21, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure.

4. Een lidstaat is niet verplicht overeenkomstig leden 1 en 2 te participeren indien de spoorbreedte van zijn spoorwegnet verschilt van die van het hoofdspoornet in de Unie.

5. De totstandbrenging van een goederencorridor wordt voorgesteld door de betrokken lidstaten. Daartoe zenden zij samen aan de Commissie een intentieverklaring met een voorstel dat is opgesteld na overleg met de betrokken infrastructuurbeheerders en aanvragers van capaciteit, met inachtneming van de criteria van artikel 4.

Om aan hun verplichtingen uit hoofde van leden 1 en 2 te voldoen, zenden de betrokken lidstaten samen aan de Commissie een intentieverklaring uiterlijk op 10 november 2012.

6. De Commissie onderzoekt de voorstellen betreffende de totstandbrenging van een goederencorridor als bedoeld in lid 5 en stelt, overeenkomstig de in artikel 21, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure, uiterlijk negen maanden na de toezending van het voorstel een besluit vast over de overeenstemming van een dergelijk voorstel met dit artikel.

7. De betrokken lidstaten brengen de goederencorridor uiterlijk twee jaar na het in lid 6 bedoelde besluit van de Commissie tot stand.

Artikel 6

Wijziging van extra goederencorridors

1. De in artikel 5 bedoelde goederencorridors kunnen worden gewijzigd op grond van een gezamenlijk voorstel dat de betrokken lidstaten, na raadpleging van de betrokken infrastructuurbeheerders en aanvragers, aan de Commissie zenden.

2. De Commissie stelt overeenkomstig de in artikel 21, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure een besluit vast over het voorstel met inachtneming van de criteria van artikel 4.”

8 — Richtlijn van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 237, blz. 25).

C – *TEN-V-verordening*

12. Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van besluit nr. 661/2010/EU[9] is vastgesteld op de grondslag van artikel 172 VWEU. Volgens artikel 1, leden 1 en 2, ervan worden bij deze verordening richtsnoeren vastgesteld voor de ontwikkeling van een TEN-V bestaande uit een structuur in twee lagen, namelijk het uitgebreide netwerk en het daarop gebaseerde kernnetwerk, alsmede projecten van gemeenschappelijk belang aangewezen en de eisen gespecificeerd waaraan moet worden voldaan bij het beheer van de infrastructuur van het TEN-V.

13. Artikel 2 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Deze verordening is van toepassing op het [TEN-V] dat is weergegeven op de kaarten in bijlage I. Het [TEN-V] bestaat uit de vervoersinfrastructuur en telematicatoepassingen, alsook maatregelen die een efficiënt beheer en gebruik van die infrastructuur bevorderen en die het tot stand brengen en het exploiteren van duurzame, efficiënte vervoersdiensten toestaan.

2. De infrastructuur voor het [TEN-V] omvat de infrastructuur voor spoorvervoer, binnenvaart, wegvervoer, zeevervoer, luchtvervoer en voor multimodaal vervoer, als bepaald in de toepasselijke bepalingen van hoofdstuk II."

14. Artikel 3, onder a), van de TEN-V-verordening definieert het begrip „project van gemeenschappelijk belang" als een project dat overeenkomstig de voorschriften van en onder naleving van het bepaalde in deze verordening wordt uitgevoerd.

15. Ingevolge artikel 5, lid 1, onder a), van deze verordening wordt het TEN-V gepland, ontwikkeld en geëxploiteerd met oog voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen door bestaande vervoersinfrastructuur te ontwikkelen, te verbeteren en te onderhouden.

16. Artikel 6 van de TEN-V-verordening bepaalt dat het trans-Europees vervoersnet geleidelijk tot stand wordt gebracht, in het bijzonder door dit netwerk aan de hand van een coherente en transparante methodologische aanpak in twee lagen op te bouwen, namelijk een uitgebreid netwerk en een kernnetwerk. Het uitgebreide netwerk omvat alle bestaande en geplande vervoersinfrastructuur van het trans-Europees vervoersnetwerk en maatregelen om een efficiënt en sociaal en ecologisch duurzaam gebruik van die infrastructuur te bevorderen. Het kernnetwerk bestaat uit de delen van het uitgebreide netwerk met het grootste strategische belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de ontwikkeling van het TEN-V. Deze netwerken worden vastgesteld en ontwikkeld overeenkomstig respectievelijk hoofdstuk II en hoofdstuk III van deze verordening.

17. Artikel 7 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Projecten van gemeenschappelijk belang dragen bij tot de ontwikkeling van het [TEN-V] door de verwezenlijking van nieuwe vervoersinfrastructuur, door de rehabilitatie en de modernisering van bestaande vervoersinfrastructuur en door maatregelen om een hulpbronnenefficiënt gebruik van het netwerk te bevorderen.

2. Een project van gemeenschappelijk belang voldoet aan de volgende vereisten:

a) bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen binnen ten minste twee van de vier in artikel 4 genoemde categorieën;

9 — PB L 348, blz. 1. Verordening, zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) nr. 473/2014 van de Commissie van 17 januari 2014 (PB L 136, blz. 10; hierna: „TEN-V-verordening").

b) voldoen aan hoofdstuk II en, indien het betrekking heeft op het kernnetwerk, daarnaast aan hoofdstuk III;

c) economisch levensvatbaar zijn op basis van een analyse van de sociaaleconomische kosten en baten;

d) aantoonbaar Europese meerwaarde bieden.

3. Een project van gemeenschappelijk belang kan de gehele cyclus beslaan, met inbegrip van haalbaarheidsstudies en vergunningsprocedures, uitvoering en evaluatie.

[...]"

18. Volgens artikel 32, onder a), van de TEN-V-verordening, dat valt onder hoofdstuk II inzake het uitgebreide netwerk, besteden de lidstaten bijzondere aandacht aan projecten van gemeenschappelijk belang die zowel efficiënte goederenvervoersdiensten opleveren waarvoor de infrastructuur van het uitgebreide netwerk wordt gebruikt, als bijdragen aan de terugdringing van de CO_2-uitstoot en andere negatieve milieueffecten en die ten doel hebben het duurzaam gebruik van de vervoersinfrastructuur te verbeteren, onder meer dankzij een efficiënt beheer.

19. Artikel 42 van deze verordening luidt:

„1. Kernnetwerkcorridors zijn een instrument om de gecoördineerde totstandbrenging van het kernnetwerk te faciliteren. Teneinde tot een hulpbronnenefficiënt multimodaal vervoer te leiden en aldus door verbeterde territoriale samenwerking tot samenhang bij te dragen, zijn de kernnetwerkcorridors gericht op:

a) intermodale integratie,

b) interoperabiliteit, en

c) een gecoördineerde infrastructuurontwikkeling, in het bijzonder bij grensoverschrijdende trajecten en knelpunten.

2. Kernnetwerkcorridors stellen de lidstaten in staat een gecoördineerde en gesynchroniseerde aanpak ten aanzien van infrastructuurinvesteringen te ontwikkelen, zodat de capaciteit zo efficiënt mogelijk wordt beheerd. De kernnetwerkcorridors ondersteunen de algemene invoering van interoperabele verkeersbeheersystemen, waarbij in voorkomend geval gebruik wordt gemaakt van innovatie en nieuwe technologieën."

20. Artikel 43 van deze verordening definieert het begrip „kernnetwerkcorridor" als volgt:

„1. Kernnetwerkcorridors bestrijken de belangrijkste verkeersstromen over lange afstand van het kernnetwerk en zijn in het bijzonder bedoeld om de grensoverschrijdende verbindingen in de Unie te verbeteren.

2. Kernnetwerkcorridors zijn multimodaal en staan open voor alle onder deze verordening vallende vervoerswijzen. Kernnetwerkcorridors overschrijden ten minste twee grenzen en [omvatten], indien mogelijk, ten minste drie vervoerswijzen, in voorkomend geval ook snelwegen op zee."

21. Overeenkomstig artikel 44, lid 1, van de TEN-V-verordening is de lijst van kernnetwerkcorridors opgenomen in deel I van bijlage I bij de litigieuze verordening. De lidstaten nemen, in overeenstemming met hoofdstuk IV van de TEN-V-verordening, deel aan deze kernnetwerkcorridors.

22. De artikelen 45 tot en met 47 van deze verordening leggen de structuur vast van het bestuur van de kernnetwerkcorridors, teneinde – met de instemming van de betrokken lidstaten – de gecoördineerde realisatie van die corridors te faciliteren. Voor elke kernnetwerkcorridor worden een of meer Europese coördinatoren aangewezen die worden bijgestaan door een met de instemming van de betrokken lidstaten opgericht overlegforum. De Europese coördinator stelt ten behoeve van de corridor met de betrokken lidstaten een werkplan op en ziet toe op de uitvoering ervan.

23. Tot slot bepaalt artikel 48 van deze verordening het volgende:

„1. Er wordt gezorgd voor adequate coördinatie tussen de kernnetwerkcorridors en de corridors voor het goederenvervoer per spoor van verordening nr. 913/2010, teneinde in het bijzonder bij de opstelling van werkplannen of de instelling van werkgroepen doublures te voorkomen.

2. Het bepaalde in dit hoofdstuk laat de bij verordening nr. 913/2010 ingestelde bestuursstructuren onverlet."

D – *De litigieuze verordening*

24. De litigieuze verordening betreft volgens artikel 1 de invoering van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen. Deze faciliteit bepaalt de voorwaarden, methoden en procedures voor het verstrekken van financiële bijstand van de Unie aan trans-Europese netwerken teneinde projecten van gemeenschappelijk belang in de sectoren vervoer, telecommunicatie- en energie-infrastructuur te ondersteunen en potentiële synergiën tussen deze sectoren te benutten.

25. Artikel 2, punt 1, van deze verordening omschrijft „project van gemeenschappelijk belang" als een project dat als zodanig is aangewezen in de TEN-V-verordening, verordening (EU) nr. 347/2013 [10] of in de desbetreffende verordening betreffende richtsnoeren voor trans-Europese netwerken op het gebied van telecommunicatie-infrastructuur.

26. Bijlage I, deel I, bij de litigieuze verordening vermeldt onder andere de kernnetwerkcorridor „Noordzee – Middellandse Zee". Wat het Verenigd Koninkrijk betreft, is onder andere voorzien in de volgende tracés:

— Glasgow/Edinburgh – Liverpool/Manchester – Birmingham,

— Birmingham – Felixstowe/Londen/Southampton,

— Londen – Lille – Brussel/Bruxelles.

27. Artikel 29 van de litigieuze verordening bepaalt dat verordening nr. 913/2010 wordt gewijzigd als volgt:

„De bijlage bij verordening nr. 913/2010 wordt vervangen door de tekst van bijlage II bij deze verordening. Bijgevolg blijven de herziene corridors voor goederenvervoer per spoor onderworpen aan verordening nr. 913/2010."

10 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009 (PB L 115, blz. 39).

28. In bijlage II bij de litigieuze verordening vervangt de corridor voor goederenvervoer per spoor „Noordzee – Middellandse Zee" de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2, zoals die in de bijlage bij verordening nr. 913/2010 was aangegeven vóór de wijziging ervan bij artikel 29 van de litigieuze verordening. [11]

29. Aldus is de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 verlengd tot Glasgow, en omvat thans, wat het Verenigd Koninkrijk betreft, Glasgow, Edinburgh, Southampton, Felixstowe en Londen.

II – **Wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van de litigieuze verordening**

30. Het Verenigd Koninkrijk heeft aanvankelijk in geen van de door verordening nr. 913/2010 voorziene eerste corridors voor goederenvervoer per spoor geparticipeerd. Vervolgens heeft het, op de basis van een sociaaleconomische analyse, overeenkomstig artikel 5 van deze verordening de procedure voor de totstandbrenging van een extra corridor voor goederenvervoer per spoor ingeleid, teneinde de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 via de Kanaaltunnel tot Londen te verlengen.

31. Wat de litigieuze verordening betreft, zet het Verenigd Koninkrijk in zijn verzoekschrift uiteen te hebben ingestemd met de uitgangspunten van artikel 1 ervan. Tijdens de onderhandelingen over de vaststelling van deze verordening is evenwel een voorstel tot wijziging van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 ingediend, teneinde deze te verlengen tot Glasgow. Het Verenigd Koninkrijk kon niet akkoord gaan met deze uitbreiding, die ook geen steun zou vinden in de sociaaleconomische analyse.

32. Het Verenigd Koninkrijk heeft zich daarom onthouden bij de stemming over de vaststelling van de litigieuze verordening en op 25 november 2013 in een verklaring de redenen van zijn onthouding uiteengezet. [12] Bovendien hebben ook de Bondsrepubliek Duitsland en de Republiek Letland uiting gegeven aan hun aarzeling met betrekking tot de uitbreiding van de eerste corridors voor goederenvervoer per spoor onder deze voorwaarden. [13]

III – **Conclusies van partijen**

33. Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof:

— artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening nietig te verklaren voor zover deze bepalingen de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 tot voorbij Londen uitbreiden;

— het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen.

34. Het Parlement en de Raad, alsmede de Commissie die aan hun zijde is geïntervenieerd, verzoeken het Hof:

— het beroep te verwerpen;

— het Verenigd Koninkrijk in de kosten te verwijzen.

11 — Zie de punten 9 en 10 van deze conclusie.

12 — Zie document van de Raad 16096/13 ADD 2 betreffende de verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van verordening nr. 913/2010 en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010.

13 — Idem.

IV – **Ontvankelijkheid van het beroep wegens de vordering tot gedeeltelijke nietigverklaring van de litigieuze verordening**

35. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat artikel 29 en bijlage II zelfstandige onderdelen van de litigieuze verordening zijn en scheidbaar zijn van de rest ervan. Daarom strekt het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de verordening, namelijk tot nietigverklaring van artikel 29 en bijlage II.

36. Volgens vaste rechtspraak kan een Uniehandeling alleen ten dele nietig worden verklaard, wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling. Ook heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat aan het vereiste van scheidbaarheid niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg heeft dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd. [14]

37. Het Parlement, de Raad en de Commissie zijn het erover eens dat de vordering van het Verenigd Koninkrijk tot gedeeltelijke nietigverklaring ontvankelijk is.

38. Ik deel deze mening.

39. Artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening kunnen namelijk worden gescheiden van de rest van deze verordening. De onwettigverklaring van dit artikel en deze bijlage leidt er niet toe dat deze verordening geen rechtsgevolgen meer sorteert, aangezien de doelstelling van de overige bepalingen ervan een andere is dan die van dit artikel en deze bijlage.

40. De kern van de litigieuze verordening is immers de vaststelling van een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, teneinde de investeringen in trans-Europese netwerken te versnellen. [15] Hiertoe bepaalt zij de voorwaarden, methoden en procedures voor het verstrekken van financiële bijstand van de Unie aan trans-Europese netwerken teneinde projecten van gemeenschappelijk belang in de sectoren vervoer, telecommunicatie- en energie-infrastructuur te ondersteunen. [16]

41. Artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening daarentegen dienen enkel een aanpassing van de in het kader van verordening nr. 913/2010 bedoelde corridors voor goederenvervoer per spoor en de kernnetwerkcorridors. Hun nietigverklaring zou daarom op geen enkele wijze de kern van de litigieuze verordening raken.

42. Aangezien artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening kunnen worden gescheiden van de rest ervan moet het verzoek van het Verenigd Koninkrijk om gedeeltelijke nietigverklaring mijns inziens ontvankelijk worden verklaard.

V – **Beroep tot nietigverklaring**

43. Ter ondersteuning van zijn beroep voert het Verenigd Koninkrijk twee middelen aan.

44. Volgens het eerste middel van het Verenigd Koninkrijk hadden de wijzigingen van de bijlage bij verordening nr. 913/2010, in haar oorspronkelijke versie, bij artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening, waardoor de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 is uitgebreid, moeten worden vastgesteld op de grondslag van de artikelen 171 VWEU en 172 VWEU, aangezien deze wijzigingen zijn gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 170 VWEU.

14 — Zie arrest Commissie/Parlement en Raad (C-427/12, EU:C:2014:170, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 — Zie overweging 2 van deze verordening.

16 — Zie artikel 1 van de verordening.

45. Met zijn tweede middel betoogt het Verenigd Koninkrijk dat, aangezien voornoemde wijzigingen zijn gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 170 VWEU, de uitbreidingen van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor – hetgeen „projecten van gemeenschappelijk belang" in de zin van artikel 171, lid 1, VWEU zouden zijn en betrekking zouden hebben op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk – zijn vastgesteld in strijd met de volgens artikel 172, tweede alinea, VWEU vereiste goedkeuring van de betrokken lidstaat.

A – *Eerste middel: onjuiste keuze van de rechtsgrondslag voor de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2*

1. Argumenten van partijen

46. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat de wijziging van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 bij artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening, waarbij deze corridor tot Glasgow is uitgebreid, had moeten worden vastgesteld op basis van artikel 172 VWEU, dat staat in titel XVI van het VWEU betreffende trans-Europese netwerken.

47. Volgens het Verenigd Koninkrijk zijn de uitbreidingen van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor namelijk wezenlijk voor de voltooiing van een trans-Europees vervoersnetwerk en op die manier gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van de artikelen 170 VWEU en 171 VWEU. Dit zou worden bevestigd door het feit dat de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 tot doel heeft om de kernnetwerkcorridor op deze corridor af te stemmen, wat een van de doelstellingen van de TEN-V-verordening – en dus van artikel 170 VWEU – zou zijn, aangezien overweging 46 van deze verordening vermeldt dat „[d]e kernnetwerkcorridors [...] toegesneden [dienen] te zijn op de corridors voor goederenvervoer per spoor die zijn vastgesteld overeenkomstig verordening nr. 913/2010". Dienaangaande verwijst het Verenigd Koninkrijk ook naar overweging 16 van de litigieuze verordening, volgens welke „[h]et in verordening nr. 913/2010 [...] vastgelegde geografisch tracé van spoorgoederencorridors en de in deel I van bijlage I bij deze verordening opgenomen kernnetwerkcorridors [...], waar passend en met inachtneming van de doelstellingen van de respectieve instrumenten, op elkaar [moeten] worden afgestemd teneinde de administratieve lasten te beperken en de ontwikkeling en het gebruik van de spoorweginfrastructuur te stroomlijnen".

48. Verder meent het Verenigd Koninkrijk dat de wijziging van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 juist de verwezenlijking nastreeft van de doelstellingen van artikel 170, lid 2, VWEU, volgens hetwelk „[i]n het kader van een stelsel van open en concurrerende markten [...] het optreden van de Unie gericht [is] op de bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang tot deze netwerken".

49. Dienaangaande licht het Verenigd Koninkrijk toe dat de corridors voor goederenvervoer per spoor en de kernnetwerkcorridors beide coördinatie-instrumenten zijn die de verbetering van de interoperabiliteit en de toegang tot de nationale netwerken beogen. Dit argument zou steun vinden in artikel 48, lid 1, van de TEN-V-verordening, volgens hetwelk „[e]r wordt gezorgd voor adequate coördinatie tussen de kernnetwerkcorridors en de corridors voor het goederenvervoer per spoor van verordening nr. 913/2010, teneinde in het bijzonder bij de opstelling van werkplannen of de instelling van werkgroepen doublures te voorkomen".

50. Bovendien is het Verenigd Koninkrijk van mening – ook al is het zich ervan bewust dat de rechtsgrondslag van verordening nr. 913/2010 niet meer kan worden betwist – dat de voornaamste doelstelling van deze verordening is gelegen in de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 170, lid 2, VWEU, wat trouwens zou blijken uit overweging 5 van deze verordening, waar staat

dat „de totstandbrenging van internationale spoorwegcorridors voor een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer waarop goederentreinen in goede omstandigheden kunnen rijden en vlot van het ene nationale net naar het andere kunnen rijden, de gebruiksvoorwaarden van de infrastructuur [zou] kunnen verbeteren”.

51. Voorts is er volgens het Verenigd Koninkrijk, anders dan het Parlement en de Raad betogen, geen nieuwe spoorweginfrastructuur nodig teneinde de corridors voor goederenvervoer per spoor deel te laten uitmaken van de door artikel 170 VWEU nagestreefde doelstellingen, hetgeen trouwens ook geen verplichting zou zijn in de TEN-V-verordening met betrekking tot de totstandbrenging van kernnetwerkcorridors.

52. Per saldo gaat het volgens het Verenigd Koninkrijk om de vraag of de maatregel als geheel vooral een maatregel op het gebied van het gemeenschappelijk vervoersbeleid dan wel een spoorwegnetmaatregel is, zodat hier de artikelen 91 VWEU en 170, lid 2, VWEU tegenover elkaar staan. Hoewel het Verenigd Koninkrijk niet ontkent dat verordening nr. 913/2010, in lijn met de doelstellingen van artikel 91 VWEU, beoogt bij te dragen aan de ontwikkeling van een concurrerend en efficiënt goederenvervoer per spoor, zou deze verordening in werkelijkheid vooral gericht zijn op de totstandbrenging van een netwerk bestaande uit betrouwbare corridors voor goederenvervoer per spoor met mechanismen voor samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders, hetgeen zou bijdragen aan de doelstellingen van de TEN-V-verordening en, langs die weg, aan de doelstellingen van artikel 170, lid 2, VWEU.

53. Daarom zou artikel 172 VWEU een specifiekere rechtsgrondslag zijn dan artikel 91 VWEU en had de wijziging van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 op basis van eerstgenoemd artikel moeten worden vastgesteld.

54. Het Parlement, de Raad en de Commissie betogen dat het feit dat enkel artikel 172 VWEU als rechtsgrondslag in de visa van de litigieuze verordening wordt vermeld, het gevolg is van de toepassing van de regels met betrekking tot de rechtsgrondslagen. Volgens het Parlement is het vaste rechtspraak dat de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie gebaseerd dient te zijn op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare gegevens, waartoe met name het doel en de inhoud van de handeling behoren.[17] Het Parlement verwijst ook naar het arrest Commissie/Raad[18], waarin het Hof heeft verklaard dat „[i]ndien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, [...] die handeling op één enkele rechtsgrondslag [moet] worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist”.[19]

55. Hiervan uitgaande zijn het Parlement, de Raad en de Commissie van mening dat, overeenkomstig artikel 1 van de litigieuze verordening, het verstrekken van financiële bijstand van de Unie aan trans-Europese netwerken en het ondersteunen van projecten van gemeenschappelijk belang het hoofddoel en de voornaamste componenten van deze verordening vormen, terwijl artikel 29 van en bijlage II bij deze verordening, welke de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 wijzigen, slechts een bijkomende doelstelling nastreven, namelijk wijziging van verordening nr. 913/2010 teneinde de kernnetwerkcorridors af te stemmen op de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor. Ook zijn het Parlement en de Raad van mening dat wanneer ten behoeve van deze wijziging een aparte handeling zou zijn vastgesteld, dit zou zijn gebeurd op basis van artikel 91 VWEU.

17 — Arresten Commissie/Parlement en Raad (C-411/06, EU:C:2009:518, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 — C-137/12, EU:C:2013:675.

19 — Punt 53.

56. Verder zijn het Parlement en de Raad van mening, als ik het goed begrijp, dat om deel te kunnen uitmaken van het TEN-V de corridor een project moet zijn in de zin dat er een verplichting moet bestaan om een bestaande infrastructuur te wijzigen of een nieuwe infrastructuur te verwezenlijken, hetgeen in casu niet het geval zou zijn. De verplichting om een eerste corridor voor goederenvervoer per spoor tot stand te brengen zou namelijk niet inhouden dat de lidstaten nieuwe spoorlijnen moeten aanleggen, maar enkel dat zij dienen toe te zien op een betere coördinatie van het goederenvervoer per spoor op bepaalde bestaande lijnen en een beter beheer ervan, onder andere met behulp van één platform. De Raad is bijgevolg van mening dat het enkele gebruik van een infrastructuur niet verwijst naar een „infrastructuur" in de zin van artikel 170, lid 1, VWEU.

57. Verder stelt het Parlement zich op het standpunt dat uit de in overweging 16 van de litigieuze verordening genoemde reden voor wijziging van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2, namelijk afstemming van de corresponderende kernnetwerkcorridor op deze corridor, op geen enkel wijze blijkt dat deze corridors met elkaar samenhangen en beide de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 170, lid 2, VWEU nastreven. Deze afstemming zou enkel gericht zijn op het stroomlijnen van het gebruik van de infrastructuur door de corridors voor goederenvervoer per spoor en de ontwikkeling ervan via de totstandbrenging van het kernnetwerk, teneinde onder andere de administratieve lasten te verminderen.

58. Het Parlement betoogt verder dat het begrip „netwerk" in verordening nr. 913/2010 functioneel van aard is. Zou elke maatregel die leidt tot een verbetering van het gebruik van de infrastructuren, zoals die in deze verordening, kunnen worden aangemerkt als een „maatregel die onder het TEN-V valt", dan zouden alle maatregelen met betrekking tot het vervoer op dit gebied – zoals veiligheids- of prijsstellingsmaatregelen – hieronder vallen. Ingevolge de artikelen 11 tot en met 13 van de TEN-V-verordening zou een netwerkmaatregel betreffende het spoorwegvervoer uitsluitend zijn gericht op de vervulling van de criteria met betrekking tot de vervoersinfrastructuren en de basis vormen waarop de projecten van gemeenschappelijk belang kunnen worden aangewezen.

59. De Raad wijst erop dat verordening nr. 913/2010 is vastgesteld op basis van artikel 91 VWEU en geen richtsnoeren bevat betreffende de trans-Europese netwerken in de zin van artikel 171, lid 1, VWEU. Deze verordening zou dus in haar geheel onder het gemeenschappelijk vervoersbeleid vallen. Met betrekking tot meer in het bijzonder artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening merkt de Raad op dat de noodzaak om de geografische afstemming van de corridors voor goederenvervoer per spoor op de kernnetwerkcorridors te verzekeren niet betekent dat de wijziging van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 onder het TEN-V valt.

60. Met betrekking tot het argument van het Verenigd Koninkrijk dat om te bepalen of een maatregel onder artikel 170 VWEU valt, moet worden nagegaan of deze maatregel betrekking heeft op het netwerk of op het gemeenschappelijk vervoersbeleid, moet volgens de Raad worden verwezen naar artikel 9 van de TEN-V-verordening en de hierin opgesomde vereisten. Ook merkt hij op dat de artikelen 11 tot en met 13 van deze verordening betrekking hebben op de infrastructuurcomponenten, de vereisten voor de infrastructuur en de prioriteiten voor de ontwikkeling van de infrastructuur. Om onder het TEN-V te vallen, moet een maatregel dus betrekking hebben op de infrastructuur.

61. Tot slot merkt de Raad op dat artikel 11 van verordening nr. 913/2010, dat is ondergebracht in hoofdstuk III ervan („Investeringen in de goederencorridor"), enkel een beheers- of coördinatie-instrument is en geen verplichting omvat om te investeren in spoorweginfrastructuur, aldus het argument van het Verenigd Koninkrijk verwerpend dat ook deze verordening uitmondt in projecten die worden erkend als projecten van gemeenschappelijk belang die in aanmerking kunnen komen voor TEN-V-middelen.

62. Volgens de Commissie vallen artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening niet onder de materiële werkingssfeer van de verordening. Zij betreffen een formele wijziging van verordening nr. 913/2010, die op basis van artikel 91 VWEU is vastgesteld. Bijgevolg is dit laatstgenoemde artikel van toepassing op deze bepalingen.

63. Ook de Commissie is van mening dat de bepalingen met betrekking tot de corridors voor goederenvervoer per spoor in hoofdzaak coördinatie- en beheersinstrumenten zijn die tot doel hebben goederenvervoersdiensten per spoor meer concurrerend te maken. Om die reden zouden zij enkel onder het gemeenschappelijk vervoersbeleid vallen.

2. Beoordeling

64. Het eerste middel van het Verenigd Koninkrijk betreft schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 263, tweede alinea, VWEU. Meer in het bijzonder is deze lidstaat van mening dat de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 gericht is op de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 170 VWEU en dat de wijziging in artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening daarom in overeenstemming met de artikelen 171 VWEU en 172 VWEU had moeten plaatsvinden.

65. Hoewel deze verordening is vastgesteld op de grondslag van artikel 172 VWEU, betogen het Parlement en de Raad – ondersteund door de Commissie – dat het doel dat wordt nagestreefd door de bij artikel 29 van en bijlage II bij deze verordening doorgevoerde wijziging van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 enkel bijkomend van aard is ten opzichte van het doel van deze verordening en dat de uitbreiding van die corridor onder het gemeenschappelijk vervoersbeleid valt. Bijgevolg zou voor deze wijziging op zich, wanneer zij door middel van een afzonderlijke handeling zou zijn doorgevoerd, artikel 91 VWEU de geëigende rechtsgrondslag zijn geweest.

66. Het gaat dus om de vraag of de geografische afstemming van de eerste corridors voor goederenvervoer per spoor en de kernnetwerkcorridors onder het gemeenschappelijk vervoersbeleid dan wel onder het TEN-V-beleid valt. Het belang van deze vraag mag niet worden onderschat. Wanneer namelijk het Hof artikel 172 VWEU inderdaad als de geëigende rechtsgrondslag beschouwt, is door de fout in de keuze van de besluitvormingsprocedure het Verenigd Koninkrijk mogelijk het recht ontnomen om invloed op de inhoud van deze handeling uit te oefenen, aangezien ingevolge artikel 172, tweede alinea, VWEU voor richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang betreffende trans-Europese netwerken de goedkeuring van de betrokken lidstaat is vereist en het Verenigd Koninkrijk niet heeft ingestemd met de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 tot Glasgow.

67. Het is vaste rechtspraak dat „de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie dient te zijn gebaseerd op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare gegevens, waartoe met name het doel en de inhoud van de handeling behoren” [20] en dat „[i]n dit verband [...] de rechtsgrondslag die is gebruikt voor het vaststellen van andere Uniehandelingen, in voorkomend geval met soortgelijke kenmerken, irrelevant [is], aangezien de rechtsgrondslag van een handeling moet worden bepaald op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf”. [21]

20 — Arresten Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Spanje/Raad (C-147/13, EU:C:2015:299, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68. Voorts heeft het Hof herhaaldelijk verklaard dat „[i]ndien na onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden aangezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, [...] zij op één rechtsgrondslag [moet] worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component”. [22]

69. Bijgevolg moet in het licht van deze rechtspraak worden nagegaan of, zoals het Verenigd Koninkrijk betoogt, artikel 172 VWEU de enige geëigende rechtsgrondslag is voor de uit artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening voortvloeiende uitbreidingen van de corridors voor goederenvervoer per spoor.

70. Hiertoe moeten, om te beginnen, de artikelen van het VWEU betreffende het gemeenschappelijk vervoersbeleid en betreffende de trans-Europese netwerken onder de loep worden genomen. Vervolgens moet aan de hand van het doel en de inhoud van artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening worden bezien of het met deze bepalingen samengaande optreden van de Unie wel of niet onder de werkingssfeer van de artikelen 170 VWEU e.v. valt.

a) Het gemeenschappelijk vervoersbeleid en de trans-Europese netwerken

71. Ingevolge artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de verdragen wat het vervoer betreft, nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Ter zake van deze doelstellingen bepaalt artikel 3, lid 3, VEU dat „[d]e Unie [...] een interne markt tot stand [brengt]. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert wetenschappelijke en technische vooruitgang.”

72. Artikel 91, lid 1, onder a) en b), VWEU wil deze doelstelling van de totstandbrenging van een interne markt verwezenlijken door dienaangaande richtsnoeren voor de Uniewetgever vast te leggen. In die zin schrijft deze bepaling voor dat laatstgenoemde „gemeenschappelijke regels [vaststelt] voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten” en de „voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn”.

73. De voornoemde bepaling verschaft de Uniewetgever de noodzakelijke basis om op het gebied van het vervoer diensten te liberaliseren en concurrentie toe te laten. [23] Zij ziet dus op de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie. Op het gebied van het spoorvervoer hebben bijvoorbeeld drie opeenvolgende wetgevingspakketten de geleidelijke liberalisering van diensten en de openstelling voor concurrentie mogelijk gemaakt. [24]

22 — Arrest Commissie/Parlement en Raad (C-43/12, EU:C:2014:298, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 — Zie arrest Parlement/Raad (13/83, EU:C:1985:220, punt 62).

24 — Het eerste spoorwegpakket omvat richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van richtlijn 91/440 (PB L 75, blz. 1), richtlijn 2001/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PB L 75, blz. 26) en richtlijn 2001/14. Het tweede spoorwegpakket bestaat uit verordening (EG) nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau („spoorwegbureauverordening”) (PB L 164, blz. 1) en richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van richtlijn 2001/14 (PB L 164, blz. 44). Het derde spoorwegpakket wordt gevormd door richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 tot wijziging van richtlijn 91/440 en van richtlijn 2001/14 (PB L 315, blz. 44) en richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PB L 315, blz. 51). Verder kan ook worden genoemd richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB L 343, blz. 32).

74. Artikel 91, lid 1, onder c) en d), VWEU heeft betrekking op maatregelen die geen handelskarakter hebben. Op basis hiervan stelt de Uniewetgever de maatregelen vast die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren, alsmede alle overige dienstige bepalingen. Wat de veiligheid van het vervoer betreft, kan worden verwezen naar richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs [25] of, op het gebied van de binnenvaart, richtlijn 2009/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen. [26]

75. Wat de „overige dienstige bepalingen" betreft, is het Hof in het arrest-Schumalla [27] in de gelegenheid geweest om de strekking van dit begrip te preciseren. Hierin heeft het Hof verklaard dat de instellingen van de Unie op het gebied van het gemeenschappelijk vervoersbeleid over een ruime normatieve bevoegdheid beschikken waar het de vaststelling van passende gemeenschappelijke regels betreft. [28] Meer in bijzonder heeft het Hof in dit arrest geoordeeld dat gemeenschappelijke maatregelen bijdragen tot de opheffing van de dispariteiten die de mededingingsvoorwaarden in het vervoer wezenlijk kunnen vervalsen, en dus „dienstig" blijken te zijn in de zin van artikel 91, lid 1, onder d), VWEU voor het tot stand brengen van een gemeenschappelijk vervoersbeleid. [29] Op basis van deze bepaling heeft de Uniewetgever maatregelen vastgesteld op onder andere fiscaal en sociaal gebied. [30]

76. Artikel 170 VWEU heeft betrekking op de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de interne markt en de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang, overeenkomstig, respectievelijk de artikelen 26 VWEU en 174 VWEU. Tevens preciseert artikel 170 VWEU dat de trans-Europese netwerken tot doel hebben de burgers van de Unie, de economische subjecten, alsmede de regionale en lokale gemeenschappen in staat te stellen ten volle profijt te trekken van de voordelen die uit de totstandkoming van een ruimte zonder binnengrenzen voortvloeien.

77. De totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken, en met name van TEN-V, moet het dus mogelijk maken om de nationale netwerken met elkaar te verbinden zodat alle hindernissen voor het vrije verkeer van goederen en personen worden weggenomen. In veel gevallen zijn deze hindernissen geografisch, zoals het geval is in de Alpen tussen Frankrijk en Italië, dan wel technisch van aard, zoals de uiteenlopende nationale boordsystemen voor signalering en snelheidsbegrenzing in het spoorwegvervoer waarmee treinen kunnen reageren op signalen die door grondstations worden uitgezonden. Het is evident dat dergelijke hindernissen een rem betekenen voor de totstandbrenging van de interne markt.

78. Wat de verwezenlijking van de in artikel 174 VWEU bedoelde doelstellingen betreft, herinner ik eraan dat dit artikel in de eerste en tweede alinea ervan bepaalt dat „[t]eneinde de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen, [...] de Unie haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang [ontwikkelt en vervolgt]" en dat „[d]e Unie [...] zich in het bijzonder ten doel [stelt], de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen". In haar mededeling over de territoriale cohesie [31] zet de Commissie uiteen dat deze „te maken [heeft] met de

25 — PB L 403, blz. 18.

26 — PB L 163, blz. 1.

27 — 97/78, EU:C:1978:211.

28 — Punt 4. Zie ook arrest Spanje en Finland/Parlement en Raad (C-184/02 en C-223/02, EU:C:2004:497, punt 29).

29 — Zie arresten Schumalla (97/78, EU:C:1978:211, punt 6) en Spanje en Finland/Parlement en Raad (C-184/02 en C-223/02, EU:C:2004:497, punt 40).

30 — Zie onder andere richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PB L 187, blz. 42) en richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegverkeer uitoefenen (PB L 80, blz. 35).

31 — Zie mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Groenboek over territoriale cohesie; van territoriale diversiteit een troef maken [COM(2008) 616 definitief].

harmonieuze ontwikkeling van al [de territoria van de Unie] en [...] voor de burger [beoogt] te waarborgen dat inherente kenmerken van deze gebieden het best tot hun recht komen. Als zodanig is het een hulpmiddel om van diversiteit een troef te maken die bijdraagt tot duurzame ontwikkeling in de hele EU." [32]

79. Op het gebied van het TEN-V wordt hieraan uitdrukking gegeven door de evenwichtige ontwikkeling van het Europese netwerk, teneinde de marktdeelnemers en de gebruikers toegang te verschaffen tot een innovatief, efficiënt en concurrerend netwerk in alle regio's van de Unie. [33] De TEN-V spelen dus een wezenlijke rol in de evenwichtige ontwikkeling van de gehele Unie, aangezien zij marktdeelnemers een mobiliteit zullen verlenen in omstandigheden die optimaal beogen te zijn, teneinde de economische activiteit beter over het gehele grondgebied van de Unie te spreiden. [34] Met deze netwerken kunnen de meest geïsoleerde regio's van de Unie worden verbonden met de meest centrale en verstedelijkte regio's. Zij zijn dus een instrument ten dienste van de marktdeelnemers en de burgers van de Unie. In zoverre is de plaats van de titel betreffende de trans-Europese netwerken in het VWEU, namelijk onmiddellijk ná titel XV („Consumentenbescherming") en vóór titel XVII („Industrie"), mijns inziens niet toevallig.

80. In haar Groenboek over de TEN-V [35] zet de Commissie uiteen dat „vanuit economisch en ecologisch oogpunt het doel van het vervoersbeleid is vervoersdiensten aan te moedigen die zowel op de interne markt als daarbuiten efficiënt, veilig en betrouwbaar zijn". [36] Het beleid op het gebied van de TEN-V moet „garanderen dat deze diensten zo efficiënt mogelijk worden geëxploiteerd, op basis van een geïntegreerde en innoverende infrastructuur die gelijke tred houdt met de technologische ontwikkelingen op het gebied van energie, infrastructuur en [vervoermiddelen in alle vervoerwijzen]". [37]

81. Gelet op het voorgaande rijst daarom de vraag of artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening slechts instrumenten zijn die voornamelijk, zo niet uitsluitend, ten dienste staan van de totstandbrenging van de interne markt, of dat zij verder reiken dan die doelstelling en meer specifiek de bevordering van de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel beogen.

b) Valt de uitbreiding van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor binnen de werkingssfeer van de artikelen 170 VWEU e.v.?

82. Artikel 29 van en bijlage II bij verordening nr. 1316/2013 maken deel uit van deze verordening, die de instelling beoogt van een financieringsfaciliteit voor het verstrekken van financiële bijstand aan projecten van gemeenschappelijk belang in het kader van het beleid op het gebied van de trans-Europese netwerken. [38] Meer in het bijzonder heeft deze verordening volgens overweging 2 ervan tot doel om de investeringen in trans-Europese netwerken te versnellen en zo veel mogelijk financiering vanuit zowel de publieke als de particuliere sector te benutten.

32 — Punt 1, blz. 3.

33 — Zie onder andere overwegingen 2 tot en met 5 van de TEN-V-verordening.

34 — In haar hiervoor aangehaalde mededeling over territoriale cohesie zet de Commissie het volgende uiteen: „Het vervoersbeleid heeft voor de hand liggende implicaties voor de territoriale cohesie vanwege het effect ervan op de concentratie van de economische activiteit en het patroon van verstedelijking. Het speelt een bijzonder belangrijke rol bij de verbetering van de verbindingen met en in minder ontwikkelde regio's." (punt 3.1, blz. 10)

35 — TEN-V: een beleidsevaluatie – Op weg naar een beter geïntegreerd trans-Europees vervoersnetwerk ten dienste van het gemeenschappelijke vervoersbeleid [COM(2009) 44 definitief].

36 — Punt 1, blz. 3.

37 — Idem.

38 — Zie de artikelen 1 en 3 van deze verordening.

83. Hiertoe formuleert de litigieuze verordening doelstellingen voor elk van de betrokken sectoren. Zo bepaalt artikel 4, lid 2, van deze verordening dat in de sector vervoer het financieringsmechanisme projecten van gemeenschappelijk belang ondersteunt die strekken tot het opheffen van knelpunten, het vergroten van de interoperabiliteit van de spoorwegen, het overbruggen van ontbrekende schakels en in het bijzonder het verbeteren van grensoverschrijdende tracés. Ook legt deze verordening het budget voor een bepaalde periode vast [39] en definieert zij de verschillende vormen van financiële bijstand alsmede de voorwaarden voor het verstrekken ervan. [40]

84. Artikel 29 van de litigieuze verordening staat in de laatste titel van deze verordening, waarin algemene en slotbepalingen zijn opgenomen. Enkel overweging 16 ervan biedt aanknopingspunten voor de beantwoording van de vraag waarom de Uniewetgever dit artikel heeft opgenomen in de litigieuze verordening. Hierin wordt aangegeven dat „[h]et in [verordening nr. 913/2010] vastgelegde geografisch tracé van spoorgoederencorridors en de in deel I van bijlage I bij [de litigieuze verordening] opgenomen kernnetwerkcorridors [...], waar passend en met inachtneming van de doelstellingen van de respectieve instrumenten, op elkaar [moeten] worden afgestemd teneinde de administratieve lasten te beperken en de ontwikkeling en het gebruik van de spoorweginfrastructuur te stroomlijnen”.

85. Artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening betreffen dus een wijziging van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor, teneinde deze af te stemmen op de in de sector vervoer voorgeselecteerde kernnetwerkcorridors, zoals bedoeld in deel I van bijlage I bij deze verordening.

86. Deze enkele constatering geeft echter geen antwoord op de vraag of deze bepalingen wel of niet binnen de werkingssfeer van artikel 170 VWEU vallen. Aangezien deze bepalingen een wijziging beogen van verordening nr. 913/2010 in haar oorspronkelijke versie, moet worden gekeken naar het doel en de inhoud van deze verordening om te bepalen of de uitbreiding van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor die is doorgevoerd bij artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening, overeenkomstig artikel 172 VWEU had moeten worden vastgesteld.

87. Hoewel de titel van verordening nr. 913/2010 de indruk geeft dat deze uitsluitend of voornamelijk de verbetering van de spoorwegmarkt tot doel heeft, blijkt uit de bepalingen ervan dat deze verordening in werkelijkheid meer omvat dan een loutere harmonisatie van de voorwaarden van de interne markt in de sector van deze vervoerswijze.

88. Om te beginnen vermeldt overweging 3 van deze verordening dat „[o]m concurrerend te zijn met andere vervoerswijzen, [...] het internationaal en binnenlands goederenvervoer per spoor [...] [moet] kunnen beschikken over een kwalitatief goede spoorweginfrastructuur, die op toereikende wijze wordt gefinancierd, dat wil zeggen een infrastructuur die de mogelijkheid biedt snelle goederenvervoerdiensten met een aantrekkelijke reistijd aan te bieden, die betrouwbaar zijn”. Om het spoorwegnet zo optimaal mogelijk te benutten en ter wille van de betrouwbaarheid ervan, voorziet deze verordening „in aanvullende procedures ter intensivering van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen”. [41]

89. Overweging 5 van deze verordening benadrukt de noodzakelijke interoperabiliteit van de nationale infrastructuren. In die zin wordt hierin opgemerkt dat „de totstandbrenging van internationale spoorwegcorridors voor een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer waarop goederentreinen in goede omstandigheden kunnen rijden en vlot van het ene nationale net naar het

39 — Zie artikel 5 van de litigieuze verordening.

40 — Zie de hoofdstukken II tot en met V van deze verordening.

41 — Zie overweging 4 van deze verordening.

andere kunnen rijden, de gebruiksvoorwaarden van de infrastructuur [zou] kunnen verbeteren". Ook overweging 9 van verordening nr. 913/2010 legt de nadruk op noodzaak en het belang van onderlinge verbindingen tussen de bestaande spoorweginfrastructuur bij het ontwerp van corridors voor goederenvervoer per spoor.

90. Volgens artikel 1 van deze verordening worden hierin „de regels vastgesteld voor de totstandbrenging en de organisatie van internationale spoorwegcorridors voor concurrerend goederenvervoer per spoor met het oog op de ontwikkeling van een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer". Hiertoe bevat deze verordening „regels voor de selectie, de organisatie, het beheer en de indicatieve planning van de investeringen van goederencorridors".

91. In die zin zijn verschillende eerste reeksen corridors voor goederenvervoer per spoor aangewezen door de lidstaten en opgenomen in de bijlage bij deze verordening.[42] Hieronder bevindt zich ook de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2, die, na wijziging door de litigieuze verordening, de corridor „Noordzee – Middellandse Zee" is geworden. Extra corridors voor goederenvervoer per spoor kunnen vervolgens worden geselecteerd en gewijzigd volgens de procedure van de artikelen 4 tot en met 6 van verordening nr. 913/2010.

92. Ingevolge artikel 8 van deze verordening wordt per goederencorridor, een raad van bestuur ingesteld door de betrokken lidstaten en een beheersraad door de betrokken infrastructuurbeheerders. Deze raden zijn belast met de ontwikkeling van de betrokken goederencorridor op basis van een overeenkomstig artikel 9 van deze verordening opgesteld uitvoeringsplan.

93. Artikel 11 van verordening nr. 913/2010 bepaalt dat de beheersraad tevens een periodiek te evalueren investeringsplan opstelt voor de infrastructuur van de corridor voor goederenvervoer per spoor en dit ter goedkeuring voorlegt aan de raad van bestuur. Dit plan omvat onder andere de lijst van geplande projecten voor de uitbreiding, vernieuwing of herschikking van de spoorweginfrastructuur en de uitrusting daarvan langs de goederencorridor, alsmede een invoeringsplan ten aanzien van interoperabele systemen langs de corridor voor goederenvervoer per spoor.[43]

94. Voorts wordt krachtens artikel 13 van deze verordening door de beheersraad van een goederencorridor een gemeenschappelijke instantie („enig loket") aangewezen of ingesteld die de marktdeelnemers de mogelijkheid biedt op één enkele plaats aanvragen van treinpaden[44] in te dienen voor een traject op het grondgebied van verschillende lidstaten.

95. De van tevoren geregelde internationale treinpaden worden bepaald door de verschillende betrokken infrastructuurbeheerders, rekening houdend met de behoeften van de markt en na beoordeling van de capaciteitsbehoeften.[45]

96. Verordening nr. 913/2010 beoogt dus de samenhangende en gecoördineerde totstandbrenging en ontwikkeling van corridors voor goederenvervoer per spoor, waaraan alle actoren van de betrokken sector bijdragen of waarvoor zij worden geraadpleegd.

42 — Zie artikel 3 van verordening nr. 913/2010.

43 — Zie artikel 11, lid 1, onder a) en b), van deze verordening.

44 — Een treinpad is een zone waarbinnen een bepaald aantal elkaar vlug opvolgende treinen met vergelijkbare snelheid op een gegeven moment van punt A naar punt B kan rijden. Anders gezegd gaat het hierbij om de mogelijkheid infrastructuur toe te wijzen aan de beweging van een trein tussen twee punten van het spoorwegnet.

45 — Zie artikel 14 van verordening nr. 913/2010.

97. Artikel 2, lid 2, onder a), van verordening nr. 913/2010 definieert het begrip „goederencorridor" als „het geheel van aangewezen spoorlijnen, met inbegrip van spoorponten, op het grondgebied van of tussen lidstaten en, in voorkomend geval, in Europese derde landen, die twee of meer terminals langs een hoofdtraject van de goederencorridor verbinden en, in voorkomend geval, alternatieve trajecten en segmenten die deze met elkaar verbinden, met inbegrip van de spoorweginfrastructuur, de uitrusting daarvan en relevante spoordiensten overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2001/14".

98. De keuze om het Europese spoorwegnet te ontwikkelen door de totstandbrenging van goederencorridors is niet zonder betekenis. Het corridorconcept houdt namelijk in dat rekening moet worden gehouden met een grote verscheidenheid aan indicatoren en kenmerken die de harmonieuze ontwikkeling van een gebied bepalen. De corridor is bijvoorbeeld omgeschreven als een „zone waarvan de omvang afhangt van de gebruikte indicatoren: geografische omstandigheden, bevolkingsdichtheid, culturele criteria, invloedssferen, institutionele structuren, politieke verschillen enz.".[46] Dit begrip „corridor" maakt het mogelijk „vervoersassen te bepalen [...], de processen van de ontsluiting van het achterland te beschrijven [...], de toegang tot hulpbronnen te rechtvaardigen [...], een netwerk van drukke, onderling samenhangende verkeersknooppunten in stedelijke gebieden weer te geven [...] of ook routes op verschillende geografische schalen te beschrijven".[47]

99. Ik twijfel er niet aan dat verordening nr. 913/2010 met de totstandbrenging van corridors voor goederenvervoer per spoor tot doel heeft om de werking van de interne markt in de sector spoorwegvervoer te verbeteren. Overigens geldt met betrekking tot deze sector, die sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog een neergaande lijn vertoont, dat alle Unieregelingen op dit gebied ertoe strekken deze in vergelijking met het weg-, zee- en luchtvervoer in het slop geraakte sector nieuw leven in te blazen.

100. De inhoud van deze verordening geeft mijns inziens evenwel aan dat zij wel degelijk tot doel heeft om, met de specifieke behoeften van de betrokken actoren voor ogen, het grondgebied van de Unie, zowel wat de economische als wat de sociale behoeften betreft, op evenwichtige en harmonieuze wijze te ontsluiten.[48] Artikel 4 van deze verordening is wat dit betreft, bijzonder verhelderend. Volgens deze bepaling moet voor de totstandbrenging van extra goederencorridors rekening worden gehouden met verschillende criteria. Bij de selectie van deze corridors moeten onder andere de volgende criteria in acht worden genomen: de goederencorridors doorkruisen ten minste drie lidstaten, of twee lidstaten indien de afstand tussen de terminals die aan de goederencorridor liggen meer dan 500 kilometer bedraagt; de samenhang van de goederencorridor met het TEN-V; de ERTMS-corridors en/of de corridors die zijn aangewezen door RNE; de integratie van de prioritaire TEN-V-projecten[49] in de goederencorridor, en de afweging van de sociaaleconomische kosten en baten bij de totstandbrenging van de goederencorridor.[50]

101. Bijgevolg beantwoordt verordening nr. 913/2010 mijns inziens aan de dubbele doelstelling die met het in artikel 170 VWEU bedoelde beleid op het gebied van de trans-Europese netwerken wordt nagestreefd, namelijk de totstandbrenging van de interne markt of de verzekering van de werking ervan (artikel 26 VWEU) en de bevordering van een harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel door de versterking van haar economische, sociale en territoriale samenhang (artikel 174 VWEU).

46 — Zie Debrie, J., en Comtois, C., „Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord", *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, nr. 58/2010, blz. 127, in het bijzonder punt 2.1.1, blz. 128.

47 — Idem.

48 — De gedachte van de Commissie in haar voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een Europees spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer [COM(2008) 852 definitief] was onder andere om „een zo schoon en efficiënt mogelijk vervoerssysteem voor [de] burgers en bedrijven [van de Unie] tot stand [te] brengen" (punt 1.1).

49 — Het in artikel 4, onder c), van verordening nr. 913/2010 gebruikte begrip „prioritaire projecten" is bij artikel 58, lid 2, van de TEN-V-verordening vervangen. In dit laatste voorschrift is namelijk bepaald dat „[v]erwijzingen naar de in bijlage III bij besluit nr. 661/2010/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende uniale richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet (PB L 204, blz. 1)] opgesomde prioritaire projecten worden beschouwd als verwijzingen naar het kernnetwerk als omschreven in deze verordening".

50 — Zie artikel 4, onder a) tot en met d), van deze verordening.

102. Het lijkt er overigens op dat de Uniewetgever zelf de totstandbrenging van corridors voor goederenvervoer per spoor als bijdrage aan de ontwikkeling van het TEN-V voor ogen had. Zo vermelden de voorbereidende werkzaamheden die tot de vaststelling van deze verordening hebben geleid dat de goederencorridor de exploitatie beoogt mogelijk te maken van internationale en binnenlandse goederenvervoersdiensten per spoor op het grondgebied van ten minste twee lidstaten en dat de corridor als kenmerk heeft deel uit te maken van het TEN-V. [51]

103. Een van de argumenten van het Parlement, de Raad en de Commissie is dat verordening nr. 913/2010 niet binnen de werkingssfeer van de artikelen 170 VWEU e.v. kan vallen aangezien de betrokken handeling daardoor de aanleg van nieuwe spoorweginfrastructuur tot doel zou moeten hebben.

104. Ik ben het daar niet mee eens.

105. Om te beginnen blijkt uit deze verordening op geen enkele wijze dat de totstandbrenging van corridors voor goederenvervoer per spoor alsmede het nemen van maatregelen ter bevordering van hun efficiënte beheer en gebruik niet om de aanleg van fysieke infrastructuur zou vragen. Mijns inziens zou dat zelfs noodzakelijk kunnen zijn voor de interoperabiliteit tussen de infrastructuren van de lidstaten, die, zoals we hebben gezien, het doel is van de totstandbrenging van deze corridors [52], aangezien interoperabiliteit is gedefinieerd als „het vermogen, omvattende alle juridische, technische en operationele voorwaarden van de infrastructuur in een vervoerswijze om verkeersstromen veilig en zonder onderbreking te laten verlopen teneinde de vereiste prestatieniveaus voor die infrastructuur of vervoerswijze te bereiken”. [53]

106. Voorts komt deze voorwaarde van de verwezenlijking van nieuwe fysieke infrastructuren op geen enkele wijze tot uitdrukking in de bewoordingen van de artikelen 170 VWEU en 171 VWEU.

107. Volgens artikel 170, lid 1, VWEU draagt de Unie bij tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. De totstandbrenging van trans-Europese netwerken houdt niet noodzakelijkerwijs in dat nieuwe infrastructuur moet worden aangelegd en kan, ten dele, plaatsvinden met gebruikmaking van reeds bestaande nationale infrastructuur. Dit wordt bevestigd door de overwegingen 7 en 8 van de TEN-V-verordening, waarin, respectievelijk, valt te lezen dat „[h]et [TEN-V] [...] grotendeels [is] samengesteld uit bestaande infrastructuur” en dat „[h]et [TEN-V] moet worden ontwikkeld door het tot stand brengen van nieuwe vervoersinfrastructuur, *door het rehabiliteren en het opschalen van bestaande infrastructuur* en door maatregelen die de hulpbronnenefficiënte benutting ervan bevorderen”. [54]

108. Verder bepaalt artikel 170, lid 2, VWEU dat het optreden van de Unie gericht is op de bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang tot deze netwerken. Hierbij gaat het mijns inziens om bestaande nationale netwerken die onderling moeten worden gekoppeld en interoperabel worden gemaakt.

109. Tot slot ziet artikel 171, lid 1, tweede streepje, VWEU op maatregelen die duidelijk gericht zijn op de interoperabiliteit van de netwerken, met name op het gebied van de harmonisatie van de technische normen. Deze maatregelen vereisen niet noodzakelijkerwijs nieuwe infrastructuur. Voorts is de interoperabiliteit van het spoor een van de doelstellingen van de in de TEN-V-verordening aangegeven richtsnoeren. Reeds in overweging 2 van deze verordening wordt immers gezegd dat „bij het vervoer

51 — Zie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad, aangehaald in voetnoot 48 (blz. 13), documenten van het Parlement A7-0162/2010 (blz. 47) en P6_TA(2009)0285 (blz. 7) en document van de Raad 11069/5/09 REV 5 ADD 1.

52 — Zie overweging 5 van deze verordening.

53 — Zie artikel 3, onder o), van de TEN-V-verordening.

54 — Cursivering van mij.

over spoor de interoperabiliteit [zou] kunnen worden vergroot met behulp van innovatieve oplossingen waarin de verschillende systemen beter op elkaar aansluiten; daarbij valt te denken aan boorduitrusting en sporen die geschikt zijn voor meerdere spoorbreedtes". Het laatstgenoemde systeem mag dan werkzaamheden aan de rails en dus aan de spoorweginfrastructuur zelf vereisen, maar dit geldt niet voor de boorduitrusting. Bovendien vermeldt overweging 5 van deze verordening dat „[h]et Witboek[55] pleit voor de invoering van een vervoersgerelateerde informatie- en communicatietechnologie om enerzijds het verkeersbeheer te verbeteren en te integreren, en anderzijds de administratieve procedures te vereenvoudigen dankzij een verbeterde goederenlogistiek en -tracering, alsook door optimale planningen en verkeersstromen. Daar *dergelijke maatregelen een efficiënt beheer en gebruik van de vervoersinfrastructuur bevorderen, dienen zij ook onder deze verordening te vallen*."[56]

110. Zo preciseert artikel 2, lid 1, van de TEN-V-verordening onder andere dat het TEN-V bestaat uit de vervoersinfrastructuur en telematicatoepassingen, alsook maatregelen die een efficiënt beheer en gebruik van die infrastructuur bevorderen en die het tot stand brengen en het exploiteren van duurzame, efficiënte vervoersdiensten toestaan. Hieruit volgt dat maatregelen die niet de verwezenlijking van nieuwe fysieke infrastructuur – in de zin van nieuwe spoorlijnen – vereisen, niettemin binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen.

111. Zou een handeling van de Unie moeten voorzien in de aanleg van nieuwe infrastructuur om binnen de werkingssfeer van artikel 170 VWEU te kunnen vallen, dan zou dit mijns inziens de mogelijkheden om dergelijke handelingen vast te stellen aanzienlijk beperken, niet alleen in de vervoersector, maar ook in de sectoren telecommunicatie en energie, sectoren die ook deel uitmaken van het trans-Europees netwerk. De trans-Europese netwerken, ongeacht of zij tot de vervoer-, telecommunicatie- of energiesector behoren, zijn niet beperkt tot fysieke infrastructuur. Zij omvatten alle maatregelen die kunnen bijdragen aan de doelstellingen van artikel 170 VWEU.

112. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de uitbreiding van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor, zoals bedoeld in artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening, binnen de werkingssfeer van artikel 170 VWEU betreffende de trans-Europese netwerken valt.

113. Bijgevolg is het eerste middel, ontleend aan een onjuiste keuze van de rechtsgrondslag voor de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2, gegrond.

114. Rest mij nog om na te gaan of de Uniewetgever overeenkomstig artikel 172, tweede alinea, VWEU de goedkeuring van het Verenigd Koninkrijk voor deze uitbreiding had moeten krijgen.

B – *Tweede middel: schending van artikel 172, tweede alinea, VWEU wegens niet-naleving van het vereiste van goedkeuring van de betrokken lidstaat*

115. Met zijn tweede middel betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 is vastgesteld in strijd met artikel 172, tweede alinea, VWEU, aangezien deze bepaling voorschrijft dat „[v]oor richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat, [...] de goedkeuring van de betrokken lidstaat vereist [is]".

55 — Witboek van de Commissie met als titel „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem" [COM(2011) 144 definitief/2].

56 — Cursivering van mij.

1. Argumenten van partijen

116. Tot staving van zijn tweede middel voert het Verenigd Koninkrijk twee argumenten aan, namelijk dat de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 een project van gemeenschappelijk belang vormt en betrekking heeft op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk.

a) De uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 vormt een project van gemeenschappelijk belang

117. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat het bij de wijzigingen die het gevolg zijn van artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening gaat om „projecten van gemeenschappelijk belang" in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU. Deze wijzigingen, die een uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 inhouden, zouden namelijk zijn vastgesteld in het kader van de richtsnoeren voor het TEN-V-beleid. In het bijzonder in overweging 46 van de TEN-V-verordening en overweging 16 van de litigieuze verordening, die vermelden dat de kernnetwerkcorridors dienen te zijn toegesneden op de corridors voor goederenvervoer per spoor die zijn vastgesteld overeenkomstig verordening nr. 913/2010, zou de noodzaak van een dergelijke uitbreiding tot uitdrukking zijn gebracht. Bovendien merkt het Verenigd Koninkrijk op dat deze uitbreiding is besloten in het kader van de litigieuze verordening, die is gebaseerd op artikel 172 VWEU.

118. Ook is het Verenigd Koninkrijk van mening dat deze uitbreiding duidelijk beantwoordt aan de definitie van „projecten van gemeenschappelijk belang" in artikel 7, lid 1, van de TEN-V-verordening.

119. Het Verenigd Koninkrijk betoogt verder dat het uitgebreide netwerk, het kernnetwerk en de corridors waaruit het bestaat, alsmede de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor zeer nauw met elkaar verbonden zijn. Als ik het goed begrijp, is volgens het Verenigd Koninkrijk op grond van artikel 9, lid 1, onder d), van deze verordening het uitgebreide netwerk de basis voor de aanwijzing van projecten van gemeenschappelijk belang. Het kernnetwerk op zijn beurt bestaat volgens artikel 38, lid 1, van deze verordening uit de delen van het uitgebreide netwerk met het grootste strategische belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het TEN-V-beleid. Voorts bestaat dit kernnetwerk uit corridors die de belangrijkste verkeersstromen over lange afstand in het kernnetwerk bestrijken en in het bijzonder bedoeld zijn om de grensoverschrijdende verbindingen in de Unie te verbeteren.[57] De uitbreidingen van de eerste reeks goederencorridors, voor zover zij leiden tot de afstemming van deze kernnetwerkcorridors op de corridors voor goederenvervoer per spoor, zouden ook bijdragen tot de doelstellingen van ontwikkeling van het TEN-V en daarom kunnen worden gedefinieerd als projecten van gemeenschappelijk belang, aangezien zij in werkelijkheid deel uitmaken van het uitgebreide netwerk.

120. Het Verenigd Koninkrijk wijst er verder op dat volgens artikel 7, lid 1, van de TEN-V-verordening, die zelf voorziet in richtsnoeren die de doelstellingen van het beleid op het gebied van de trans-Europese netwerken bestrijken in de zin van artikel 171, lid 1, VWEU, een project van gemeenschappelijk belang bijdraagt tot de ontwikkeling van het TEN-V, onder meer door maatregelen om een hulpbronnenefficiënt gebruik van het netwerk te bevorderen. Dit zou dus precies datgene zijn wat de wijzigingen van de lijst van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor beogen, aangezien volgens overweging 16 van de litigieuze verordening de kernnetwerkcorridors moeten worden afgestemd op de corridors voor goederenvervoer „teneinde de administratieve lasten te beperken en de ontwikkeling en het gebruik van de spoorweginfrastructuur te stroomlijnen".

57 — Artikel 43, lid 1, van de TEN-V-verordening.

121. Het Verenigd Koninkrijk voegt hieraan toe dat, hoe dan ook, de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor zoals oorspronkelijk aangewezen door verordening nr. 913/2010, zelf projecten van gemeenschappelijk belang zijn aangezien het hierbij gaat om fundamentele aspecten van het TEN-V. Deze verordening zou niet gaan over de verwezenlijking van een interne spoorwegmarkt, maar, blijkens de overwegingen 5 en 10 ervan, over de totstandbrenging van een internationaal spoorwegnet waarop goederentreinen vlot en eenvoudig van het ene naar het andere nationale net kunnen rijden. Uit artikel 4, onder b) en c), van deze verordening zou duidelijk blijken dat zij de samenhang van de corridors voor goederenvervoer per spoor met het TEN-V alsmede de inaanmerkingneming van de integratie van projecten betreffende het kernnetwerk in deze corridors beoogt te verzekeren.

122. Voorts is het Verenigd Koninkrijk van mening dat het begrip „projecten van gemeenschappelijk belang" niet beperkend moet worden uitgelegd. Zo zouden hieronder niet enkel projecten vallen die de verwezenlijking van nieuwe infrastructuur tot doel hebben. In dit verband citeert het Verenigd Koninkrijk artikel 3, onder a), van de TEN-V-verordening, waarin een project van gemeenschappelijk belang wordt omschreven als een project dat overeenkomstig de voorschriften van en onder naleving van het bepaalde in deze verordening wordt uitgevoerd, alsmede artikel 7, lid 1, van deze verordening, dat de verwezenlijking van nieuwe vervoersinfrastructuur louter zou zien als een van de middelen die het mogelijk maken dat projecten van gemeenschappelijk belang bijdragen tot de ontwikkeling van het TEN-V.

123. Het Verenigd Koninkrijk stelt zich daarom op het standpunt dat de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 bij artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening een „project van gemeenschappelijk belang" vormt in de zin van artikel 171 VWEU. Daartoe zou volstaan dat deze uitbreiding is bepaald in het kader van de door de TEN-V-verordening en de litigieuze verordening gedefinieerde richtsnoeren, is vastgesteld bij de litigieuze verordening die de uitwerking en financiering van projecten van gemeenschappelijk belang in het kader van het beleid op het gebied van de trans-Europese netwerken tot doel heeft, en duidelijk valt onder de omschrijving van het begrip „projecten van gemeenschappelijk belang" in de zin van artikel 7, lid 1, van de TEN-V-verordening.

124. Volgens het Parlement kan de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor geen project in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU vormen. Het enkele feit dat aanvragen voor het gebruik van de corridors worden afgehandeld via één loket zou slechts het logische gevolg zijn van het bestaan van de infrastructuur. Zo zou de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor enkel tot doel hebben het gebruik van de spoorwegen te vergemakkelijken teneinde het vervoer van goederen per spoor efficiënter te maken.

125. Het Parlement betoogt dat gelet op de bewoordingen van artikel 7, lid 4, van de TEN-V-verordening de samenhang tussen projecten van gemeenschappelijk belang en infrastructuur evident is. Dienaangaande herinnert het eraan dat krachtens deze bepaling de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat de projecten worden uitgevoerd onder naleving van de relevante bepalingen van Unie- en nationaal recht, met name de rechtshandelingen van de Unie inzake milieu, klimaatbescherming, veiligheid, beveiliging, concurrentie, staatssteun, overheidsopdrachten, volksgezondheid en toegankelijkheid. Bijgevolg ziet het Parlement niet in waarom en hoe het instellen van een coördinatieraad of één loket vergelijkbaar zou kunnen zijn met iets dat aan dergelijke eisen beantwoordt.

126. Ter onderscheiding van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor van de kernnetwerkcorridors wijst het Parlement erop dat blijkens de overwegingen 42 tot en met 44 van de TEN-V-verordening met de laatstgenoemde iets heel anders wordt bedoeld dan met de eerstgenoemde. Volgens deze overwegingen zou wat het kernnetwerk betreft, een corridoraanpak kunnen worden gehanteerd voor de transnationale coördinatie van verschillende projecten en zouden

de kernnetwerkcorridors de infrastructuur van het kernnetwerk moeten helpen ontwikkelen. Voorts zouden hun doelstelling en specifieke aard de noodzaak met zich brengen om voor complexe grensoverschrijdende projecten voor iedere kernnetwerkcorridor zowel private als publieke financieringsbronnen te vinden.

127. De Raad wijst op het feit dat verordening nr. 913/2010 is vastgesteld op basis van artikel 91 VWEU en noch richtsnoeren bevat met betrekking tot de trans-Europese netwerken, noch een definitie van het begrip projecten van gemeenschappelijk belang. Bijgevolg zou deze verordening volledig onder het gemeenschappelijk vervoersbeleid vallen.

128. Ook de Raad is van mening dat uit de bewoordingen van de TEN-V-verordening duidelijk blijkt dat het bij projecten van gemeenschappelijk belang gaat om projecten die leiden tot de verwezenlijking van nieuwe vervoersinfrastructuur en de rehabilitatie en de modernisering van bestaande vervoersinfrastructuur.

129. Anders dan het Verenigd Koninkrijk betoogt, zou het feit dat een maatregel beantwoordt aan een van de vereisten van artikel 7 van deze verordening niet volstaan om deze maatregel onder de definitie van project van gemeenschappelijk belang te laten vallen. Dienaangaande zou het Verenigd Koninkrijk niet aantonen dat de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 in overeenstemming is met de hoofdstukken II – het uitgebreide netwerk – en III – het kernnetwerk – van deze verordening, zoals wordt voorgeschreven door artikel 7, lid 2, onder b), van de TEN-V-verordening.

130. Volgens de Commissie vallen de samenstelling, de aanpassing en de vervanging van de lijst van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor niet onder de in artikel 171, lid 1, VWEU bepaalde richtsnoeren en kunnen zij daarom niet worden aangemerkt als projecten van gemeenschappelijk belang.

131. De Commissie is tevens van mening dat de reden van het vereiste van goedkeuring van de lidstaat waarop een project van gemeenschappelijk belang betrekking heeft, zoals vastgelegd in artikel 172, tweede alinea, VWEU, niet kan zijn dat elke maatregel die gevolgen heeft voor een lidstaat de goedkeuring van deze lidstaat vereist.

b) De uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 heeft betrekking op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk

132. Volgens het Verenigd Koninkrijk is het evident dat de uitbreidingen van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU. De goedkeuring van de in artikel 171 VWEU bedoelde richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang door de betrokken lidstaat zou noodzakelijk zijn omdat deze de belangen van lidstaten raken, hetgeen in casu wat de totstandbrenging en de uitbreiding van een eerste corridor voor goederenvervoer per spoor betreft, het geval zou zijn.

133. Het Verenigd Koninkrijk zet uiteen dat zodra deze corridor tot stand is gebracht, de betrokken lidstaat namelijk aan een reeks van verplichtingen uit hoofde van verordening nr. 913/2010 moet voldoen. Zo zou artikel 14 van deze verordening de verplichting inhouden om voor goederentreinen tevoren geregelde treinpaden te reserveren die worden toegewezen door middel van één loket dat krachtens artikel 13 van deze verordening is ingesteld. Dit zou uiteraard gevolgen hebben voor de infrastructuurcapaciteit van de betrokken lidstaat. Verder zou uit het feit dat de procedure van verordening nr. 913/2010 voor de selectie van extra goederencorridors rekening houdt met de vraag of de totstandbrenging van een goederencorridor buitensporige lasten voor de lidstaat impliceert (artikel 5, lid 3, van deze verordening), en de omstandigheid dat een lidstaat niet verplicht is te

participeren in een dergelijke totstandbrenging indien de spoorbreedte van zijn spoorwegnet verschilt van die van het hoofdspoornet in de Unie (artikel 5, lid 4, van deze verordening), blijken dat de totstandbrenging van een corridor voor goederenvervoer per spoor aanzienlijke concrete gevolgen heeft voor de betrokken lidstaat.

134. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat een project van gemeenschappelijk belang ook dan het grondgebied van een lidstaat kan betreffen in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU, wanneer het niet noodzakelijkerwijs de verwezenlijking van nieuwe infrastructuur tot gevolg heeft. Dit zou blijken uit het feit dat de kernnetwerkcorridors, die volgens artikel 42, lid 1, van de TEN-V-verordening een instrument zijn om de gecoördineerde totstandbrenging van het kernnetwerk te faciliteren, op zichzelf niet de verwezenlijking van nieuwe infrastructuur vereisen. De totstandbrenging van deze corridors is echter niet uitgesloten van de kwalificatie „projecten van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat" in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU.

135. Volgens het Parlement kan er slechts sprake zijn van richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang die in de zin van deze bepaling betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat, indien een infrastructuurproject een rechtstreekse band heeft met het grondgebied. Een ruime uitlegging van dit begrip zou erop neerkomen dat voor elke maatregel die bijdraagt aan de verbetering van de werking van de trans-Europese netwerken de goedkeuring van elke lidstaat moet worden verkregen, aangezien elke maatregel van deze aard per definitie is bedoeld om op het grondgebied van de lidstaten toepassing te vinden. Het Parlement en de Raad verwijzen naar het arrest Spanje/Raad [58], waarin het Hof met betrekking tot artikel 192, lid 2, onder b), VWEU, dat op milieugebied in een bijzondere besluitvormingsprocedure voorziet voor maatregelen met betrekking tot de ruimtelijke ordening en de bodembestemming, heeft verklaard dat maatregelen die niet de verwezenlijking van specifieke infrastructuurprojecten regelen, algemeen van aard zijn en dus niet onder de bijzondere procedure vallen. Dit zou eveneens gelden voor „maatregelen die [...], ofschoon zij bepaalde grenzen stellen aan de wijze waarop de bodem van de lidstaten mag worden gebruikt, niet het gebruik regelen waarvoor zij de bodem bestemmen". [59]

136. Het Parlement maakt een vergelijking met de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor en merkt op dat in casu zelfs van een dergelijke indirecte band geen sprake kan zijn, aangezien op geen enkele wijze enige beperking wordt gesteld aan het gebruik van het grondgebied, gelet op het feit de corridors enkel de coördinatie tussen de infrastructuurbeheerders en het instellen van één loket beogen, teneinde te komen tot een concurrerend goederenvervoer.

137. Het Parlement is voorts van mening dat de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor geen gevolgen kan hebben voor het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk, aangezien het door deze lidstaat aangevoerde verlies van zeggenschap over de toewijzing van capaciteiten enkel een zuiver operationele overweging is. Het feit dat infrastructuurbeheerders onderling over de toewijzing van treinpaden moeten overleggen, zou geen gevolgen hebben voor het grondgebied van een lidstaat.

138. Volgens de Raad bestaat enkel een band met het grondgebied van een lidstaat, indien het betrokken infrastructuurproject een directe relatie heeft met het grondgebied van deze lidstaat, dat wil zeggen concrete gevolgen heeft voor de autonomie van die lidstaat wat de inrichting van zijn grondgebied betreft. Dit geldt niet voor de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor, die niet zouden leiden tot bouwprojecten, waarvan wel sprake kan zijn in het geval van de kernnetwerkcorridors.

58 — C-36/98, EU:C:2001:64.

59 — Punt 53.

139. Dit vereiste met betrekking tot de infrastructuur zou rechtstreeks voortvloeien uit artikel 170 VWEU en zou wezenlijk zijn voor de totstandbrenging van de trans-Europese netwerken. Volgens de Raad moet artikel 172, tweede alinea, VWEU, waarin de besluitvormingsprocedure is vastgelegd, restrictief worden uitgelegd.

2. Beoordeling

140. Artikel 172, eerste alinea, VWEU voorziet in een medebeslissingsprocedure na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Wanneer het echter bij de handeling die het voorwerp is van deze procedure, gaat om richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat, is de goedkeuring van de betrokken lidstaat vereist.

141. Het tweede middel werpt daarom in de eerste plaats de vraag op of de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 valt onder het begrip „projecten van gemeenschappelijk belang" in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU, en in de tweede plaats, of deze uitbreiding betrekking heeft op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk in de zin van deze bepaling.

a) Valt de uitbreiding van een eerste corridor voor goederenvervoer onder het begrip „project van gemeenschappelijk belang"?

142. In de TEN-V-verordening, die zoals bekend de richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het TEN-V vastlegt, worden projecten van gemeenschappelijk belang aangewezen.[60] Het zijn deze projecten die bijdragen aan de verwezenlijking van het TEN-V. Verder beantwoorden zij aan de prioriteiten die in de richtsnoeren zijn vastgesteld[61], met name aan de in artikel 10 van de TEN-V-verordening neergelegde algemene prioriteiten, alsmede – hetgeen in casu relevant is – aan de in artikel 13 van deze verordening opgesomde prioriteiten voor de ontwikkeling van spoorweginfrastructuur.

143. Om als zodanig te worden aangemerkt, moet een project van gemeenschappelijk belang dus beantwoorden aan het in de TEN-V-verordening gedefinieerde kader. Wat dit betreft, definieert artikel 3, onder a), ervan een project van gemeenschappelijk belang als „een project dat overeenkomstig de voorschriften van en onder naleving van het bepaalde in deze verordening wordt uitgevoerd".

144. Artikel 7 van de TEN-V-verordening noemt een aantal extra aspecten die een betere afbakening van dit begrip mogelijk maken. Lid 1 van dat artikel bepaalt namelijk dat „projecten van gemeenschappelijk belang [bij]dragen [...] tot de ontwikkeling van het [TEN-V] door de verwezenlijking van nieuwe vervoersinfrastructuur, door de rehabilitatie en de modernisering van bestaande vervoersinfrastructuur en door maatregelen om een hulpbronnenefficiënt gebruik van het netwerk te bevorderen".

145. Verder moet ingevolge artikel 7, lid 2, van deze verordening een project van gemeenschappelijk belang voldoen aan de volgende vereisten: bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen binnen ten minste twee van de vier in artikel 4 genoemde categorieën; voldoen aan hoofdstuk II betreffende het uitgebreide netwerk, en, indien het betrekking heeft op het kernnetwerk, daarnaast aan

60 — Zie artikel 1, leden 1 en 2, van deze verordening.

61 — Zie overweging 20 van deze verordening.

hoofdstuk III; economisch levensvatbaar zijn op basis van een analyse van de sociaaleconomische kosten en baten, en aantoonbaar Europese meerwaarde bieden. De vier in artikel 4 van de TEN-V-verordening genoemde categorieën zijn: samenhang, efficiëntie, duurzaamheid en meer voordelen voor de gebruikers.

146. Derhalve moet in het licht van al deze aspecten worden nagegaan of de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 kan worden aangemerkt als „project van gemeenschappelijk belang" in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU.

147. Wat artikel 7, lid 1, van de TEN-V-verordening betreft, hanteren het Parlement, de Raad en de Commissie mijns inziens een te restrictieve lezing van deze bepaling. Zij zijn in wezen van mening dat een project van gemeenschappelijk belang noodzakelijkerwijs de aanleg of ontwikkeling van spoorweginfrastructuur impliceert, hetgeen niet het geval zou zijn voor de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor.

148. Zoals ik heb uiteengezet in de punten 105 tot en met 111 van deze conclusie, is de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken niet beperkt tot de verwezenlijking van nieuwe infrastructuur. Dit geldt bijgevolg ook voor de projecten van gemeenschappelijk belang, aangezien het deze zijn die bijdragen aan de totstandbrenging van deze netwerken.

149. De tekst van artikel 7, lid 1, van de TEN-V-verordening wijst in die richting, aangezien deze bepaling niet alleen de verwezenlijking van nieuwe vervoersinfrastructuur noemt, maar ook vermeldt dat projecten van gemeenschappelijk belang bijdragen tot de ontwikkeling van het TEN-V door maatregelen om een hulpbronnenefficiënt gebruik van het netwerk te bevorderen. Verder is deze bepaling volledig in lijn met artikel 2, lid 1, van deze verordening, dat bepaalt dat het TEN-V bestaat uit de vervoersinfrastructuur en telematicatoepassingen, alsook „maatregelen die een efficiënt beheer en gebruik van die infrastructuur bevorderen en die het tot stand brengen en het exploiteren van duurzame, efficiënte vervoersdiensten toestaan". Voorbeelden van deze maatregelen zijn te vinden in artikel 32 van deze verordening, waarin is bepaald dat de lidstaten bijzondere aandacht besteden aan projecten van gemeenschappelijk belang die zowel efficiënte goederenvervoersdiensten opleveren waarvoor de infrastructuur van het uitgebreide netwerk wordt gebruikt, als bijdragen aan de terugdringing van de CO_2-uitstoot en andere negatieve milieueffecten en die onder andere ten doel hebben het duurzaam gebruik van de vervoersinfrastructuur te verbeteren, onder meer dankzij een efficiënt beheer, multimodale vervoersdiensten met inbegrip van de noodzakelijke flankerende informatiestromen te faciliteren en de samenwerking tussen vervoerders te verbeteren, alsmede informatie over kenmerken en prestaties van het voertuigenpark, administratieve vereisten en menselijke middelen te analyseren en te verstrekken.

150. Geconstateerd moet worden dat het begrip „projecten van gemeenschappelijk belang" zich niet beperkt tot projecten die de aanleg of de aanpassing van vervoersinfrastructuur vereisen. Dit begrip is veel ruimer dan dat en omvat onder andere maatregelen voor een gecoördineerd en samenhangend beheer en gebruik van deze infrastructuur, hetgeen het doel van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor is. Een dergelijke aanpak is niet meer dan logisch, aangezien voor een optimale werking van het TEN-V de fysieke aanleg of de verbetering van infrastructuur alleen zeker niet voldoende is, maar noodzakelijkerwijs moet samengaan met een efficiënt beheer en gebruik.

151. Verder staat het volgens mij buiten kijf dat de totstandbrenging van extra corridors voor goederenvervoer per spoor, zoals de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2, beantwoordt aan de doelstellingen van artikel 4 van de TEN-V-verordening, en met name die van samenhang en efficiëntie.

152. Zoals we namelijk hebben gezien, heeft de totstandbrenging van deze corridors tot doel om – met name door de nadruk te leggen op de interoperabiliteit en de interconnectie [62] – bij te dragen tot de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie. Verder beoogt de ontwikkeling van corridors voor goederenvervoer per spoor ook het aanbieden van aantrekkelijke en betrouwbare goederenvervoerdiensten. [63] Deze doelstelling valt samen met die van artikel 4, onder d), van de TEN-V-verordening, namelijk de vergroting van de voordelen voor de gebruikers van het trans-Europees vervoersnetwerk.

153. Verder wordt ingevolge artikel 4 van verordening nr. 913/2010 bij de selectie van extra goederencorridors en bij de wijziging van de goederencorridors rekening gehouden met verschillende criteria. Zo moet overeenkomstig artikel 4, onder b), van deze verordening bij deze selectie rekening worden gehouden met de samenhang van de goederencorridor met het TEN-V, de ERTMS-corridors en/of de corridors die zijn aangewezen door RNE. Verder wordt onder c) ervan bepaald dat de integratie van de projecten van het kernnetwerk in de goederencorridor in aanmerking moet worden genomen. Bijgevolg lijken mij de extra corridors voor goederenvervoer per spoor noodzakelijkerwijs te moeten beantwoorden aan de vereisten van hoofdstuk II van de TEN-V-verordening, betreffende het uitgebreide netwerk, en die van hoofdstuk III ervan, betreffende het kernnetwerk. [64]

154. Verder is in het kader van de selectie van extra corridors voor goederenvervoer per spoor een afweging vereist van de sociaaleconomische kosten en baten bij de totstandbrenging van de goederencorridor. [65]

155. Tot slot is de aantoonbaar Europese meerwaarde die een project van gemeenschappelijk belang moet bieden [66], gedefinieerd als de „door een project vertegenwoordigde waarde die, naast de potentiële waarde voor de betreffende lidstaat alleen, leidt tot een aanzienlijke verbetering van vervoersverbindingen of vervoersstromen tussen de lidstaten, zoals aantoonbaar blijkt uit verbeteringen op het vlak van efficiëntie, duurzaamheid, concurrentievermogen of cohesie, overeenkomstig de in artikel 4 [van de TEN-V-verordening] genoemde doelstellingen”. [67] Gelet op de in artikel 4 van verordening nr. 913/2010 gedefinieerde criteria en de door mij in de punten 97 en 98 van deze conclusie uiteengezette reden voor de inrichting van goederencorridors, ben ik van mening dat extra corridors voor goederenvervoer per spoor, zoals de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2, zeker een dergelijke verbetering beogen.

156. Gelet op het voorgaande ben ik daarom van mening dat de uitbreiding van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor moet worden aangemerkt als een „project van gemeenschappelijk belang” in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU.

b) Heeft de uitbreiding van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor betrekking op het grondgebied van een lidstaat?

157. Artikel 172, tweede alinea, VWEU bepaalt dat voor richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat, de goedkeuring van de betrokken lidstaat vereist is.

62 — Zie de overwegingen 5, 9 en 11 van verordening nr. 913/2010.

63 — Zie de overwegingen 3 en 4 van deze verordening.

64 — Aangezien ingevolge artikel 38 van de TEN-V-verordening het kernnetwerk bestaat uit de delen van het uitgebreide netwerk met het grootste strategische belang, dient de ontwikkeling van het eerstgenoemde noodzakelijkerwijs te beantwoorden aan de vereisten die voor het laatstgenoemde gelden.

65 — Zie artikel 4, onder d), van verordening nr. 913/2010.

66 — Artikel 7, lid 2, onder d), van de TEN-V-verordening.

67 — Zie artikel 3, onder d), van deze verordening.

158. Mijns inziens vindt de invoering van een soort van vetorecht voor de betrokken lidstaat zijn verklaring in het feit dat het beleid op het gebied van de trans-Europese netwerken territoriale aspecten omvat en dus, in zekere zin, de ruimtelijke ordening betreft, dat wil zeggen een gebied waarop de staten van oudsher soeverein zijn.

159. Zoals we hebben gezien in de punten 132 tot en met 139 van deze conclusie, bestaat er tussen partijen onenigheid over de uitlegging van de uitdrukking „betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat" in artikel 172, tweede alinea, VWEU.

160. Mijns inziens zijn de bewoordingen van deze bepaling duidelijk en eenduidig. Zodra een als „van gemeenschappelijk belang" gekwalificeerd project betrekking heeft op het grondgebied van een lidstaat is voor de uitvoering ervan de goedkeuring van die lidstaat vereist. Zoals we in de voorafgaande punten van deze conclusie hebben gezien, houdt een project van gemeenschappelijk belang immers steeds een reeks van maatregelen in die voor de betrokken lidstaat noodzakelijkerwijs gevolgen hebben voor zijn grondgebied.

161. De door de opstellers van het VWEU gekozen formulering „betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat" is volstrekt helder en geeft geen aanleiding tot een andere uitlegging dan naar de werkelijke betekenis ervan.

162. In casu gaat het bij de in het onderhavige beroep betwiste uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 om een tracé van Londen tot Glasgow. Het staat dus buiten kijf dat dit project van gemeenschappelijk belang betrekking heeft op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk in de zin van artikel 172, tweede alinea, VWEU. Bijgevolg had dit project de goedkeuring van deze lidstaat moeten krijgen, hetgeen in het onderhavige geval niet is gebeurd.

163. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het tweede middel van het Verenigd Koninkrijk, ontleend aan schending van het goedkeuringsvereiste van artikel 172, tweede alinea, VWEU, gegrond is.

C – *Slotopmerkingen*

164. Het lijkt mij passend erop te wijzen dat een andere analyse van de zaak mij hoe dan ook tot dezelfde slotsom zou hebben gebracht.

165. Zelfs al zou moeten worden aangenomen dat de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 is vastgesteld op een juiste rechtsgrondslag, namelijk artikel 91 VWEU, die in geen geval de goedkeuring van de door deze uitbreiding geraakte lidstaat zou hebben vereist, dan zouden artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening niettemin hebben moeten worden nietig verklaard.

166. Dienaangaande breng ik in herinnering dat verordening nr. 913/2010 een specifieke procedure kent voor de selectie en wijziging van extra corridors voor goederenvervoer per spoor. Artikel 5, lid 3, van deze verordening bepaalt dat „een lidstaat die na overlegging van een sociaaleconomische analyse van oordeel is dat de totstandbrenging van een goederencorridor niet in het belang zou zijn van de waarschijnlijke aanvragers van capaciteit van de goederencorridor, of geen aanzienlijke sociaaleconomische voordelen zou opleveren of buitensporige lasten zou impliceren, niet verplicht [is] overeenkomstig leden 1 en 2 van dit artikel te participeren, onder voorbehoud van een besluit van de Commissie die handelt overeenkomstig de in artikel 21, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure". Verder wordt ingevolge artikel 5, lid 5, van deze verordening „[d]e totstandbrenging van een goederencorridor [...] voorgesteld door de betrokken lidstaten". Bijgevolg kan een goederencorridor enkel onder hun impuls tot stand worden gebracht.

167. In casu heeft het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig deze bepalingen een procedure ingeleid ter zake van de uitbreiding van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2 tot Londen.[68]

168. Deze lidstaat heeft evenwel geen voorstel ingediend met betrekking tot een uitbreiding tot Glasgow, noch enige sociaaleconomische analyse overgelegd waaruit in voorkomend geval het voordeel van een dergelijke uitbreiding bleek. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat op deze uitbreiding de procedures van verordening nr. 913/2010 hadden moeten worden toegepast.[69] Als ik de Raad goed begrijp, was het mijns inziens niet noodzakelijk om de specifiek hiervoor bestemde procedure van artikel 5 van deze verordening in acht te nemen.[70] De Commissie op haar beurt is van mening dat in de omstandigheden van het onderhavige geval het bestaan van een specifieke procedure voor de wijziging van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor weinig ertoe doet.[71]

169. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Bondsrepubliek Duitsland en de Republiek Letland in het kader van de procedure voor de vaststelling van de litigieuze verordening uiting hebben gegeven aan hun aarzeling met betrekking tot de niet-naleving van de procedure van verordening nr. 913/2010 voor de wijziging van de eerste reeks corridors voor goederenvervoer per spoor.[72]

170. Geconstateerd moet worden dat artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening, die voorzien in een wijziging van de eerste corridor voor goederenvervoer per spoor nr. 2, zijn aangenomen zonder dat de procedure van artikel 5 van verordening nr. 913/2010 in acht is genomen.

171. De niet-inachtneming van deze procedure kan alleen maar inhouden dat artikel 29 van en bijlage II bij de litigieuze verordening nietig moeten worden verklaard, aangezien dit ontegenzeggelijk een schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 263, tweede alinea, VWEU vormt. Door de verkeerde keuze van de besluitvormingsprocedure heeft het Verenigd Koninkrijk namelijk geen gebruik kunnen maken van zijn recht om invloed op de inhoud van deze bepalingen uit te oefenen.

VI – **Conclusie**

172. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

1) artikel 29 van en bijlage II bij verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van verordening nr. 913/2010 en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010, nietig te verklaren, en

2) het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten, waarbij de Europese Commissie haar eigen kosten draagt.

68 — Zie de punten 23 e.v. van het verzoekschrift van het Verenigd Koninkrijk en punt 33 van het verweerschrift van de Raad.

69 — Zie punt 12 van de memorie van antwoord van het Verenigd Koninkrijk op de memorie in interventie van de Commissie.

70 — Punt 42 van het verweerschrift van de Raad.

71 — Zie punt 39 van de memorie in interventie van de Commissie.

72 — Zie document van de Raad 16096/13 ADD 2.