Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 3 września 2015 r.[1]

Sprawa C-121/14

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej
przeciwko
Parlamentowi Europejskiemu,

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Artykuł 91 TFUE — Artykuły 170 TFUE i następne — Transport — Transeuropejskie sieci transportowe — Instrument „Łącząc Europę" — Rozszerzenie kolejowych korytarzy towarowych poza Londyn — Wymagające zgody zainteresowanego państwa członkowskiego projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania

1. W swojej skardze Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę", zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010[2], oraz załącznika II do tego aktu głównie w oparciu o to, że rozszerzenia pierwszych korytarzy towarowych stanowią realizację celów art. 170 TFUE, w związku z czym powinny zostać przyjęte na podstawie przepisów art. 171 TFUE i 172 TFUE.

I – **Ramy prawne**

A – *Traktat FUE*

2. Artykuł 91 TFUE stanowi, co następuje:

„1. W celu wykonania artykułu 90 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, ustanawiają:

a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jedne[go] lub większej liczby państw członkowskich;

b) warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim;

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 348, s. 129, zwane dalej „spornym rozporządzeniem".

c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;

d) wszelkie inne potrzebne przepisy.

2. Przy przyjmowaniu środków, o których mowa w ustępie 1, uwzględnia się przypadki, w których zastosowanie tych środków może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej".

3. W tytule XVI, pod nazwą „Sieci transeuropejskie", art. 170 TFUE stanowi:

„1. Aby pomóc osiągnąć cele określone w artykułach 26 i 174 oraz umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki.

2. W ramach systemu otwartych i konkurencyjnych rynków działanie Unii zmierza do sprzyjania wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci. Uwzględnia ona w szczególności potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii".

4. Ponadto, dalej w ramach tego samego tytułu, art. 171 ust. 1 TFUE stanowi:

„Aby osiągnąć cele określone w artykule 170, Unia:

— ustanawia zbiór wytycznych obejmujących cele, priorytety i ogólne kierunki działań przewidzianych w dziedzinie sieci transeuropejskich; wytyczne te wskazują projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania,

— urzeczywistnia każdy środek, który może się okazać niezbędny do zapewnienia współdziałania między sieciami, w szczególności w dziedzinie normalizacji technicznej,

— może wspierać projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, popierane przez państwa członkowskie, a wskazane w ramach wytycznych określonych w tiret pierwszym, w szczególności poprzez analizy możliwości wykonania, gwarancje kredytowe lub bonifikaty oprocentowania; Unia może się również przyczyniać do finansowania, za pośrednictwem Funduszu Spójności utworzonego zgodnie z artykułem 177, poszczególnych projektów w państwach członkowskich w dziedzinie infrastruktury transportu.

Działania Unii biorą pod uwagę potencjalną efektywność gospodarczą projektów".

5. Wreszcie art. 172 TFUE, zawarty również w tytule XVI, dotyczącym sieci transeuropejskiej, stanowi, co następuje:

„Wytyczne i inne środki określone w artykule 171 ustęp 1 są przyjmowane przez Parlament […] i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów.

Wytyczne i projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą terytorium jakiegoś [danego] państwa członkowskiego, wymagają zgody tego państwa".

B – *Rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego*

6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy[3], przyjęte na podstawie art. 91 TFUE, ma na celu utworzenie międzynarodowych korytarzy kolejowych na potrzeby europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy. W tym celu ustanawia ono zasady związane z wyborem, organizacją i indykatywnym planowaniem inwestycyjnym korytarzy towarowych oraz zarządzaniem nimi[4].

7. Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego „korytarz towarowy" oznacza wszystkie wyznaczone linie kolejowe, w tym kolejowe linie promowe, na terytorium państw członkowskich lub pomiędzy nimi i – w stosownych przypadkach – europejskimi państwami trzecimi, łączące dwa lub więcej terminali położonych na głównej trasie i, w stosownych przypadkach, trasy objazdowe i odcinki je łączące, w tym infrastrukturę kolejową i należące do niej urządzenia oraz odpowiednie usługi kolejowe zgodnie z art. 5 dyrektywy 2001/14/WE[5]".

8. Rozdział II rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego przewiduje wyznaczanie międzynarodowych korytarzy kolejowych i zarządzanie nimi. Artykuł 3 tego rozporządzenia, zawarty w tym rozdziale, stanowi, co następuje:

„Państwa członkowskie, o których mowa w załączniku, uruchamiają pierwsze korytarze towarowe określone w tym załączniku w terminach w nim określonych. Zainteresowane państwa członkowskie informują Komisję o utworzeniu korytarzy towarowych".

9. Załącznik do tego rozporządzenia stanowi:

	„Państwa członkowskie	Główne trasy (1)	Ustanowienie korytarzy towarowych:
[…]	[…]	[…]	[…]
»Morze Północne Morze Śródziemne«	NL, BE, LU, FR, UK(+)	Glasgow(*)/Edynburg(*)/Southampton (*)/Felixstowe(*)–London (+)/Dunkierka(+)/Lille (+)/Liège(+)/Paryż (+)/Amsterdam(+)–Rotterdam–Zeebrugge (+)/Antwerpia–Luksemburg–Metz–Dijon–Lyon/[Bazylea]–Marsylia(+)	Do dnia 10 listopada 2013 r."
[…]	[…]	[…]	[…]

(1) »/« oznacza trasy alternatywne. Zgodnie z wytycznymi [transeuropejskiej sieci transportowej (zwanej dalej »TEN-T«)] korytarz atlantycki i śródziemnomorski powinny w przyszłości zostać uzupełnione o oś towarową Sines/Algeciras–Madryt–Paryż, obejmującą centralną magistralę pirenejską poprzez tunel na niskiej wysokości.

3 — Dz.U. L 276, s. 22. Rozporządzenie zmienione spornym rozporządzeniem, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie transportu kolejowego".

4 — Zobacz art. 1 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia.

5 — Dyrektywa Parlamentu i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. L 75, s. 29).

(+) Trasy oznaczone znakiem »+« powinny zostać włączone do odpowiednich korytarzy najpóźniej 3 lata po dacie ustanowienia określonej w niniejszej tabeli. Istniejące struktury zdefiniowane w art. 8 i art. 13 ust. 1 niniejszego rozporządzenia zostaną dostosowane przy uwzględnieniu udziału dodatkowych państw członkowskich i zarządców infrastruktury w odpowiednich korytarzach. Dostosowania te opierają się na analizach rynkowych i biorą pod uwagę aspekt obecnego transportu pasażerskiego i towarowego zgodnie z art. 14 ust. 3 niniejszego rozporządzenia.

(*) Trasy oznaczone znakiem »*« powinny zostać włączone do odpowiednich korytarzy najpóźniej 5 lat po dacie ustanowienia określonej w niniejszej tabeli. Istniejące struktury zdefiniowane w art. 8 i art. 13 ust. 1 niniejszego rozporządzenia zostaną dostosowane przy uwzględnieniu udziału dodatkowych państw członkowskich i zarządców infrastruktury w odpowiednich korytarzach. Dostosowania te opierają się na analizach rynkowych i biorą pod uwagę aspekt obecnego transportu pasażerskiego i towarowego zgodnie z art. 14 ust. 3 niniejszego rozporządzenia.

[…]”.

10. Przed zmianą wprowadzoną spornego rozporządzeniem pierwszy korytarz transportu kolejowego nr 2 przedstawiał się następująco:

„2.	NL, BE, LU, FR	Rotterdam–Antwerpia–Luksemburg–Metz–Dijon–Lyon/[Bazylea]	Do dnia 10 listopada 2013 r.”

11. Artykuły 4–6 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego ustanawiają kryteria dla tworzenia kolejnych korytarzy kolejowych, zasady wyboru tych korytarzy oraz ich modyfikacji. Przepisy te przewidują:

„Artykuł 4

Kryteria dla kolejnych korytarzy towarowych

Wybór kolejnych korytarzy towarowych, o którym mowa w art. 5, oraz modyfikacja korytarzy towarowych, o której mowa w art. 6, następuje z uwzględnieniem następujących kryteriów:

a) przebieg danego korytarza towarowego przez terytorium co najmniej trzech państw członkowskich, lub dwóch państw członkowskich, jeżeli odległość między terminalami kolejowymi obsługiwanymi przez ten korytarz towarowy jest większa niż 500 km;

b) spójność korytarza towarowego z siecią TEN-T, korytarzami [European Rail Traffic Management System (ERTMS)[6]] lub korytarzami zdefiniowanymi przez [RailNetEurope (RNE)[7]];

c) włączenie priorytetowych projektów sieci TEN-T do danego korytarza towarowego;

d) równowaga między kosztami i korzyściami społeczno-gospodarczymi płynącymi z utworzenia korytarza towarowego;

e) spójność wszystkich korytarzy towarowych zaproponowanych przez państwa członkowskie w celu ustanowienia europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy;

6 — ERTMS jest systemem zmierzającym do harmonizacji sygnalizacji kolejowej, obejmującym również wykrywanie pociągów na szynach kolejowych.

7 — RNE jest stowarzyszeniem utworzonym w roku 2004, zrzeszającym zarządców infrastruktury.

f) rozwój kolejowego ruchu towarowego i głównych kierunków wymiany i transportu towarów w korytarzu towarowym;

g) w stosownych przypadkach lepsze połączenia między państwami członkowskimi a europejskimi państwami trzecimi;

h) zainteresowanie wnioskodawców danym korytarzem towarowym;

i) istnienie dobrych połączeń z innymi rodzajami transportu, w szczególności dzięki odpowiedniej sieci terminali, w tym w portach morskich i śródlądowych.

Artykuł 5

Wybór kolejnych korytarzy towarowych

1. Każde państwo członkowskie mające granicę kolejową z innym państwem członkowskim uczestniczy w tworzeniu co najmniej jednego korytarza towarowego, chyba że obowiązek ten został już spełniony na mocy art. 3.

2. Niezależnie od ust. 1, państwa członkowskie, na wniosek jednego z państw członkowskich, uczestniczą w tworzeniu korytarza towarowego, o którym mowa w tym ustępie, lub w przedłużeniu istniejącego korytarza, tak aby umożliwić sąsiadującemu państwu członkowskiemu wypełnienie zobowiązań wynikających z tego ustępu.

3. Bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich przewidzianych w art. 7 dyrektywy 91/440/EWG[8], w przypadku gdy państwo członkowskie jest zdania, po dokonaniu analizy społeczno-ekonomicznej, że utworzenie korytarza towarowego nie leżałoby w interesie wnioskodawców będących potencjalnymi użytkownikami tego korytarza towarowego, nie przyniosłoby realnych korzyści społeczno-gospodarczych lub powodowałoby nieproporcjonalne obciążenie, to dane państwo członkowskie nie jest zobowiązane do uczestnictwa, o którym mowa w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, z zastrzeżeniem decyzji Komisji działającej zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 21 ust. 2.

4. Państwo członkowskie nie jest zobowiązane do uczestnictwa, o którym mowa w ust. 1 i 2, jeżeli jego sieć kolejowa ma inną szerokość torów niż główna sieć kolejowa na terytorium Unii.

5. Z wnioskiem o utworzenie korytarza towarowego występują zainteresowane państwa członkowskie. W tym celu przekazują one wspólnie Komisji list intencyjny zawierający wniosek opracowany po konsultacji z właściwymi zarządcami infrastruktury i wnioskodawcami, biorąc pod uwagę kryteria określone w art. 4.

Aby spełnić zobowiązanie przewidziane w ust. 1 i 2, zainteresowane państwa członkowskie wspólnie przekazują Komisji list intencyjny w terminie do dnia 10 listopada 2012 r.

6. Komisja rozpatruje wnioski o utworzenie korytarza towarowego, o których mowa w ust. 5, oraz, zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 21 ust. 3, przyjmuje decyzję w sprawie zgodności takiego wniosku z niniejszym artykułem nie później niż dziewięć miesięcy po przedłożeniu tego wniosku.

7. Zainteresowane państwa członkowskie tworzą korytarz towarowy nie później niż dwa lata po wydaniu przez Komisję decyzji, o której mowa w ust. 6.

8 — Dyrektywa Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237, s. 25).

Artykuł 6

Modyfikacja kolejnych korytarzy towarowych

1. Korytarze towarowe, o których mowa w art. 5, mogą być modyfikowane na podstawie wspólnego wniosku zainteresowanych państw członkowskich przekazanego Komisji po konsultacji z właściwymi zarządcami infrastruktury i wnioskodawcami.

2. Zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 21 ust. 3, Komisja przyjmuje decyzję w sprawie przekazanego wniosku, biorąc pod uwagę kryteria określone w art. 4".

C – *Rozporządzenie TEN-T*

12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE[9] zostało przyjęte na podstawie art. 172 TFUE. Rozporządzenie TEN-T, zgodnie z jego art. 1 ust. 1 i 2, ma na celu ustanowienie wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej o strukturze dwupoziomowej, obejmującej sieć kompleksową i sieć bazową ustanowioną w oparciu o sieć kompleksową, oraz określenie projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i wyszczególnienie wymogów, które należy spełnić w zakresie zarządzania infrastrukturą transeuropejskiej sieci transportowej.

13. Artykuł 2 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do [TEN-T] przedstawionej na mapach znajdujących się w załączniku I. [TEN-T] obejmuje infrastrukturę transportową i aplikacje telematyczne oraz środki promujące skuteczne zarządzanie taką infrastrukturą i użytkowanie jej, a także umożliwiające wprowadzenie i funkcjonowanie zrównoważonych i wydajnych usług transportowych.

2. Infrastruktura [TEN-T] składa się z infrastruktury na potrzeby transportu kolejowego, transportu wodnego śródlądowego, transportu drogowego, transportu morskiego, transportu lotniczego i transportu multimodalnego, jak określono w odpowiednich sekcjach rozdziału II".

14. Zgodnie z art. 3 lit. a) rozporządzenia TEN-T „projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania" oznacza każdy projekt realizowany zgodnie z wymogami i przepisami niniejszego rozporządzenia.

15. Artykuł 5 ust. 1 lit. a) wymienionego rozporządzenia stanowi, że TEN-T jest projektowana, rozwijana i eksploatowana w sposób zasobooszczędny poprzez rozwój, ulepszanie i utrzymywanie istniejącej infrastruktury transportowej.

16. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia TEN-T stopniowy rozwój TEN-T osiąga się w szczególności poprzez wdrożenie – w oparciu o spójne i przejrzyste podejście metodyczne – dwupoziomowej struktury tej sieci składającej się z sieci kompleksowej i sieci bazowej. Sieć kompleksowa składa się ze wszystkich istniejących i planowanych infrastruktur transportowych transeuropejskiej sieci transportowej, jak również środków wspierających efektywne i zrównoważone z punktu widzenia społecznego i środowiskowego wykorzystywanie tej infrastruktury. Sieć bazowa składa się z tych części sieci kompleksowej, które mają największe znaczenie strategiczne z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Sieci te są identyfikowane i rozwijane zgodnie, odpowiednio, z rozdziałami II i III tego rozporządzenia.

9 — Dz.U. L 348, s. 1. Rozporządzenie w wersji zmienionej rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 473/2014 z dnia 17 stycznia 2014 r. (Dz.U. L 136, s. 10) (zwane dalej „rozporządzeniem TEN-T").

17. Artykuł 7 tego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„1. Projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania przyczyniają się do rozwoju [TEN-T] poprzez tworzenie nowej infrastruktury transportowej, poprzez rehabilitację i modernizację istniejącej infrastruktury transportowej oraz poprzez środki służące promocji zasobooszczędnego korzystania z sieci.

2. Projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania:

a) przyczynia się do osiągnięcia celów należących do co najmniej dwóch spośród czterech kategorii określonych w art. 4;

b) jest zgodny z przepisami rozdziału II oraz, jeżeli dotyczy sieci bazowej, dodatkowo z przepisami rozdziału III;

c) jest ekonomicznie opłacalny, biorąc pod uwagę analizę kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych;

d) wykazuje europejską wartość dodaną.

3. Projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania może obejmować cały jego cykl, łącznie ze studiami wykonalności, procedurami zezwoleń, wdrażaniem i oceną.

[…]”.

18. Artykuł 32 lit. a) rozporządzenia TEN-T, zawarty w rozdziale II, dotyczący sieci kompleksowej, stanowi, że państwa członkowskie przywiązują szczególną wagę do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które zarówno dostarczają efektywnych usług transportu towarowego wykorzystujących infrastrukturę sieci kompleksowej, jak i przyczyniają się do redukcji emisji dwutlenku węgla i innych niekorzystnych oddziaływań na środowisko, i których celem jest poprawa zrównoważonego wykorzystania infrastruktury transportowej, w tym efektywne zarządzanie tą infrastrukturą.

19. Artykuł 42 powyższego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„1. Korytarze sieci bazowej są instrumentem ułatwiającym skoordynowane wdrażanie sieci bazowej. W celu stworzenia zasobooszczędnego transportu multimodalnego, przyczyniając się tym samym do spójności poprzez lepszą współpracę terytorialną, korytarze sieci bazowej skupiają się na:

a) integracji modalnej,

b) interoperacyjności,

c) skoordynowanym rozwoju infrastruktury, w szczególności na odcinkach transgranicznych i w miejscach powstawania wąskich gardeł.

2. Korytarze sieci bazowej umożliwiają państwom członkowskim uzyskanie skoordynowanego i zsynchronizowanego podejścia do inwestycji w infrastrukturę, tak aby zarządzać przepustowością w najbardziej efektywny sposób. Korytarze sieci bazowej wspierają kompleksowe wdrażanie interoperacyjnych systemów zarządzania ruchem oraz, w stosownych przypadkach, wykorzystywanie innowacji i nowych technologii”.

20. Artykuł 43 omawianego rozporządzenia następująco określa korytarze sieci bazowej:

„1. Korytarze sieci bazowej obejmują najważniejsze ciągi komunikacyjne sieci bazowej obsługujące przewozy dalekobieżne i mają w szczególności za zadanie usprawnić połączenia transgraniczne w ramach Unii.

2. Korytarze sieci bazowej są multimodalne i otwarte na włączenie wszystkich rodzajów transportu objętych niniejszym rozporządzeniem. Przecinają one co najmniej dwie granice i obejmują, w miarę możliwości, co najmniej trzy rodzaje transportu, w tym w stosownych przypadkach, autostrady morskie".

21. Zgodnie z art. 44 ust. 1 rozporządzenia TEN-T listę korytarzy sieci bazowej określa załącznik I część I do spornego rozporządzenia. Państwa członkowskie uczestniczą, jak przewidziano w rozdziale IV rozporządzenia TEN-T, w tych korytarzach sieci bazowej.

22. Artykuły 45–47 tego rozporządzenia określają strukturę zarządzania korytarzami sieci bazowej celem ułatwienia ich ustanawiania, we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi. W odniesieniu do każdego korytarza sieci bazowej wyznaczany jest jeden lub większa liczba koordynatorów europejskich wspieranych przez forum konsultacyjne tworzone w porozumieniu z zainteresowanymi państwami członkowskimi. Koordynator europejski sporządza wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi plan prac dotyczących korytarza i monitoruje jego realizację.

23. Wreszcie art. 48 tego rozporządzenia brzmi następująco:

„1. Zapewnia się właściwą koordynację między korytarzami sieci bazowej a korytarzami towarowego transportu kolejowego określonymi w rozporządzeniu [w sprawie transportu kolejowego], aby uniknąć dublowania się działań, w szczególności przy tworzeniu planu prac lub grup roboczych.

2. Przepisy niniejszego rozdziału nie naruszają struktur zarządzających utworzonych na podstawie rozporządzenia [w sprawie transportu kolejowego]".

D – *Sporne rozporządzenie*

24. Artykuł 1 spornego rozporządzenia stanowi, że ma ono na celu ustanowienie instrumentu „Łącząc Europę". Instrument ten określa warunki, metody i procedury udzielania unijnej pomocy finansowej na rzecz sieci transeuropejskich w celu wspierania projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w sektorach transportu, telekomunikacji i energii oraz w celu wykorzystania potencjalnych synergii między tymi sektorami.

25. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tego rozporządzenia „projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania" oznacza projekt określony w rozporządzeniu TEN-T oraz w rozporządzeniu (UE) nr 347/2013 [10] lub w rozporządzeniu w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci w dziedzinie infrastruktury telekomunikacyjnej.

10 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (Dz.U. L 115, s. 39).

26. Załącznik I część I spornego rozporządzenia ustanawia w szczególności korytarz sieci bazowej „Morze Północne – Morze Śródziemne". Odnośnie do Wielkiej Brytanii przewiduje on w szczególności następujący przebieg:

— Glasgow/Edynburg–Liverpool/Manchester–Birmingham,

— Birmingham Felixstowe/Londyn/Southampton,

— Londyn–Lille–Bruksela.

27. Artykuł 29 spornego rozporządzenia stanowi, że w rozporządzeniu w sprawie transportu kolejowego wprowadza się następujące zmiany:

„Załącznik do rozporządzenia [w sprawie transportu kolejowego] zostaje zastąpiony tekstem załącznika II do [spornego] rozporządzenia. W związku z tym zmienione kolejowe korytarze towarowe nadal podlegają przepisom rozporządzenia [w sprawie transportu kolejowego]".

28. W załączniku II spornego rozporządzenia kolejowy korytarz towarowy „Morze Północne – Morze Śródziemne" zastąpił pierwszy kolejowy korytarz towarowy nr 2, ustanowiony w załączniku do rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego przed zmianami wprowadzonymi przez art. 29 spornego rozporządzenia [11].

29. W ten właśnie sposób kolejowy korytarz towarowy nr 2 został przedłużony aż do Glasgow, obejmując, jeśli chodzi o Wielką Brytanię, Glasgow, Edynburg, Southampton, Birmingham, Felixstowe i Londyn.

II – **Procedura legislacyjna prowadząca do wydania spornego rozporządzenia**

30. Początkowo Zjednoczone Królestwo nie uczestniczyło w żadnym z pierwszych kolejowych korytarzy towarowych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie transportu kolejowego. Następnie, w oparciu o badania społeczno-ekonomiczne, zgodnie z art. 5 powyższego rozporządzenia wszczęło ono procedurę tworzenia kolejowego korytarza towarowego celem ustanowienia pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2 do Londynu, przez tunel pod kanałem la Manche.

31. Zjednoczone Królestwo wyjaśnia w skardze, że przystąpiło ono, jeśli chodzi o sporne rozporządzenie, do zasad opisanych w art. 1 tego rozporządzenia. Jednakże w toku negocjacji dotyczących przyjęcia tego rozporządzenia przedstawiona została propozycja zmiany pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2 poprzez przedłużenie go do Glasgow. Zjednoczone Królestwo nie zatwierdziło tej zmiany ani – jak samo twierdzi – nie została ona poparta analizą społeczno-ekonomiczną.

32. Zjednoczone Królestwo wstrzymało się zatem od głosu w trakcie głosowania nad przyjęciem spornego rozporządzenia oraz przedstawiło w dniu 25 listopada 2013 r. oświadczenie zawierające uzasadnienie wstrzymania się od głosu [12]. Ponadto Republika Federalna Niemiec oraz Republika Litewska również przedstawiły uwagi wyjaśniające ich obawy co do przedłużenia w ten sposób pierwszych kolejowych korytarzy towarowych [13].

11 — Zobacz pkt 9 i 10 niniejszej opinii.

12 — Zobacz dokument Rady 16096/13 ADD 2 w przedmiocie propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm wzajemnych połączeń w Europie, zmieniającego rozporządzenie nr 913/2010 oraz uchylający rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010.

13 — Ibidem.

III – **Żądania stron**

33. Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności art. 29 spornego rozporządzenia oraz załącznika II do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim przepisy te rozszerzają obszar pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2 poza Londyn, oraz

— obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

34. Parlament i Rada oraz popierająca je Komisja wnoszą do Trybunału o:

— odrzucenie skargi oraz

— obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

IV – **W przedmiocie dopuszczalności skargi w związku z żądaniem częściowego stwierdzenia nieważności spornego rozporządzenia**

35. Zjednoczone Królestwo uważa, że art. 29 spornego rozporządzenia oraz załącznik II do tego rozporządzenia są odrębnymi częściami i mogą zostać oddzielone od reszty tego aktu. W związku z tym uściśla ono, że żądanie dotyczy stwierdzenia częściowej nieważności powyższego rozporządzenia, to jest art. 29 oraz załącznika II do tego rozporządzenia.

36. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stwierdzenie częściowej nieważności aktu Unii jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy składniki, o których stwierdzenie nieważności się wnosi, mogą zostać oddzielone od reszty aktu. Trybunał wielokrotnie ponadto orzekał, że ten wymóg rozdzielności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty [14].

37. Parlament, Rada oraz Komisja są zgodne co do faktu, że złożony przez Zjednoczone Królestwo wniosek o stwierdzenie częściowej nieważności jest dopuszczalny.

38. Podzielam to stanowisko.

39. Artykuł 29 spornego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia mogą zostać oddzielone od całości rozporządzenia. W razie stwierdzenia nieważności tego przepisu i tego załącznika owo rozporządzenie nie przestanie bowiem wywoływać skutków prawnych, o ile pozostałe przepisy wymienionego rozporządzenia mają inny cel niż ten przewidziany w powyższym przepisie oraz w powyższym załączniku.

40. Sama istota spornego rozporządzenia sprowadza się więc do stworzenia instrumentu „Łącząc Europę” celem przyspieszenia inwestycji w dziedzinie sieci transeuropejskich [15]. W tym celu rozporządzenie to określa warunki, metody i procedury udzielania unijnej pomocy finansowej na rzecz sieci transeuropejskich w celu wspierania projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w sektorach transportu, telekomunikacji i energii [16].

14 — Zobacz wyrok Komisja/Parlament i Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Zobacz motyw 2 tego rozporządzenia.

16 — Zobacz art. 1 omawianego rozporządzenia.

41. Natomiast art. 29 spornego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia dotyczą wyłącznie dostosowania kolejowych korytarzy towarowych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie transportu kolejowego oraz korytarzy sieci bazowej. Wobec powyższego stwierdzenie ich nieważności w żaden sposób nie wpłynie na samą istotę spornego rozporządzenia.

42. Zważywszy na możliwość wyodrębnienia art. 29 spornego rozporządzenia i załącznika II do tego rozporządzenia od reszty tego aktu, zgłoszone przez Zjednoczone Królestwo żądanie stwierdzenia częściowej nieważności należy uznać moim zdaniem za dopuszczalne.

V – **W przedmiocie skargi**

43. Na poparcie skargi Zjednoczone Królestwo podnosi dwa zarzuty.

44. W ramach zarzutu pierwszego podnosi ono, że zmiany wprowadzone do załącznika do rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego, w jego pierwszej wersji, poprzez art. 29 spornego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia, których konsekwencją było rozszerzenie pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2, powinny zostać przyjęte zgodnie z art. 171 TFUE i 172 TFUE w zakresie, w jakim zmiany te zmierzają do realizacji celów z art. 170 TFUE.

45. W ramach zarzutu drugiego Zjednoczone Królestwo twierdzi, że zważywszy, iż powyższe zmiany zmierzają do realizacji celów zawartych w art. 170 TFUE, rozszerzenia pierwszych kolejowych korytarzy towarowych, stanowiące „projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania" w rozumieniu art. 171 ust. 1 TFUE oraz dotyczące terytorium Zjednoczonego Królestwa, zostały przyjęte z naruszeniem przewidzianego w art. 172 akapit drugi TFUE wymogu zgody danego państwa członkowskiego.

A – *W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na przyjęciu błędnej podstawy prawnej dla rozszerzenia pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2*

1. Argumenty stron

46. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że zmiana pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2 dokonana na mocy art. 29 spornego rozporządzenia i załącznika II do tego rozporządzenia, której skutkiem jest rozszerzenie tego korytarza do Glasgow, powinna była zostać przyjęta w oparciu o art. 172 TFUE, zawarty w tytule XVI traktatu FUE, dotyczącym sieci transeuropejskich.

47. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa rozszerzanie pierwszych kolejowych korytarzy towarowych jest bowiem niezbędne dla wprowadzenia TEN-T, a tym samym zmierza do realizacji celów z art. 170 TFUE i 171 TFUE. Powyższe miałoby znajdować potwierdzenie w okoliczności, że rozszerzenie kolejowego korytarza towarowego nr 2 ma na celu dostosowanie korytarza sieci bazowej do tego korytarza, co stanowi jeden z celów rozporządzenia TEN-T – a zatem art. 170 TFUE – zgodnie z motywem 46 tego rozporządzenia, który stanowi, że „[k]orytarze sieci bazowej powinny odpowiadać kolejowym korytarzom towarowym utworzonym zgodnie z rozporządzeniem [w sprawie transportu kolejowego]". W tym względzie Zjednoczone Królestwo powołuje się również na motyw 16 spornego rozporządzenia, zgodnie z którym „należy w stosownych przypadkach zapewnić geograficzne dostosowanie kolejowych korytarzy towarowych przewidziane w rozporządzeniu [w sprawie transportu kolejowego] oraz korytarzy sieci bazowej zgodnie z częścią I załącznika I do niniejszego rozporządzenia, przy uwzględnieniu celów odpowiednich instrumentów, tak aby zmniejszyć obciążenie administracyjne oraz usprawnić rozwój i wykorzystanie infrastruktury kolejowej".

48. Ponadto Zjednoczone Królestwo uważa, że zmiana pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2 precyzyjnie realizuje cele art. 170 ust. 2 TFUE, który stanowi, iż „[w] ramach systemu wolnych i konkurencyjnych rynków działanie Unii zmierza do sprzyjania wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci".

49. W tym względzie Zjednoczone Królestwo wyjaśnia, że zarówno kolejowe korytarze towarowe, jak i korytarze sieci bazowej stanowią instrumenty koordynacji mające właśnie na celu poprawę interoperacyjności oraz dostępu do sieci krajowych. Argument ten znajduje potwierdzenie w art. 48 ust. 1 rozporządzenia TEN-T, który stanowi, że „[z]apewnia się właściwą koordynację między korytarzami sieci bazowej a korytarzami towarowego transportu kolejowego określonymi w rozporządzeniu [w sprawie transportu kolejowego], aby uniknąć dublowania się działań, w szczególności przy tworzeniu planu prac lub grup roboczych".

50. Ponadto, mając świadomość, iż nie można już obecnie podważyć podstawy prawnej przyjęcia rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego, Zjednoczone Królestwo podnosi, że podstawowym zadaniem tego rozporządzenia jest realizacja celów z art. 170 ust. 2 TFUE, co przewiduje zresztą motyw 5 powyższego rozporządzenia, który stanowi, iż „utworzenie międzynarodowych korytarzy kolejowych na potrzeby europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy, po których pociągi towarowe mogą kursować w dobrych warunkach i łatwo przemieszczać się z jednej sieci krajowej do innej, pozwoliłoby na poprawę warunków użytkowania infrastruktury".

51. Ponadto Zjednoczone Królestwo uważa, że w przeciwieństwie do twierdzeń Parlamentu i Rady, nie ma potrzeby tworzenia nowej infrastruktury kolejowej celem wprowadzenia kolejowych korytarzy towarowych do celów realizowanych przez art. 170 TFUE, co zresztą nie byłoby również obowiązkiem w rozporządzeniu TEN-T dotyczącym tworzenia korytarzy sieci bazowej.

52. Wreszcie Zjednoczone Królestwo uważa, że cała wątpliwość sprowadza się do kwestii, czy środek jako całość stanowi w znacznej mierze środek realizacji wspólnej polityki transportowej czy sieci transeuropejskich, w ten sposób że w tym kontekście przeciwstawia sobie art. 91 TFUE i art. 170 ust. 2 TFUE. O ile nie neguje ono faktu, iż rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego zmierza do przyczynienia się do rozwoju konkurencyjnego i wydajnego transportu towarowego, realizując tym samym cele art. 91 TFUE, o tyle głównym celem tego rozporządzenia miałoby być w rzeczywistości utworzenie sieci złożonej z pewnych kolejowych korytarzy towarowych uzupełnionych o mechanizmy współpracy pomiędzy zarządcami tych struktur, co promowałoby cele rozporządzenia TEN-T oraz tym samym art. 170 ust. 2 TFUE.

53. Artykuł 172 TFUE stanowiłby zatem bardziej szczegółową podstawę prawną niż art. 91 TFUE, a zmiana pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2 powinna była zostać dokonana zgodnie z tym pierwszym przepisem.

54. W ocenie Parlamentu, Rady i Komisji fakt, że w tekście spornego rozporządzenia jako podstawę prawną podano jedynie art. 172 TFUE, wynika z zastosowania zasad dotyczących podstaw prawnych. Parlament powołuje się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść danego aktu [17]. Parlament powołuje również wyrok Komisja/Rada [18], w którym Trybunał orzekł, iż „[j]eżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu

17 — Wyroki: Komisja/Parlament i Rada C-411/06, EU:C:2012:472, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

18 — Wyrok C-137/12, EU:C:2013:675.

dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego” [19].

55. Parlament, Rada i Komisja uważają zatem, że zgodnie z art. 1 spornego rozporządzenia jego podstawowe i przeważające cele oraz części składowe polegają na zapewnieniu unijnego wsparcia finansowego dla sieci transeuropejskich oraz na wspieraniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, podczas gdy art. 29 tego rozporządzenia i załącznik II do niego, zmieniające kolejowy korytarz towarowy nr 2, realizują jedynie cel pomocniczy, to jest polegający na zmianie rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego celem dostosowania korytarzy sieci bazowej do pierwszych kolejowych korytarzy towarowych. Parlament i Rada argumentują następnie, że gdyby dla celów tej modyfikacji wydano osobny akt prawny, jego podstawą prawną byłby art. 91 TFUE.

56. Ponadto – jak rozumiem – zdaniem Parlamentu i Rady, w celu włączenia do TEN-T, korytarz musi być projektem w tym sensie, że musi istnieć zobowiązanie do zmiany istniejącej infrastruktury lub stworzenia nowej infrastruktury, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. Obowiązek utworzenia pierwszego kolejowego korytarza towarowego nie nakładał bowiem na państwa członkowskie obowiązku utworzenia nowych linii kolejowych. Obowiązek ten ograniczał się do nałożenia na państwa członkowskie wymogu czuwania nad lepszą koordynacją transportu kolejowego na pewnych istniejących liniach transportu kolejowego oraz do lepszego zarządzania nimi, w szczególności za pomocą wspólnego organu. Rada wnioskuje z powyższego, że samo korzystanie z infrastruktury nie może zostać uznane za „infrastrukturę” w rozumieniu art. 170 ust. 1 TFUE.

57. Ponadto Parlament uważa, że wskazana w motywie 16 spornego rozporządzenia przyczyna zmiany pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2, czyli dostosowanie tego korytarza do odpowiedniego korytarza sieci bazowej, nie dowodzi w żaden sposób, iż korytarze te były powiązane oraz iż oba realizowały cele z art. 170 ust. 2 TFUE. Zdaniem Parlamentu powyższe dostosowanie ma na celu jedynie przyczynienie się do lepszego wykorzystania infrastruktury, poprzez kolejowe korytarze towarowe, oraz jej rozwoju, pośrednio poprzez utworzenie korytarzy sieci bazowej, by w szczególności obniżyć koszty administracyjne.

58. Parlament podnosi również, że pojęcie „sieci” w rozporządzeniu w sprawie transportu kolejowego ma charakter funkcjonalny. Jego zdaniem, jeżeli wszystkie środki mające na celu poprawę infrastruktury, jak te przewidziane przez powyższe rozporządzenie, mogą być kwalifikowane jako „środki należące do TEN-T”, to oznacza to wszystkie środki odnoszące się do transportu w tej dziedzinie, takie jak te odnoszące się do bezpieczeństwa lub norm w zakresie opłat. Środki sieciowe dotyczące transportu kolejowego zgodnie z art. 11–13 rozporządzenia TEN-T mają na celu jedynie realizację kryteriów odnoszących się do infrastruktury transportowej i stanowią podstawę pozwalającą określić projekty wspólnego zainteresowania.

59. Natomiast Rada podnosi, że rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego zostało przyjęte na podstawie art. 91 TFUE i nie zawiera wytycznych dotyczących sieci transeuropejskich w rozumieniu art. 171 ust. 1 TFUE. Akt ten wchodzi zatem w całości w zakres zastosowania wspólnej polityki transportowej. Jeśli chodzi konkretnie o art. 29 spornego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia, Rada wskazuje, że konieczność geograficznego dostosowania kolejowych korytarzy towarowych i korytarzy sieci bazowej nie wymaga wprowadzenia zmian do pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2 w TEN-T.

19 — Punkt 53.

60. Jeśli chodzi o argument Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym dla ustalenia, czy środek należy do zakresu zastosowania art. 170 TFUE, należy zweryfikować, czy stanowi on środek sieciowy, poprzez przeciwstawienie go środkom wspólnej polityki transportowej, Rada uważa, że konieczne jest odniesienie się do art. 9 rozporządzenia TEN-T oraz do wymienionych w nim warunków. Wskazuje również, że art. 11–13 wymienionego rozporządzenia dotyczą elementów infrastruktury, wymogów w zakresie infrastruktury oraz priorytetów w zakresie rozwoju infrastruktury. W związku z powyższym środek należący do TEN-T musi dotyczyć infrastruktury.

61. Wreszcie Rada dodaje, że art. 11 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego, zawarty w rozdziale III tego rozporządzenia, zatytułowanym „Inwestycje w korytarzu towarowym", stanowi jedynie instrument zarządzania lub koordynacji i nie nakłada obowiązku inwestowania w infrastrukturę kolejową; Rada odrzuca tym samym argument Zjednoczonego Królestwa, które stoi na stanowisku, że również i to rozporządzenie to prowadzi do projektów uznanych za projekty wspólnego zainteresowania podlegające finansowaniu ze środków przewidzianych dla TEN-T.

62. Zdaniem Komisji art. 29 spornego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia nie należą do materialnego zakresu zastosowania tego rozporządzenia. Stanowią one formalną zmianę rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego przyjętego w oparciu o przepis art. 91 TFUE. W związku z powyższym przepisy te podlegają powyższemu artykułowi.

63. Również Komisja jest zdania, że przepisy odnoszące się do kolejowych korytarzy towarowych stanowią głównie instrumenty koordynacji i zarządzania mające na celu zwiększenie konkurencyjności transportu kolejowego. W związku z powyższym należą one wyłącznie do wspólnej polityki transportowej.

2. Moja ocena

64. Podniesiony przez Zjednoczone Królestwo zarzut pierwszy oparty jest na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 akapit drugi TFUE. Ściślej rzecz biorąc, owo państwo członkowskie stoi na stanowisku, że rozszerzenie pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2 stanowi realizację celów art. 170 TFUE i że zmiana wprowadzona na mocy art. 29 spornego rozporządzenia i załącznika II do tego rozporządzenia powinna była zostać przyjęta na podstawie art. 171 TFUE i 172 TFUE.

65. Pomimo że rozporządzenie to rzeczywiście zostało przyjęte na podstawie art. 172 TFUE, Parlament i Rada, wspierane przez Komisję, stoją na stanowisku, że zmiany wprowadzone do pierwszego korytarza towarowego nr 2 przez art. 29 omawianego rozporządzenia i załącznik II do niego mają jedynie cel akcesoryjny w stosunku do celów realizowanych przez to rozporządzenie oraz że rozszerzenie tego korytarza należy do wspólnej polityki transportowej. Gdyby zatem zmiana ta dokonywana była na podstawie odrębnego aktu prawnego, właściwą podstawą prawną dla niej byłby art. 91 TFUE.

66. Cała kwestia sprowadza się zatem do wyjaśnienia, czy dostosowanie pierwszych kolejowych korytarzy towarowych do korytarzy sieci bazowej należy do wspólnej polityki transportowej, czy do polityki TEN-T. Jest to pytanie o zasadniczym znaczeniu. Jeżeli bowiem Trybunał uznałby, że właściwą podstawą prawną jest tu rzeczywiście art. 172 TFUE, to niewłaściwa procedura podejmowania decyzji mogłaby pozbawić Zjednoczone Królestwo prawa wywierania wpływ na samą treść aktu prawnego w zakresie, w jakim art. 172 akapit drugi TFUE stanowi, że wytyczne i projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą terytorium jakiegoś państwa członkowskiego, wymagają zgody tego państwa, a Zjednoczone Królestwo nie wyraziło zgody na rozszerzenie pierwszego korytarza towarowego nr 2 do Glasgow.

67. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu”[20]. „Podstawa prawna innych aktów Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy, nie ma w tym kontekście znaczenia, ponieważ podstawę prawną aktu należy ustalać z uwzględnieniem jego własnego celu i treści”[21].

68. Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał, że „[j]eżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego”[22].

69. W świetle powyższego orzecznictwa należy zatem dokonać oceny, czy – jak twierdzi Zjednoczone Królestwo – jedyną właściwą podstawą prawną dla rozszerzenia kolejowych korytarzy towarowych, które wynika z art. 29 spornego rozporządzenia i załącznika II do tego rozporządzenia, jest art. 172 TFUE.

70. Wyjaśnienie powyższej kwestii wymaga, po pierwsze, dokonania analizy przepisów traktatu FUE dotyczących wspólnej polityki transportowej oraz odnoszących się do sieci transeuropejskich. W dalszej kolejności wyjaśnienia będzie wymagało, czy w świetle celu i treści przepisu art. 29 spornego rozporządzenia i załącznika II do tego rozporządzenia przewidziane w nich działania Unii należą do zakresu zastosowania art. 170 TFUE i nast.

a) Wspólna polityka transportowa i sieci transeuropejskie

71. Zgodnie z art. 90 TFUE cele traktatów w odniesieniu do transportu są realizowane w ramach wspólnej polityki transportowej. Pośród tych celów art. 3 ust. 3 TUE wymienia, że „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny”.

72. Artykuł 91 ust. 1 lit. a) i b) TFUE ma na celu właśnie realizację celu utworzenia rynku wewnętrznego i ustanawia w tym zakresie wskazówki dla prawodawcy unijnego. Przepis ten stanowi, że wymieniony ustawodawca ustanawia „wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jedne[go] lub większej liczby państw członkowskich” oraz „warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim”.

20 — Wyroki: Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Hiszpania/Rada, C-147/13, EU:C:2015:299, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 — Wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 — Wyrok Komisja/Parlament i Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

73. Powyższy przepis daje prawodawcy unijnemu niezbędną podstawę do realizowania liberalizacji usług oraz otwarcia dla konkurencji w dziedzinie transportu [23]. Reguluje on zatem warunki konkurencji oraz handel wewnątrzunijny. Przykładowo, w dziedzinie kolei na stopniową liberalizację usług oraz otwarcie dla konkurencji pozwoliły trzy następujące po sobie pakiety legislacyjne [24].

74. Artykuł 91 ust. 1 lit. c) i d) TFUE ze swojej strony dotyczy środków o charakterze niekomercyjnym. I tak, prawodawca unijny na podstawie tego przepisu ustanawia środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu oraz wszelkie inne odpowiednie przepisy. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo transportu, powołać można dyrektywę 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy [25] lub też, w dziedzinie transportu wodnego, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/45/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich [26].

75. Jeżeli chodzi o „wszelkie inne odpowiednie przepisy", Trybunał miał okazję sprecyzować zakres tego pojęcia w wyroku Schumalla [27]. Trybunał orzekł, że instytucje unijne dysponują szerokim zakresem kompetencji prawodawczych, jeśli chodzi o przyjęcie właściwych wspólnych zasad w zakresie wspólnej polityki transportowej [28]. W szczególności z wyroku tego wynika, że wspólne przepisy przyczyniające się do wyeliminowania różnic mogących spowodować istotne zakłócenia konkurencji w dziedzinie transportu okazują się „potrzebne" w rozumieniu art. 91 ust. 1 lit. d) TFUE dla ustanowienia wspólnej polityki transportowej [29]. W oparciu o powyższy przepis ustawodawca unijny przyjął środki w szczególności w obszarach podatkowym oraz socjalnym [30].

76. Jeżeli chodzi o art. 170 TFUE, zmierza on do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich celem przyczynienia się do utworzenia rynku wewnętrznego oraz wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej stosownie do, odpowiednio, art. 26 TFUE i 174 TFUE. W art. 170 TFUE wskazano również, że sieci transeuropejskie mają umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym oraz wspólnotom regionalnym i lokalnym czerpanie pełnej korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych.

23 — Zobacz wyrok Parlament/Rada, C-13/83, EU:C:1985:220, pkt 62.

24 — Pierwszy pakiet dotyczący kolei obejmuje dyrektywę 2001/12/WE Parlamentu i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty (Dz.U. L 75, s. 1), dyrektywę 2001/13/WE Parlamentu i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniającą dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. L 75, s. 26) i dyrektywę 2001/14. Drugi pakiet dotyczący kolei obejmuje rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (rozporządzenie w sprawie Agencji) (Dz.U. L 164, s. 1) oraz dyrektywę 2004/49/WE Parlamentu i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei) (Dz.U. L 164, s. 44). Trzeci pakiet dotyczący kolei obejmuje dyrektywę 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz.U. L 315, s. 44) oraz dyrektywę 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz.U. L 315, s 51). Powołać należy również dyrektywę 2012/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. L 343, s. 32).

25 — Dz.U. L 403, s. 18.

26 — Dz.U. L 163, s. 1.

27 — Wyrok 97/78, EU:C:1978:211.

28 — Punkt 4. Zobacz także wyrok Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, pkt 29.

29 — Zobacz wyroki: Schumalla, 97/78, EU:C:1978/211, pkt 6; a także Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:49, pkt 40.

30 — Zobacz w szczególności dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.U. L 187, s. 42) oraz dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz.U. L 80, s. 35).

77. Ustanowienie i rozwój sieci europejskich, w szczególności TEN-T, powinno pozwolić na wzajemne połączenie sieci krajowych celem usunięcia wszelkich przeszkód dla swobodnego przepływu towarów i osób. Przeszkody te mają często charakter geograficzny, tak jak ma to miejsce w przypadku Alp pomiędzy Francją a Włochami, lub techniczny, jak przykładowo istnienie różnych krajowych systemów urządzeń sygnalizacyjnych i kontroli prędkości w zakresie transportu kolejowego, pozwalających pociągom odbierać sygnały emitowane przez systemy naziemne. Tego rodzaju przeszkody stanowią nieuchronnie utrudnienia w ustanowieniu rynku wewnętrznego.

78. Odnośnie do osiągnięcia celów realizowanych przez art. 174 TFUE przypominam, iż artykuł ten w swoich akapitach pierwszym i drugim stanowi, że „[w] celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej" oraz że „[w] szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych". W swoim komunikacie w sprawie spójności terytorialnej [31] Komisja wyjaśnia, że spójność terytorialna „oznacza zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich [terytoriów Unii] oraz gwarancje, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Jako taka spójność ta służy przekształceniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii" [32].

79. W kwestii TEN-T powyższe znajduje odzwierciedlenie w fakcie harmonijnego rozwoju sieci europejskiej celem zapewnienia podmiotom gospodarczym i pasażerom dostępu do nowoczesnej, wydajnej i konkurencyjnej infrastruktury we wszystkich regionach Unii [33]. TEN-T odgrywają zatem zasadniczą rolę w harmonijnym rozwoju całości Unii, gdyż pozwolą na przemieszczanie się podmiotów gospodarczych w optymalnych warunkach celem lepszego rozmieszczenia działalności gospodarczej w ramach całego terytorium Unii [34]. To one pozwolą na połączenie najbardziej peryferyjnych regionów z tymi najbardziej centralnymi i zurbanizowanymi. Stanowią zatem instrument służący podmiotom gospodarczym i obywatelom Unii. W tym względzie miejsce tytułu dotyczącego sieci transeuropejskich w traktacie FUE jest moim zdaniem bardzo znaczące, gdyż umiejscowiony jest on tuż po tytule XV, poświęconym ochronie konsumentów, i przed tytułem XVI, dotyczącym przemysłu.

80. W zielonej księdze dotyczącej TEN-T [35] Komisja wyjaśnia, że „polityka transportowa zmierza do promocji środków transportu wydajnych z punktu widzenia ekonomicznego i środowiskowego, pewnych i godnych zaufania, w ramach rynku wewnętrznego i poza nim" [36]. Jeśli chodzi o politykę TEN-T, „ma ona za cel zagwarantowanie, że funkcjonowanie tych usług przyniesie jak najlepsze skutki dzięki zintegrowanej i innowacyjnej infrastrukturze dotrzymującej kroku rozwojowi technologicznemu w sektorach energetyki, infrastruktury i [transportu w ramach różnych środków transportu]" [37].

81. W świetle powyższych elementów wyjaśnienia wymaga zatem kwestia, czy art. 29 spornego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia są prostymi instrumentami służącymi głównie, jeśli nie wyłącznie, stworzeniu rynku wewnętrznego, czy też wykraczają poza ten cel i służą, ściśle rzecz ujmując, na rzecz wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii.

31 — Zobacz Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący „Zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej: przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę" [COM(2008) 616 wersja ostateczna].

32 — Punkt 1, s. 3.

33 — Zobacz w szczególności motywy 2–5 rozporządzenia TEN-T.

34 — W ww. komunikacie w sprawie spójności terytorialnej Komisja podnosi, że „[p]olityka transportowa ma niezaprzeczalny wpływ na spójność terytorialną poprzez jej skutki dla lokalizacji działalności gospodarczej i rozmieszczenia osadnictwa. Odgrywa ona szczególnie ważną rolę w podnoszeniu jakości połączeń z regionami mniej rozwiniętymi" (pkt 3.1, s. 10).

35 — TEN-T: przegląd polityki – w kierunku lepszej integracji sieci transeuropejskiej w służbie wspólnej polityki transportowej [COM(2009) 44 wersja ostateczna].

36 — Punkt 1, s. 3.

37 — Ibidem.

b) Czy rozszerzenie pierwszych korytarzy kolejowych mieści się w zakresie stosowania art. 170 TFUE i nast.?

82. Artykuł 29 spornego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia stanowią integralną część powyższego aktu. Rozporządzenie to ma na celu ustanowienie instrumentu finansowego przeznaczonego dla finansowania projektów wspólnego zainteresowania w ramach polityki w zakresie sieci transeuropejskich [38]. W szczególności, stosownie do motywu 2, zmierza ono do przyspieszenia inwestycji w dziedzinie sieci transeuropejskich i pozyskania funduszy z sektorów zarówno publicznego, jak i prywatnego.

83. W tym celu sporne rozporządzenie określa cele w ramach każdego obszaru. Przykładowo, w sektorze transportu, w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia wskazano, że ustanowiony instrument finansowy wspiera projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, służące w szczególności usunięciu wąskich gardeł, zwiększeniu interoperacyjności kolei, uzupełnieniu brakujących połączeń oraz, w szczególności, modernizacji odcinków transgranicznych. Ponadto wymienione rozporządzenie ustanawia budżet na czas określony [39] oraz określa różne formy wsparcia finansowego i przepisy finansowe konieczne dla ich zastosowania [40].

84. Artykuł 29 spornego rozporządzenia zawarty jest w ostatnim tytule tego rozporządzenia, dotyczącym przepisów ogólnych i końcowych. Jedynie motyw 16 omawianego rozporządzenia pozwala zrozumieć powody, dla których prawodawca unijny umieścił art. 29 w spornym rozporządzeniu. Motyw 16 tego rozporządzenia stanowi, że „[n]ależy w stosownych przypadkach zapewnić geograficzne dostosowanie kolejowych korytarzy towarowych przewidziane w rozporządzeniu [w sprawie transportu kolejowego] oraz korytarzy sieci bazowej zgodnie z częścią I załącznika I do [spornego rozporządzenia], przy uwzględnieniu celów odpowiednich instrumentów, tak aby zmniejszyć obciążenie administracyjne oraz usprawnić rozwój i wykorzystanie infrastruktury kolejowej”.

85. Przedmiotem art. 29 spornego rozporządzenia oraz załącznika II do tego rozporządzenia jest więc zmiana pierwszych kolejowych korytarzy towarowych celem dostosowania ich do korytarzy sieci bazowej wybranych w sektorze transportu, takich jak przewidziane w części I załącznika I do spornego rozporządzenia.

86. Tymczasem samo to stwierdzenie nie pozwala na wyjaśnienie kwestii, czy przepisy te należą do zakresu zastosowania art. 170 TFUE. Celem wyjaśnienia, czy rozszerzenie pierwszych kolejowych korytarzy towarowych, takie jak ustanowione na mocy art. 29 spornego rozporządzenia i załącznika II do tego rozporządzenia, powinno było zostać przyjęte zgodnie z art. 172 TFUE, należy odwołać się do celu i treści tego rozporządzenia w zakresie, w jakim powyższe przepisy zmierzają do zmiany rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego w jego pierwszej wersji.

87. O ile tytuł rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego może sugerować, że jego jedynym lub głównym celem jest poprawa kolejowego rynku wewnętrznego, o tyle analiza przepisów tego rozporządzenia wskazuje, że w rzeczywistości wykracza ono poza prostą harmonizację warunków rynku wewnętrznego w sektorze tego środka transportu.

88. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że motyw 3 tego rozporządzenia stanowi, iż „[a]by podmioty świadczące międzynarodowe i krajowe usługi kolejowego transportu towarowego […] mogły skutecznie konkurować z pozostałymi rodzajami transportu, muszą one mieć możliwość korzystania z wysokiej jakości i finansowanej w dostatecznym stopniu infrastruktury kolejowej, tzn. takiej, która umożliwia świadczenie usług transportu towarowego na dobrych warunkach pod względem prędkości

38 — Zobacz art. 1 i 3 powyższego rozporządzenia.

39 — Zobacz art. 5 spornego rozporządzenia.

40 — Zobacz rozdziały II–V tego rozporządzenia.

handlowej i czasu przejazdu, oraz wiarygodnej". Właśnie w celu optymalizacji wykorzystania sieci kolejowej i zapewnienia jej wiarygodności rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego wprowadza „dodatkow[e] procedur[y] w celu umocnienia współpracy między zarządcami infrastruktury w zakresie przydzielania międzynarodowych tras pociągów dla pociągów towarowych" [41].

89. Motyw 5 omawianego rozporządzenia ze swojej strony akcentuje potrzebę interoperacyjności infrastruktury krajowej. I tak, stanowi on, że „utworzenie międzynarodowych korytarzy kolejowych na potrzeby europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy, po których pociągi towarowe mogą kursować w dobrych warunkach i łatwo przemieszczać się z jednej z sieci krajowej do innej, pozwoliłoby na poprawę warunków użytkowania infrastruktury". Motyw 9 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego również akcentuje potrzebę i ważność zapewnienia ciągłości istniejącej infrastruktury kolejowej przy projektowaniu korytarzy towarowych.

90. Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi, że akt ten ma na celu określenie „zasad[…] tworzenia i organizacji międzynarodowych korytarzy kolejowych przeznaczonych do konkurencyjnego transportu towarowego z myślą o rozwoju europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy". W tym celu określa ono „zasady związane z wyborem, organizacją i indykatywnym planowaniem inwestycyjnym korytarzy towarowych oraz zarządzaniem nimi ".

91. W ten sposób kilka pierwszych korytarzy transportu kolejowego zostało utworzonych przez państwa członkowskie i są one wymienione w załączniku do wymienionego rozporządzenia [42]. Wśród powyższych korytarzy znajduje się pierwszy korytarz kolejowy nr 2, obecnie, po zmianie wprowadzonej spornym rozporządzeniem, korytarz „Morze Północne – Morze Śródziemne". Kolejne korytarze kolejowe mogą następnie zostać wybrane i zmodyfikowane zgodnie z procedurą opisaną w art. 4–6 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego.

92. Artykuł 8 tego rozporządzenia przewiduje w odniesieniu do każdego korytarza towarowego ustanowienie rady wykonawczej ustanawianej przez zainteresowane państwa członkowskie oraz rady zarządzającej ustanawianej przez zainteresowanych zarządców infrastruktury. Rady te odpowiadają za zapewnienie rozwoju danego korytarza towarowego zgodnie z planem jego wdrożenia ustanowionym przez radę zarządzającą, stosownie do art. 9 powyższego rozporządzenia.

93. Zgodnie z art. 11 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego rada zarządzająca sporządza także plan inwestycyjny dla infrastruktury w korytarzu towarowym i dokonuje jego okresowych przeglądów oraz przekazuje go do zatwierdzenia radzie wykonawczej. Plan ten obejmuje w szczególności wykaz planowanych projektów dotyczących rozbudowy, modernizacji lub ponownego zagospodarowania infrastruktury kolejowej i należących do niej urządzeń w korytarzu towarowym lub plan rozmieszczenia odnoszący się do interoperacyjnych systemów w korytarzu towarowym [43].

94. Ponadto stosownie do art. 13 powyższego rozporządzenia rada zarządzająca korytarza towarowego wyznacza lub tworzy wspólny organ umożliwiający wnioskodawcom składanie wniosków [44] w jednym miejscu dla tras obejmujących terytorium kilku państw członkowskich.

95. Rezerwa zdolności przepustowej dla międzynarodowych pociągów towarowych określana jest przez zainteresowanych zarządców infrastruktury przy uwzględnieniu potrzeby rynku i oceny zapotrzebowania na zdolność przepustową [45].

41 — Zobacz motyw 4 tego rozporządzenia.

42 — Zobacz art. 3 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego.

43 — Zobacz art. 11 ust. 1 lit. a) i b) tego rozporządzenia.

44 — Rezerwa zdolności przepustowej jest strefą, w której możliwe jest umieszczenie pewnej liczby pociągów o podobnej prędkości, następujących po sobie w krótkich odstępach czasu z jednego punktu do drugiego w określonym momencie. Inaczej mówiąc, chodzi o zdolność przydzielenia infrastruktury do ruchu pociągu pomiędzy dwoma punktami sieci kolejowej.

45 — Zobacz art. 14 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego.

96. Należy zaznaczyć, że rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego ma na celu stworzenie i rozwinięcie w sposób spójny i skoordynowany korytarzy towarowych, w których biorą udział i które konsultują wszyscy uczestnicy danego sektora.

97. Artykuł 2 ust. 2 lit. a) powyższego rozporządzenia stanowi, że korytarz towarowy oznacza „wszystkie wyznaczone linie kolejowe, w tym kolejowe linie promowe, na terytorium państw członkowskich lub pomiędzy nimi i – w stosownych przypadkach – europejskimi państwami trzecimi, łączące dwa lub więcej terminali położonych na głównej trasie i, w stosownych przypadkach, trasy objazdowe i odcinki je łączące, w tym infrastrukturę kolejową i należące do niej urządzenia oraz odpowiednie usługi kolejowe zgodnie z art. 5 dyrektywy 2001/14/WE".

98. Wybór sposobu rozwijania europejskiej sieci kolejowej poprzez utworzenie korytarzy towarowych nie jest przypadkowy. Idea korytarzy uwzględnia szereg czynników i charakterystyk powalających na harmonijny rozwój danego terytorium. Przykładowo, korytarz został zdefiniowany jako „obszar, którego zasięg zależy od przyjętych wskaźników: gęstości populacji, kryteriów kulturalnych, stref wpływu, struktur instytucjonalnych, podziałów politycznych etc."[46]. Owo pojęcie „korytarza" pozwala na „zidentyfikowanie osi transportowych […], opisanie procesu odizolowania terenów […], uzasadnienie dostępu do zasobów […], wyjaśnienie sieci współzależnych skrzyżowań miejskich o znacznym przepływie, połączeń i wymiany pomiędzy nimi […], jak również opisanie dróg w różnych skalach geograficznych"[47].

99. Nie kwestionuję faktu, że rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego poprzez utworzenie korytarzy transportu kolejowego zmierza do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego w sektorze transportu kolejowego. Zresztą wszystkie rozporządzenia unijne przyjęte w ramach tego zacofanego od końca II wojny światowej sektora, niedotrzymującego kroku transportowi drogowemu, morskiemu czy lotniczemu, zmierzały do jego dynamizacji.

100. Jednakże analiza treści tego rozporządzenia prowadzi do wniosku, że ma ono na jednak celu zabezpieczenie terytorium Unii w sposób harmonijny i zrównoważony z punktu widzenia specyficznych potrzeb podmiotów zainteresowanych, zarówno na poziomie potrzeb ekonomicznych, jak i na poziomie potrzeb społecznych[48]. Artykuł 4 omawianego rozporządzenia jest w tym zakresie szczególnie dobrym przykładem. Zobowiązuje on do uwzględniania szeregu kryteriów przy wyborze kolejnych korytarzy towarowych. Wybór kolejnych korytarzy towarowych powinien następować z uwzględnieniem w szczególności: przebiegu danego korytarza towarowego przez terytorium co najmniej trzech państw członkowskich lub dwóch państw członkowskich, jeżeli odległość między terminalami kolejowymi obsługiwanymi przez ten korytarz towarowy jest większa niż 500 km; spójności korytarza towarowego z siecią TEN-T, korytarzami ERTMS lub korytarzami zdefiniowanymi przez RNE; włączenia priorytetowych projektów sieci TEN-T[49] do danego korytarza towarowego; lub wreszcie równowagi między kosztami i korzyściami społeczno-gospodarczymi płynącymi z utworzenia korytarza towarowego[50].

46 — Zobacz J. Debrie, C. Comtois, Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord, *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, nr 58/2010, s. 127, w szczególności pkt 2.1.1, s. 128.

47 — Ibidem.

48 — Ideą Komisji w jej propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy [COM(2008) 852 wersja ostateczna] było w szczególności „utworzenie możliwie najwłaściwszego i najwydajniejszego systemu transportu w służbie obywatelom i przedsiębiorstwom [unijnym]" (pkt 1.1).

49 — Należy zaznaczyć, że stosowane w art. 4 lit. c) rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego pojęcie „projektów priorytetowych" zostało zastąpione zgodnie z art. 58 ust. 2 rozporządzenia TEN-T. Ten ostatni przepis stanowi, że „[o]desłania do projektów priorytetowych wymienionych w załączniku III do decyzji nr 661/2010/UE [Parlamentu i Rady z dnia 7 lipca 2010 r. w przedmiocie wytycznych Unii dla rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 204, s. 1)] są rozumiane jako odesłania do »sieci bazowej«, zgodnie z jej definicją w niniejszym rozporządzeniu"..

50 — Zobacz art. 4 lit. a)–d) tego rozporządzenia.

101. Rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego spełnia zatem moim zdaniem podwójny cel realizowany przez politykę sieci transeuropejskich określony w art. 170 TFUE, to jest ustanowienie lub zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 26 TFUE) i wspieranie harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwijanie i prowadzenie działań służących wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 174 TFUE).

102. Wydaje się zresztą, że sam prawodawca unijny miał na myśli utworzenie kolejowych korytarzy towarowych uczestniczących w rozwoju TEN-T. W pracach przygotowawczych prowadzących do przyjęcia powyższego rozporządzenia czytamy, że kolejowy korytarz towarowy ma na celu umożliwienie korzystania z narodowych i międzynarodowych usług kolejowych na terenie co najmniej dwóch państw członkowskich i że posiada tę cechę charakterystyczną, iż stanowi część TEN-T [51].

103. Zgodnie z jednym z argumentów podnoszonych przez Parlament, Radę i Komisję rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego nie może wchodzić w zakres zastosowania art. 170 TFUE i nast. w zakresie, w jakim konieczne jest, aby przedmiotowy akt prawny miał na celu utworzenie nowej infrastruktury kolejowej.

104. Nie podzielam powyższego stanowiska.

105. Przede wszystkim brak jest w tym rozporządzeniu podstaw dla przyjęcia, że utworzenie kolejowych korytarzy towarowych oraz środków zapewniających skuteczne zarządzanie nimi i korzystanie z nich nie wymaga fizycznego stworzenia infrastruktury. Moim zdaniem możliwe jest nawet, że okaże się to konieczne dla realizacji celów interoperacyjności pomiędzy infrastrukturami państw członkowskich, co jak przypominam, jest celem utworzenia tych korytarzy [52], gdyż interoperacyjność oznacza „zdolność infrastruktury danego rodzaju transportu – wraz ze wszelkimi warunkami regulacyjnymi, technicznymi i eksploatacyjnymi – do umożliwiania bezpiecznych i nieprzerwanych przepływów ruchu, które spełniają wymagane osiągi dla tej infrastruktury lub tego rodzaju transportu” [53].

106. Następnie, powyższy warunek stworzenia nowej infrastruktury nie wynika w żaden sposób z brzmienia art. 170 TFUE i 171 TFUE.

107. Artykuł 170 ust. 1 TFUE stanowi, że Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki. Utworzenie sieci transeuropejskich niekoniecznie pociąga za sobą stworzenie nowej infrastruktury i może częściowo opierać się na istniejącej już infrastrukturze krajowej. Powyższe znajduje potwierdzenie w motywach 7 i 8 rozporządzenia TEN-T, które, odpowiednio, stanowią, że „[TEN-T] składa się w znacznym stopniu z istniejącej infrastruktury” oraz że „[TEN-T] powinna być rozwijana poprzez tworzenie nowej infrastruktury transportowej, *rehabilitację i modernizację istniejącej infrastruktury* oraz poprzez środki służące promocji zasobooszczędnego korzystania z niej” [54].

108. Ponadto zgodnie z art. 170 ust. 2 TFUE działanie Unii zmierza do sprzyjania wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci. Moim zdaniem chodzi tu o istniejące sieci krajowe, które powinny zostać ze sobą połączone i stać się interoperacyjne.

51 — Zobacz propozycja Parlamentu Europejskiego i Rady przytoczona w przypisie na s. 48 (s. 13); dokumenty Parlamentu A7-016/2010 (s. 47) i P6_TA (2009)0285 (s. 7); a także dokument Rady 11069/5/09 REV 5 ADD 1.

52 — Zobacz motyw 5 powyższego rozporządzenia.

53 — Zobacz art. 3 lit. o) rozporządzenia TEN-T.

54 — Wyróżnienie moje.

109. Wreszcie art. 171 ust. 1 tiret drugie TFUE, podkreślający normy techniczne, dotyczy działań zorientowanych wyraźnie na interoperacyjność sieci. Działania te niekoniecznie wymagają tworzenia nowej infrastruktury. Zresztą interoperacyjność kolejowa jest jednym z celów realizowanych przez unijne wytyczne zawarte w rozporządzeniu TEN-T. W motywie 2 tego rozporządzenia czytamy, że „interoperacyjność kolei można wzmocnić dzięki innowacyjnym rozwiązaniom mającym na celu poprawę kompatybilności między systemami, takim jak urządzenia pokładowe i sploty torów kolejowych". O ile ostatni z tych systemów wymaga niewątpliwie robót związanych z szynami, a zatem z samą infrastrukturą kolejową, o tyle nie ma to miejsca w przypadku urządzeń pokładowych. Ponadto motyw 5 powyższego rozporządzenia stanowi, że „[w] białej księdze [55] wzywa się do wdrożenia technologii informacyjno-komunikacyjnych w zakresie transportu, aby zapewnić lepsze i zintegrowane zarządzanie ruchem oraz uprościć procedury administracyjne poprzez poprawę logistyki transportu towarów, śledzenie ruchu i pochodzenia ładunku oraz zoptymalizowane rozkłady i przepływy ruchu. Ponieważ *tego rodzaju środki wspierają efektywne zarządzanie taką infrastrukturą transportową i jej wykorzystywanie, należy je objąć zakresem* [*omawianego*] *rozporządzenia*" [56].

110. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia TEN-T stanowi w szczególności, że TEN-T obejmuje infrastrukturę transportową i aplikacje telematyczne oraz środki promujące skuteczne zarządzanie taką infrastrukturą i użytkowanie jej, a także umożliwiające wprowadzenie i funkcjonowanie zrównoważonych i wydajnych usług transportowych. Z powyższego wynika, że środki niewymagające tworzenia fizycznie nowej infrastruktury, w sensie nowych linii kolejowych, są mimo wszystko objęte powyższym rozporządzeniem w sprawie TEN-T.

111. Gdyby dla objęcia aktu Unii zakresem zastosowania art. 170 TFUE konieczne było, aby akt ten przewidywał tworzenie nowej infrastruktury, w mojej opinii znacznie ograniczałoby to wówczas możliwość przyjęcia takich aktów nie tylko w sektorze transportu, lecz także w sektorach telekomunikacji i energii, pozostałych sektorach należących do sieci transeuropejskiej. Sieci europejskie, czy to w sektorze transportu, telekomunikacji, czy energii, nie ograniczają się do fizycznie istniejącej infrastruktury. Obejmują one wszystkie środki mogące służyć realizacji celów art. 170 TFUE.

112. W świetle powyższych ustaleń uważam, że rozszerzenie pierwszych kolejowych korytarzy towarowych, przewidziane w art. 29 spornego rozporządzenia i załączniku II do tego rozporządzenia, wchodzi w zakres stosowania art. 170 TFUE dotyczącego sieci transeuropejskich.

113. W konsekwencji zarzut pierwszy, oparty na przyjęciu błędnej podstawy prawnej dla rozszerzenia pierwszego kolejowego korytarza towarowego nr 2, jest uzasadniony.

114. Aktualnie do wyjaśnienia pozostaje kwestia, czy ustawodawca unijny powinien był wymagać zgody Zjednoczonego Królestwa dla celów tego rozszerzenia, stosownie do art. 172 akapit drugi TFUE.

B – *W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego ma naruszeniu art. 172 akapit drugi TFUE z uwagi na naruszenie wymogu uzyskania zgody zainteresowanego państwa członkowskiego*

115. W ramach zarzutu drugiego Zjednoczone Królestwo podnosi, że rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2 zostało dokonane z naruszeniem art. 172 akapit drugi TFUE w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, iż „[w]ytyczne i projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą terytorium jakiegoś państwa członkowskiego, wymagają zgody tego państwa".

55 — Biała księga Komisji zatytułowana „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu" [COM(2011) 144 wersja ostateczna/2].

56 — Wyróżnienie moje.

1. Argumenty stron

116. Zjednoczone Królestwo na poparcie swojego zarzutu podnosi dwa argumenty, to jest że rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2 stanowi projekt wspólnego zainteresowania oraz że dotyczy ono terytorium Zjednoczonego Królestwa.

a) Rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2 stanowi projekt wspólnego zainteresowania

117. Zjednoczone Królestwo stoi na stanowisku, że zmiany wynikające z art. 29 spornego rozporządzenia i załącznika II do tego rozporządzenia stanowią „projekty wspólnego zainteresowania" w rozumieniu art. 172 akapit drugi TFUE. Zmiany te, których efektem jest rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2, zostały zatem określone w ramach wytycznych ustalonych dla celów polityki TEN-T. W szczególności motyw 46 rozporządzenia TEN-T oraz motyw 16 spornego rozporządzenia, które stanowią, że korytarze sieci bazowej powinny zostać dostosowane do kolejowych korytarzy towarowych ustanowionych stosownie do rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego, wyrażają konieczność takiego rozszerzenia. Ponadto Zjednoczone Królestwo zaznacza, że powyższe rozszerzenie zostało dokonane w ramach spornego rozporządzenia, opartego na art. 172 TFUE.

118. Poza tym Zjednoczone Królestwo podnosi, że powyższe rozszerzenie odpowiada definicji projektów wspólnego zainteresowania z art. 7 ust. 1 rozporządzenia TEN-T.

119. Zjednoczone Królestwo wyjaśnia również, że sieć kompleksowa, sieć bazowa i tworzące je korytarze, jak również pierwsze korytarze towarowe są ze sobą ściśle związane. Rozumiem zatem, że zdaniem Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z art. 9 ust 1 lit. d) tego rozporządzenia, sieć kompleksowa stanowi podstawę pozwalającą na zidentyfikowanie projektów wspólnego zainteresowania. Jeśli chodzi o sieć bazową, składa się ona z części sieci kompleksowej mających największe znaczenie strategiczne dla celów rozwoju TEN-T, stosownie do art. 38 ust. 1 tego rozporządzenia. Powyższe korytarze sieci bazowej obejmują najważniejsze ciągi komunikacyjne sieci bazowej obsługujące przewozy dalekobieżne i mają w szczególności za zadanie usprawnić połączenia transgraniczne w ramach Unii[57]. Tymczasem rozszerzenia pierwszych korytarzy towarowych w zakresie, w jakim zmierza ono do dostosowania korytarzy sieci bazowej do tych kolejowych korytarzy towarowych, spełnia również cele rozwoju TEN-T i w związku z powyższym może być uznawane za projekt wspólnego zainteresowania, gdyż w rzeczywistości będą one stanowiły część sieci kompleksowej.

120. Zjednoczone Królestwo wskazuje ponadto, że art. 7 ust. 1 rozporządzenia TEN-T, który sam przewiduje wytyczne obejmujące cele polityki sieci transeuropejskiej w rozumieniu art. 171 ust. 1 TFUE, określa jako projekt wspólnego zainteresowania projekty przyczyniające się do rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej poprzez w szczególności środki służące promocji zasobooszczędnego korzystania z sieci. Tymczasem to właśnie ma na celu zmiana listy pierwszych korytarzy kolejowych, gdyż zgodnie z motywem 16 spornego rozporządzenia dostosowanie korytarzy sieci bazowej do kolejowych korytarzy towarowych dokonywane jest po to, „aby zmniejszyć obciążenie administracyjne oraz usprawnić rozwój i wykorzystanie infrastruktury kolejowej".

121. Zjednoczone Królestwo dodaje, że w każdym razie pierwsze kolejowe korytarze towarowe, ustanowione pierwotnie w rozporządzeniu w sprawie transportu kolejowego, same są projektami wspólnego zainteresowania w zakresie, w jakim stanowią zasadniczy aspekt TEN-T. Rozporządzenie to nie dotyczy utworzenia wewnętrznego rynku kolejowego. Ma ono na celu, zgodnie z motywami 5 i 10, utworzenie międzynarodowej sieci kolejowej, w ramach której pociągi będą mogły przemieszczać się

57 — Artykuł 43 ust. 1 rozporządzenia TEN-T.

w dobrych warunkach i z łatwością poruszać się z jednej krajowej sieci kolejowej do innej. Artykuł 4 lit. b) i c) powyższego rozporządzenia wskazuje wyraźnie, że rozporządzenie to ma na celu zagwarantowanie spójności kolejowych korytarzy towarowych z TEN-T, jak również zapewnienie uwzględnienia integracji projektów sieci bazowej z tymi korytarzami.

122. Ponadto Zjednoczone Królestwo uważa, że pojęcia projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania nie należy interpretować ściśle. Pojęcie to nie obejmuje wyłącznie projektów mających na celu budowę infrastruktury. W tym względzie Zjednoczone Królestwo powołuje przepis art. 3 lit. a) rozporządzenia TEN-T, zgodnie z którym projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania oznacza każdy projekt realizowany zgodnie z wymogami i przepisami tego rozporządzenia, a także art. 7 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, podnosząc, że przepis ten odnosi się wyłącznie do tworzenia nowej infrastruktury transportowej jako jednego ze środków pozwalających projektom będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania przyczynić się do rozwoju TEN-T.

123. Zjednoczone Królestwo uważa zatem, że przewidziane w art. 29 spornego rozporządzenia i załączniku II do tego rozporządzenia rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2 stanowi „projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania" w rozumieniu art. 171 TFUE. W tym celu wystarczy, by rozszerzenie to zostało określone w ramach wytycznych wskazanych w rozporządzeniu TEN-T i spornym rozporządzeniu, by zostało przyjęte w ramach spornego rozporządzenia, którego celem jest wspieranie tworzenia i finasowania projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w ramach polityki sieci transeuropejskich oraz by objęte było definicją projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia TEN-T.

124. Zdaniem Parlamentu pierwsze kolejowe korytarze towarowe nie mogą stanowić „projektów" w rozumieniu art. 172 akapit drugi TFUE. Sama możliwość uzyskania jednej odpowiedzi co do sposobu korzystania z nich za pomocą jednego organu jest jedynie logiczną konsekwencją istnienia infrastruktury. Zatem jedynym celem pierwszych kolejowych korytarzy towarowych było ułatwienie korzystania z linii kolejowych dla poprawy wydajności kolejowego transportu towarów.

125. Parlament podnosi, że w świetle przepisu art. 7 ust. 4 rozporządzenia TEN-T związek pomiędzy projektami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania a infrastrukturą jest oczywisty. W tym względzie przypomina, że przepis ten wymaga, aby państwa członkowskie podejmowały wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia realizacji projektów zgodnie z odpowiednimi unijnymi i krajowymi przepisami, w szczególności z aktami prawnymi Unii dotyczącymi środowiska, ochrony klimatu, bezpieczeństwa, ochrony, konkurencji, pomocy państwa, zamówień publicznych, zdrowia publicznego i dostępności. W związku z powyższym nie rozumie on, dlaczego i w jaki sposób istnienie rady koordynującej i wspólnego organu miałoby odpowiadać powyższym obowiązkom.

126. Celem rozróżnienia pierwszych korytarzy towarowych i korytarzy sieci centralnej Parlament podnosi, że te drugie, stosownie do motywów 42–44 rozporządzenia TEN-T, mają zupełnie inny charakter od tych pierwszych. Powołując treść tych motywów, Parlament wskazuje, że podejście „korytarzowe" w zakresie sieci bazowej może służyć koordynacji różnych projektów na szczeblu ponadnarodowym oraz że korytarze sieci bazowej powinny służyć rozwojowi infrastruktury sieci bazowej. Ponadto podnosi, że ich przedmiot i specyfika powodują konieczność znajdywania źródeł finansowania, zarówno prywatnych, jak i publicznych, w odniesieniu do złożonych transgranicznych projektów w każdym korytarzu sieci bazowej.

127. Jeśli chodzi o Radę, podnosi ona okoliczność, że rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego zostało przyjęte w oparciu o przepis art. 91 TFUE i nie zawiera wskazówek co do sieci transeuropejskich ani definicji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Należy zatem w całości do zakresu wspólnej polityki transportowej.

128. Również Rada jest zdania, że z lektury rozporządzenia TEN-T jasno wynika, iż projektami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania są projekty, których celem jest tworzenie nowej infrastruktury transportowej oraz rehabilitacja i modernizacja istniejącej infrastruktury.

129. Ponadto zdaniem Rady – jak sugeruje Zjednoczone Królestwo – dla uznania, że środek spełnia definicję projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, nie jest wystarczające by środek ów spełniał tylko jedną z przesłanek art. 7 rzeczonego rozporządzenia. W tym względzie Zjednoczone Królestwo nie wykazało, aby rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2 było zgodne z rozdziałami II i III omawianego rozporządzenia – które dotyczą, odpowiednio, sieci kompleksowej i sieci bazowej – zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia TEN-T.

130. Zdaniem Komisji tworzenie, dostosowywanie i zmiana listy pierwszych kolejowych korytarzy towarowych nie mieszczą się w wytycznych zawartych w art. 171 ust. 1 TFUE i w związku z tym nie mogą zostać uznane za projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania.

131. Komisja również jest zdania, że uzasadnieniem dla wymogu związanego ze zgodą zainteresowanego państwa członkowskiego, takiego jak zawarty w art. 172 akapit drugi TFUE, może być jedynie to, że każdy środek powodujący skutki dla państwa członkowskiego wymaga zgody tego państwa.

b) Rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2 dotyczy terytorium Zjednoczonego Królestwa

132. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa rozszerzenie pierwszych korytarzy kolejowych dotyczy wyraźnie terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu art. 172 akapit drugi TFUE. W ocenie tego państwa zgoda zainteresowanego państwa członkowskiego na przyjęcie wytycznych i projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w rozumieniu art. 171 TFUE jest konieczna, gdyż owe projekty i wytyczne dotyczą interesów państw członkowskich, tak jak ma to miejsce w niniejszym przypadku, z tworzeniem i rozszerzeniem pierwszych korytarzy kolejowych.

133. Zjednoczone Królestwo wyjaśnia, że z wraz z utworzeniem korytarza na państwo członkowskie zostaje nałożony szereg obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego. W szczególności art. 14 tego rozporządzenia zobowiązuje do ustalenia tras pociągów na potrzeby pociągów towarowych za pomocą wspólnego organu utworzonego zgodnie z art. 13 rzeczonego rozporządzenia. Miałoby to oczywisty wpływ na zdolność przepustową infrastruktury zainteresowanego państwa członkowskiego. Ponadto okoliczność, że postępowanie przewidziane w rozporządzeniu w sprawie transportu kolejowego dla celów wyboru kolejnych korytarzy towarowych uwzględnia, stosownie do art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia, kwestię, czy ustanowienie korytarza nie powodowałoby nieproporcjonalnego obciążenia dla państwa członkowskiego, oraz okoliczność, że państwo członkowskie, zgodnie z art. 5 ust. 4 omawianego rozporządzenia, nie jest zobowiązane do uczestnictwa w takim ustanowieniu, jeżeli jego sieć kolejowa ma inną szerokość torów niż główna sieć kolejowa na terytorium Unii, wskazują na to, że utworzenie korytarza sieci kolejowej ma konkretne znaczące skutki dla zainteresowanego państwa członkowskiego.

134. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, aby projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania dotyczył terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu art. 172 akapit drugi TFUE, nie zachodzi konieczność, by jego skutkiem było stworzenie nowej infrastruktury. Tytułem dowodu, korytarze sieci bazowej, które stosownie do art. 42 ust. 1 rozporządzenia TEN-T stanowią instrument pozwalający na ułatwienie utworzenia sieci centralnej, nie wymagają jako takie tworzenia nowej infrastruktury. Jednakże tworzenie korytarzy nie jest wyłączone z zakresu pojęcia projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania dotyczącego terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu art. 172 akapit drugi TFUE.

135. W ocenie Parlamentu sytuacje, w odniesieniu do których wytyczne i projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania dotyczą terytorium państwa członkowskiego, w rozumieniu tego przepisu, występują jedynie wówczas, gdy projekt infrastruktury wykazuje bezpośredni związek z terytorium państwa. Wykładnia rozszerzająca tego przepisu prowadziłaby do konieczności uzyskania zgody każdego państwa członkowskiego na jakikolwiek środek zmierzający do poprawy funkcjonowania sieci transeuropejskich, gdyż każdy środek tego rodzaju uważa się z definicji za znajdujący zastosowanie do terytorium wszystkich państw członkowskich. Parlament i Rada przytaczają wyrok Hiszpania/Rada [58], w którym Trybunał orzekł w odniesieniu do art. 192 ust. 2 lit. b) TFUE, przewidującego specjalną procedurę ustawodawczą dla środków wpływających na zagospodarowanie przestrzenne i na przeznaczenie gruntów, że środki, które dotyczą realizacji określonych projektów z zakresu infrastruktury, mają charakter ogólny, a zatem nie wymagają specjalnej procedury. To samo dotyczy również „środków, które […] choć wprowadzają pewne ograniczenia co do sposobu korzystania z gruntów przez państwa członkowskie, nie regulują użytku, dla którego są przeznaczane” [59].

136. Parlament dokonuje porównania z pierwszymi korytarzami towarowymi oraz wskazuje, że w niniejszym przypadku nie może istnieć nawet taki pośredni związek, gdyż nie może być tu mowy o jakimkolwiek ograniczeniu korzystania z gruntów, ponieważ jedynym celem korytarzy towarowych jest koordynacja pomiędzy zarządzającymi infrastrukturą i utworzenie jednego organu celem zapewnienia konkurencyjnego transportu towarowego.

137. Parlament uważa ponadto, że pierwsze korytarze towarowe nie wpływają na terytorium Zjednoczonego Królestwa, gdyż podnoszona przez państwo członkowskie utrata kontroli nad zarządzaniem przepustowości ma charakter czysto operacyjny. Okoliczność, że zarządzający infrastrukturą jest zobowiązany do konsultowania się z innym zarządcami w zakresie przydzielania tras, nie wpływa w żaden sposób na terytorium państwa członkowskiego.

138. Jeśli chodzi o Radę, uważa ona, że związek z terytorium państwa członkowskiego istnieje jedynie wówczas, gdy przedmiotowy projekt infrastruktury jest bezpośrednio związany z terytorium państwa członkowskiego, to jest gdy ma konkretny wpływ na autonomię tego państwa w zakresie sposobu zagospodarowania jego terytorium. Inaczej jest w przypadku pierwszych korytarzy towarowych, które nie prowadzą do prowadzenia prac, jak może to mieć miejsce w przypadku korytarza sieci bazowej.

139. Ten odnoszący się do infrastruktury wymóg wynika wprost z przepisu art. 170 TFUE i jest kluczowy dla ustanowienia sieci transeuropejskiej. Zdaniem Rady art. 172 akapit drugi TFUE ustanawiający procedurę decyzyjną podlega ścisłej wykładni.

2. Moja ocena

140. Artykuł 172 akapit pierwszy TFUE przewiduje zwykłą procedurę ustawodawczą, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz z Komitetem Regionów. Jednakże w przypadku gdy przedmiotem aktu przyjmowanego w ramach powyższej procedury są wytyczne lub projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które odnoszą się do terytorium jednego państwa członkowskiego, akt ten wymaga zgody tego państwa.

141. W związku z powyższym zarzut drugi prowadzi do konieczności wyjaśnienia, po pierwsze, czy pierwszy korytarz towarowy nr 2 mieści się w zakresie pojęcia „projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania” w rozumieniu art. 172 akapit drugi TFUE, i po drugie, czy dotyczy on terytorium Zjednoczonego Królestwa w rozumieniu tego przepisu.

58 — Wyrok C-36/98, EU:C:2001:64.

59 — Punkt 53.

a) W przedmiocie kwestii, czy rozszerzenie pierwszego korytarza towarowego mieści się w pojęciu projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania

142. Rozporządzenie TEN-T, które – przypominam – ustanawia wytyczne dotyczące rozwoju TEN-T, określa projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania [60]. Projekty te przyczynią się do utworzenia transeuropejskiej sieci transportowej [61], w szczególności do priorytetów ogólnych określonych w art. 10 rozporządzenia TEN-T, jak również – w odniesieniu do interesującego nas przypadku – priorytetów w zakresie rozwoju infrastruktury kolejowej wymienionych w art. 13 tego rozporządzenia.

143. Aby projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania został za taki uznany, musi on odpowiadać ramom ustanowionym w rozporządzeniu TEN-T. W tym względzie art. 3 lit. a) tego rozporządzenia definiuje projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania jako „każdy projekt realizowany zgodnie z wymogami i przepisami [tego] rozporządzenia".

144. Artykuł 7 rozporządzenia TEN-T dostarcza kilku dodatkowych wskazówek celem lepszego zdefiniowania tego pojęcia. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że „[p]rojekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania przyczyniają się do rozwoju [TEN-T] poprzez tworzenie nowej infrastruktury transportowej, poprzez rehabilitację i modernizację istniejącej infrastruktury transportowej oraz poprzez środki służące promocji zasobooszczędnego korzystania z sieci".

145. Ponadto art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia uściśla, że projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania musi przyczyniać się do osiągnięcia celów należących do co najmniej dwóch spośród czterech kategorii określonych w art. 4 tego rozporządzenia, być zgodny z przepisami rozdziału II dotyczącego sieci kompleksowej oraz – jeżeli dotyczy sieci bazowej – dodatkowo z przepisami rozdziału III, być ekonomicznie opłacalny, biorąc pod uwagę analizę kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych, i przedstawiać europejską wartość dodaną. Cztery kategorie wymienione w art. 4 rozporządzenia TEN-T to: spójność, wydajność, zrównoważony charakter i zwiększanie korzyści dla użytkowników.

146. W świetle powyższych okoliczności należy zatem rozpatrywać, czy pierwszy korytarz sieci bazowej nr 2 może być kwalifikowany jako „projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania" w rozumieniu art. 172 akapit drugi TFUE.

147. Jeśli chodzi o art. 7 ust. 1 rozporządzenia TEN-T, Parlament, Rada i Komisja w mojej opinii dokonują zbyt zawężającej wykładni tego przepisu. W ich ocenie zasadniczo projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania wymaga koniecznie stworzenia lub rozwoju infrastruktury kolejowej, co nie ma miejsca w przypadku pierwszych korytarzy towarowych.

148. Jak wskazałem w pkt 105–111 niniejszej opinii, tworzenie i rozwój sieci transeuropejskiej nie ograniczają się do tworzenia nowej infrastruktury. Podobnie zatem rzecz przedstawia się w przypadku projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w zakresie, w jakim dotyczą one tworzenia tych sieci.

149. Brzmienie art. 7 ust. 1 rozporządzenia TEN-T zmierza w tym kierunku, gdyż – oprócz tworzenia nowej infrastruktury – wskazuje również, że projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania przyczyniają się do rozwoju TEN-T poprzez środki służące promujące zasobooszczędne korzystanie z sieci. Ponadto przepis ten jest całkowicie spójny z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia, które stanowi, że TEN-T obejmuje infrastrukturę transportową i aplikacje telematyczne, jak również „środki promujące skuteczne zarządzanie taką infrastrukturą i użytkowanie jej, a także umożliwiające wprowadzenie

60 — Zobacz art. 1 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia.

61 — Zobacz motyw 20 powyższego rozporządzenia.

i funkcjonowanie zrównoważonych i wydajnych usług transportowych". Spośród tych środków wymienić można te wymienione w art. 32 powyższego rozporządzenia, stanowiącym, że państwa członkowskie przywiązują szczególną wagę do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które zarówno dostarczają efektywnych usług transportu towarowego wykorzystujących infrastrukturę sieci kompleksowej, jak i przyczyniają się do redukcji emisji dwutlenku węgla i innych niekorzystnych oddziaływań na środowisko, i których celem jest w szczególności poprawa zrównoważonego wykorzystania infrastruktury transportowej, w tym efektywne zarządzanie tą infrastrukturą, usprawnianie operacji w zakresie usług transportu multimodalnego, w tym niezbędnych towarzyszących przepływów informacji, i poprawa współpracy między podmiotami świadczącymi usługi przewozowe oraz analizowanie i zapewnianie informacji na temat charakterystyki parku pojazdów i jego osiągów, wymogów administracyjnych i zasobów ludzkich.

150. W związku z powyższym należy stwierdzić, że pojęcie „projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania" nie ogranicza się do projektów wymagających budowy lub przebudowy infrastruktury. Wykracza ono daleko poza powyższe i obejmuje w szczególności środki pozwalające na skoordynowane i spójne zarządzanie tą infrastrukturą i korzystanie z niej, do czego zmierzają pierwsze kolejowe korytarze towarowe. Powyższe podejście jest zdroworozsądkowe w zakresie, w jakim budowa lub materialna poprawa infrastruktury nie są z całą pewnością wystarczające dla zapewnienia optymalnego funkcjonowania TEN-T i muszą być koniecznie uzupełnione o efektywne zarządzanie i takież wykorzystanie.

151. Ponadto moim zdaniem nie ma wątpliwości co do tego, że tworzenie dodatkowych korytarzy kolejowych, takich jak rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2, spełnia cele realizowane przez art. 4 rozporządzenia TEN-T, w szczególności cele spójności i wydajności.

152. Jak stwierdzono powyżej, tworzenie korytarzy kolejowych ma bowiem na celu wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na obszarze Unii, w szczególności poprzez położenie akcentu na wzajemne połączenie i interoperacyjność [62]. Ponadto rozwój korytarzy towarowych ma również na celu zapewnienie, by usługi transportu towarowego były świadczone w dobrych warunkach i by były niezawodne [63]. Cel ten pokrywa się z celem wyrażonym w art. 4 lit. d) rozporządzenia TEN-T, to jest zwiększania korzyści dla użytkowników TEN-T.

153. Ponadto zgodnie z art. 4 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego wybór kolejnych korytarzy towarowych oraz modyfikacja tych korytarzy towarowych następuje z uwzględnieniem wielu kryteriów. W szczególności art. 4 lit. b) przewiduje, że wybór ten powinien uwzględniać spójność korytarza towarowego z siecią TEN-T, korytarzami ERTMS lub korytarzami zdefiniowanymi przez RNE. Ponadto art. 4 lit. c) stanowi, że powyższy wybór powinien również uwzględniać włączenie priorytetowych projektów sieci TEN-T do danego korytarza towarowego. Uważam zatem, że kolejne kolejowe korytarze towarowe powinny bezwzględnie odpowiadać wymogom rozdziału II rozporządzenia TEN-T oraz odnoszącego się do sieci bazowej rozdziału II tego aktu [64].

154. Ponadto w ramach wyboru kolejnych korytarzy kolejowych konieczne jest przedstawienie analizy między kosztami i korzyściami społeczno-gospodarczymi płynącymi z utworzenia korytarza towarowego [65].

62 — Zobacz motywy 5, 9 i 11 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego.

63 — Zobacz motywy 3 i 4 tego rozporządzenia.

64 — Sieci bazowej składającej się, stosownie do art. 38 rozporządzenia TEN-T, z części sieci kompleksowej o największym znaczeniu strategicznym; rozwój pierwszej ma miejsce obowiązkowo z wymaganiami dla tej drugiej sieci.

65 — Zobacz art. 4 lit. d) rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego.

155. Wreszcie jeśli chodzi o europejską wartość dodaną, jaką powinien prezentować projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania[66], jest ona definiowana jako „wartość projektu, który – oprócz potencjalnej wartości dla danego państwa członkowskiego – prowadzi do znacznej poprawy połączeń transportowych albo przepływów transportowych między państwami członkowskimi, co można wykazać, posługując się poprawą wydajności, zrównoważonego charakteru, konkurencyjności lub spójności, zgodnie z celami określonymi w art. 4 [rozporządzenia TEN-T]”[67]. W świetle kryteriów określonych w art. 4 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego oraz podstaw dla istnienia korytarzy kolejowych omówionych w pkt 97 i 98 niniejszej opinii uważam, że kolejne kolejowe korytarze towarowe, takie jak rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2, zmierzają z pewnością do powstania takiej wartości.

156. W świetle powyższego uważam zatem, że rozszerzanie pierwszych korytarzy kolejowych należy zakwalifikować jako „projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania” w zrozumieniu art. 172 akapit drugi TFUE.

b) W przedmiocie kwestii, czy rozszerzenie pierwszego korytarza towarowego dotyczy terytorium państwa członkowskiego

157. Artykuł 172 akapit drugi TFUE stanowi, że wytyczne i projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą terytorium jednego państwa członkowskiego, wymagają zgody tego państwa.

158. Uważam, że ustanowienie swego rodzaju prawa weta dla zainteresowanego państwa członkowskiego uzasadnione jest faktem, że polityka sieci transeuropejskich obejmuje aspekty terytorialne, a zatem – w pewien sposób – zagospodarowanie tego terytorium, co jest domeną podlegającą tradycyjnie suwerenności państw członkowskich.

159. Jak wskazałem w pkt 132–139 niniejszej opinii, strony nie zgadzają się co do znaczenia, jakie należy nadać sformułowaniu „dotyczące terytorium państwa członkowskiego”, o którym mowa w art. 172 akapit drugi TFUE.

160. Uważam, że pojęcia, jakimi posługuje się ten przepis, są jasne i nie podlegają żadnej interpretacji. Od chwili gdy jakiś projekt uznany za „projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania” dotyczy terytorium państwa członkowskiego, dla przeprowadzenia tego projektu wymagana jest zgoda tego państwa. Jak wskazałem w poprzednich punktach, projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania przewiduje dla państwa członkowskiego szereg środków, które w sposób nieuchronny będą miały wpływ na terytorium tego państwa.

161. Posłużenie się przez twórców traktatu FUE w pełni jasnym sformułowaniem „dotyczące terytorium państwa członkowskiego” nie wymaga żadnej interpretacji odmiennej od jego powszechnego rozumienia tego sformułowania.

162. Kwestionowane w ramach niniejszej skargi rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2 dotyczy odcinka od Londynu do Glasgow. Jest więc niepodważalne, że projekt ten, będący przedmiotem wspólnego zainteresowania, dotyczy terytorium Zjednoczonego Królestwa w rozumieniu art. 172 akapit drugie TFUE. Zatem powyższy projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania wymaga zgody tego państwa członkowskiego, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

66 — Artykuł 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia TEN-T.

67 — Zobacz art. 3 lit. d) tego rozporządzenia.

163. W świetle ogółu powyższych rozważań podniesiony przez Zjednoczone Królestwo zarzut drugi, oparty na naruszeniu wymogu uzyskania zgody zgodnie z art. 172 akapit drugi TFUE, uważam za uzasadniony.

C – *Uwagi końcowe*

164. Uważam za właściwe wyjaśnienie, że inne podejście do sprawy doprowadziłoby w każdym przypadku do takiego samego rozwiązania.

165. Również gdyby przyjąć, że rozszerzenie pierwszego korytarza kolejowego nr 2 zostało dokonane w oparciu o właściwą podstawę prawną, to jest o art. 91 TFUE, co nie wymagałoby w żadnym wypadku zgody państwa członkowskiego, którego dotyczy rozszerzenie, należałoby stwierdzić nieważność art. 29 spornego rozporządzenia oraz załącznika II do tego rozporządzenia.

166. Przypominam, że rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego przewiduje bardzo konkretne kryteria co do wyboru i modyfikacji kolejnych korytarzy kolejowych. W szczególności art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia stanowi, że „w przypadku gdy państwo członkowskie jest zdania, po dokonaniu analizy społeczno-ekonomicznej, że utworzenie korytarza towarowego nie leżałoby w interesie wnioskodawców będących potencjalnymi użytkownikami tego korytarza towarowego, nie przyniosłoby realnych korzyści społeczno-gospodarczych lub powodowałoby nieproporcjonalne obciążenie, to dane państwo członkowskie nie jest zobowiązane do uczestnictwa, o którym mowa w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, z zastrzeżeniem decyzji Komisji działającej zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 21 ust. 2”. Ponadto art. 5 ust. 5 powyższego rozporządzenia stanowi, że „[z] wnioskiem o utworzenie korytarza towarowego występują zainteresowane państwa członkowskie”. Zatem korytarz towarowy może zostać ustanowiony na wniosek tych państw.

167. W niniejszej sprawie Zjednoczone Królestwo wszczęło postępowanie, zgodnie z tymi postanowieniami, dotyczące rozszerzenia pierwszego korytarza towarowego nr 2 do Londynu [68].

168. Niemniej jednak ze strony tego państwa członkowskiego brak było jakiegokolwiek wniosku dotyczącego rozszerzenia tego korytarza do Glasgow, nie powstała też w niniejszej sprawie żadna analiza społeczno-ekonomiczna wykazująca korzyści płynące z takiego rozszerzenia. Zjednoczone Królestwo uważa, że powyższe rozszerzenie powinno było zostać przeprowadzone zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu w sprawie transportu kolejowego [69]. Jak rozumiem, zdaniem Rady przeprowadzenie postępowania określonego w art. 5 tego rozporządzenia nie było konieczne [70]. Jeśli chodzi o Komisję, uważa ona, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie jest istotne, czy istnieje szczególna procedura dla celów modyfikacji pierwszego korytarza kolejowego [71].

169. W tym względzie należy przypomnieć, że Republika Federalna Niemiec oraz Republika Litewska w ramach postępowania dotyczącego przyjęcia spornego rozporządzenia zgłosiły swoje obawy co do braku zachowania postępowania przewidzianego przez rozporządzenie w sprawie transportu kolejowego przy modyfikacji pierwszych korytarzy towarowych [72].

170. Należy stwierdzić, że art. 29 spornego rozporządzenia i załącznik II do tego rozporządzenia, dotyczące modyfikacji pierwszego korytarza towarowego nr 2, zostały przyjęte z pominięciem postępowania przewidzianego w art. 5 rozporządzenia w sprawie transportu kolejowego.

68 — Zobacz pkt 23 i nast. skargi Zjednoczonego Królestwa, jak również pkt 33 odpowiedzi na skargę Rady.

69 — Zobacz pkt 12 odpowiedzi Zjednoczonego Królestwa na interwencję Komisji.

70 — Zobacz pkt 42 odpowiedzi na skargę Rady.

71 — Zobacz pkt 39 interwencji Komisji.

72 — Zobacz dokument Rady 16096/13 ADD 2.

171. Brak poszanowania tego postępowania musi prowadzić do stwierdzenia nieważności art. 29 spornego rozporządzenia i załącznika II do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim niepodważalnie stanowi on naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 akapit drugi rozporządzenia TFUE. Błąd w wyborze procedury decyzyjnej pozbawił bowiem Zjednoczone Królestwo prawa do wpływania na kształt tych przepisów.

VI – **Wnioski**

172. Uwzględniając całość powyższych rozważań, proponuję Trybunałowi:

1) Stwierdzić nieważność art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę", zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 i uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, oraz załącznika II do tego aktu.

2) Obciążyć Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej kosztami postępowania, przy czym Komisja Europejska pokrywa własne koszty.