Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 3. septembra 2015 [1]

Zadeva C-121/14

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska
proti
Evropskemu parlamentu,

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba — Člen 91 PDEU — Člen 170 PDEU in naslednji — Promet — Vseevropska prometna omrežja — Instrument za povezovanje Evrope — Podaljšanje železniških tovornih koridorjev dalje od Londona — Projekt skupnega interesa, ki zahteva odobritev zadevne države članice“

1. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tožbo Sodišču predlaga, naj člen 29 Uredbe (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 in razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010 [2] in Prilogo II k tej uredbi razglasi za nična, predvsem ker je namen razširitev začetnih železniških tovornih koridorjev, navedenih v teh določbah, uresničiti cilje iz člena 170 PDEU ter ker bi zato morale biti odobrene v skladu s členoma 171 PDEU in 172 PDEU.

I – **Pravni okvir**

A – *Pogodba DEU*

2. Člen 91 PDEU določa:

„1. Za izvajanje člena 90 in ob upoštevanju posebnosti prometa Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij določita:

(a) skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic;

(b) pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža;

(c) ukrepe za izboljšanje varnosti prometa;

(d) vse druge ustrezne predpise.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL L 348, str. 129, v nadaljevanju: sporna uredba.

2. Kadar se sprejmejo ukrepi iz odstavka 1, se upoštevajo primeri, ko bi njihova uporaba lahko resno vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture.“

3. Pod naslovom XVI „Vseevropska omrežja“ člen 170 PDEU določa:

„1. Da bi Unija pripomogla k doseganju ciljev iz členov 26 in 174 in da bi državljanom Unije, gospodarskim subjektom ter regionalnim in lokalnim skupnostim omogočila v celoti izkoristiti ugodnosti vzpostavitve območja brez notranjih meja, prispeva k vzpostavitvi in razvoju vseevropskih omrežij na področju prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture.

2. V okviru sistema odprtih in konkurenčnih trgov so ukrepi Unije namenjeni pospeševanju medsebojnega povezovanja in medobratovalnosti nacionalnih omrežij, pa tudi dostopa do teh omrežij. Pri tem je zlasti upoštevana potreba po povezavi otoških, neobalnih in obrobnih regij z osrednjimi regijami Unije.“

4. Poleg tega pod istim naslovom člen 171(1) PDEU določa:

„Da bi dosegli cilje iz člena 170, Unija:

— pripravi vrsto smernic, ki zajemajo cilje, prednostne naloge in splošno zasnovo ukrepov, predvidenih na področju vseevropskih omrežij; v teh smernicah se opredelijo projekti skupnega interesa;

— izvaja ukrepe, za katere se izkaže, da so potrebni za zagotovitev medobratovalnosti omrežij, zlasti na področju usklajevanja tehničnih standardov;

— lahko podpira projekte skupnega interesa, ki jih podpirajo države članice in ki so opredeljeni v okviru smernic iz prve alinee, zlasti s študijami izvedljivosti, kreditnimi garancijami ali subvencioniranjem obrestnih mer; Unija lahko prek Kohezijskega sklada, ustanovljenega v skladu s členom 177, pomaga financirati tudi posebne projekte v državah članicah na področju prometne infrastrukture.

Unija pri svojih dejavnostih upošteva potencialno ekonomsko upravičenost projektov.“

5. Nazadnje, člen 172, ki je prav tako del naslova XVI o vseevropskih omrežjih, določa:

„Evropski parlament in Svet sprejmeta smernice in druge ukrepe, navedene v členu 171(1), po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Smernice in projekte skupnega interesa, ki se nanašajo na ozemlje ene od držav članic, mora odobriti ta država članica.“

B – *Uredba o železniškem tovornem prometu*

6. Cilj Uredbe (EU) št. 913/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2010 o evropskem železniškem omrežju za konkurenčen tovorni promet,[3] ki je bila sprejeta na podlagi člena 91 PDEU, je določiti pravila za vzpostavitev in organizacijo mednarodnih železniških koridorjev z namenom razvoja evropskega železniškega omrežja za konkurenčen tovorni promet. V ta namen določa pravila za izbor, organizacijo in upravljanje tovornih koridorjev ter okvirno načrtovanje naložb.[4]

7. V skladu s členom 2(2)(a) Uredbe o železniškem tovornem prometu „‚tovorni koridor' pomeni vsako določeno železniško progo, vključno s progami za železniške trajekte, na ozemlju držav članic ali med njimi in po potrebi v evropskih tretjih državah, ki povezujejo dva ali več terminalov vzdolž glavne prevozne smeri ter, kadar je to potrebno, obvozne poti in povezovalne odseke, vključno z železniško infrastrukturo in njeno opremo ter ustreznimi storitvami železniškega prometa v skladu s členom 5 Direktive 2001/14/ES[5]".

8. Poglavje II Uredbe o železniškem tovornem prometu ureja določitev in upravljanje mednarodnih železniških koridorjev. Člen 3 te uredbe, ki je del tega poglavja, določa:

„Države članice, navedene v Prilogi, do v njej določenih datumov usposobijo za delovanje začetne tovorne koridorje, določene v Prilogi. Zadevne države članice o vzpostavitvi tovornih koridorjev obvestijo Komisijo."

9. Priloga k navedeni uredbi določa:

	„Države članice	Glavne poti (1)	Vzpostavitev tovornih koridorjev:
[…]	[…]	[…]	[…]
‚Severno morje–Sredozemlje'	NL, BE, LU, FR in UK (+)	Glasgow (*)/Edinburgh (*)/Southampton (*)/Felixstowe (*)–London (+)/Dunkerque (+)/Lille (+)/Liège (+)/Paris (+)/Amsterdam (+)–Rotterdam-Zeebrugge (+)/Antwerpen–Luksembourg–Metz–Dijon–Lyon/[Basel]–Marseille (+)	Najpozneje do 10. novembra 2013
[…]	[…]	[…]	[…]

(1) Znak ‚/' pomeni alternativne poti. V skladu s smernicami [vseevropskega prometnega omrežja (v nadaljevanju: TEN-T)] bi bilo treba atlantski in sredozemski koridor v prihodnje dopolniti s tovorno osjo Sines/Algeciras–Madrid–Paris, ki prečka osrednje Pireneje s predorom na majhni višini.

3 — UL L 276, str. 22. Uredba, kakor je bila spremenjena s sporno uredbo, v nadaljevanju: Uredba o železniškem tovornem prometu.

4 — Glej člen 1(1) te uredbe.

5 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404).

(+) Poti, označene z znakom ‚+‘ se vključijo v zadevne koridorje najpozneje 3 leta po datumu vzpostavitve iz te preglednice. Obstoječe strukture, določene v členu 8 in členu 13(1) te uredbe, se prilagodijo s sodelovanjem dodatnih držav članic in upravljavcev infrastrukture pri zadevnih koridorjih. Te vključitve temeljijo na tržnih študijah ter upoštevajo vidik obstoječega potniškega in tovornega prometa v skladu s členom 14(3) te uredbe.

(*) Poti, označene z ‚* ‘ se vključijo v zadevne koridorje najpozneje 5 let po datumu vzpostavitve iz te preglednice. Obstoječe strukture, določene v členu 8 in členu 13(1) te uredbe, se prilagodijo s sodelovanjem dodatnih držav članic in upravljavcev infrastrukture pri zadevnih koridorjih. Te vključitve temeljijo na tržnih študijah ter upoštevajo vidik obstoječega potniškega in tovornega prometa v skladu s členom 14(3) te uredbe.

[…]“

10. Pred spremembo, vneseno s sporno uredbo, je bil začetni železniški tovorni koridor št. 2 določen tako:

„2.	NL, BE, LU, FR	Rotterdam–Antwerpen–Luxembourg–Metz–Dijon–Lyon/[Basel]	do 10. novembra 2013“

11. Členi od 4 do 6 Uredbe o železniškem tovornem prometu določajo merila za vzpostavitev, izbiro in spremembo nadaljnjih tovornih koridorjev. Ti členi določajo:

„Člen 4

Merila za nadaljnje tovorne koridorje

Pri izbiri nadaljnjih tovornih koridorjev iz člena 5 in spreminjanju tovornih koridorjev iz člena 6 se upoštevajo naslednja merila:

(a) tovorni koridor poteka čez ozemlje najmanj treh držav članic, oziroma dveh držav članic, če je razdalja med železniškima terminaloma, ki ju povezuje tovorni koridor, večja od 500 km;

(b) tovorni koridor je usklajen s koridorji TEN-T in [European Rail Traffic Management System (ERTMS)[6]] oziroma koridorji, ki jih določi [RailNetEurope (RNE)[7]];

(c) prednostni projekti TEN-T […] so vključeni v tovorni koridor;

(d) zagotovi se ravnotežje med negativnimi in pozitivnimi socialno-ekonomskimi učinki, ki bi jih imela vzpostavitev tovornega koridorja;

(e) zagotovi se skladnost vseh tovornih koridorjev, ki jih predlagajo države članice za nastanek evropskega železniškega omrežja za konkurenčen tovorni promet;

(f) vzdolž koridorja se razvija železniški tovorni promet, najpomembnejše trgovinske tokove in blagovni promet;

6 — ERTMS je sistem, katerega namen je uskladitev železniške signalizacije, ki zajema tudi ugotavljanje lokacije vlakov na progah.

7 — RNE je združenje, ki je bilo ustanovljeno leta 2004 in združuje upravljavce železniške infrastrukture.

(g) če je primerno, se vzpostavijo boljše medsebojne povezave med državami članicami in evropskimi tretjimi državami;

(h) prosilci kažejo interes za tovorni koridor;

(i) zagotovijo se dobre povezave z drugimi vrstami prometa, zlasti prek ustreznega omrežja terminalov, vključno z morskimi pristanišči in pristanišči na celinskih plovnih poteh.

Člen 5

Izbira nadaljnjih tovornih koridorjev

1. Vsaka država članica z železnico, ki se nadaljuje v drugo državo članico, sodeluje pri vzpostavitvi vsaj enega tovornega koridorja, razen če je v skladu s členom 3 to obveznost že izpolnila.

2. Ne glede na odstavek 1, države članice na zahtevo ene od držav članic sodelujejo pri vzpostavitvi tovornega koridorja iz navedenega odstavka ali podaljšanju obstoječega koridorja, da bi sosednji državi članici omogočile izpolnitev obveznosti iz navedenega odstavka.

3. Brez poseganja v obveznosti držav članic na podlagi člena 7 Direktive 91/440/EGS,[8] kadar država članica po opravljeni socialno-ekonomski analizi meni, da vzpostavitev tovornega koridorja ne bi bila v interesu prosilcev, ki bi najverjetneje uporabljali ta tovorni koridor, ali ne bi prinesla bistvenih socialno-ekonomskih koristi, ali bi povzročila nesorazmerno obremenitev, tej državi članici ni treba sodelovati, kakor je navedeno v odstavkih 1 in 2 tega člena, ob upoštevanju odločitve Komisije v skladu s svetovalnim postopkom iz člena 21(2).

4. Državi članici ni treba sodelovati, kakor je navedeno v odstavkih 1 in 2, če ima železniško omrežje, kjer se tirna širina razlikuje od tiste v glavnem železniškem omrežju znotraj Unije.

5. Vzpostavitev tovornega koridorja predlagajo zadevne države članice. V ta namen Komisiji skupaj pošljejo pismo o nameri vključno s predlogom, ki ga pripravijo po posvetovanju z zadevnimi upravljavci infrastrukture in zadevnimi prosilci, pri čemer upoštevajo merila iz člena 4.

Da bi izpolnile obveznosti iz odstavkov 1 in 2, zadevne države članici [članice] Komisiji do 10. novembra 2012 skupaj pošljejo pismo o nameri.

6. Komisija preuči predloge za vzpostavitev tovornega koridorja iz odstavka 5 in v skladu z regulativnim postopkom iz člena 21(3) sprejme odločitev o skladnosti teh predlogov s tem členom najpozneje devet mesecev po predložitvi predlogov.

7. Zadevne države članice vzpostavijo tovorni koridor najpozneje dve leti po tem, ko Komisija sprejme odločitev iz odstavka 6.

Člen 6

Spremembe nadaljnjih tovornih koridorjev

1. Tovorni koridorji iz člena 5 se lahko spremenijo na podlagi skupnega predloga, ki ga zadevne države članice pošljejo Komisiji po posvetovanju z upravljavci infrastrukture in zadevnimi prosilci.

8 — Direktiva Sveta z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 341).

2. Komisija ustrezno temu v skladu z regulativnim postopkom iz člena 21(3) sprejme odločitev o predlogu in pri tem upošteva merila iz člena 4.“

C – *Uredba TEN-T*

12. Uredba (EU) št. 1315/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja in razveljavitvi Sklepa št. 661/2010/EU[9] je bila sprejeta na podlagi člena 172 PDEU. V skladu s členom 1(1) in (2) Uredbe TEN-T je njen cilj uvesti smernice za razvoj TEN-T z dvoplastno strukturo, ki jo sestavljata celovito omrežje in jedrno omrežje, vzpostavljeno na podlagi celovitega, ter opredeliti projekte skupnega interesa in določiti zahteve, ki morajo biti izpolnjene pri upravljanju infrastrukture TEN-T.

13. Člen 2 te uredbe določa:

„1. Ta uredba se uporablja za [TEN-T], kot je prikazano na zemljevidih v Prilogi I. [TEN-T] obsega prometno infrastrukturo in telematske aplikacije, pa tudi ukrepe za spodbujanje učinkovitega upravljanja in uporabe te infrastrukture ter za omogočanje vzpostavitve in delovanja trajnostnih in učinkovitih prevoznih storitev.

2. Infrastrukturo [TEN-T] sestavljajo infrastruktura za železniški promet, za promet po celinskih plovnih poteh, za cestni promet, za pomorski promet, za zračni promet in infrastruktura za multimodalni promet, kot je opredeljena v ustreznih oddelkih poglavja II.“

14. V skladu s členom 3(a) Uredbe TEN-T „projekt skupnega interesa“ pomeni vsak projekt, izveden v skladu z zahtevami in ob upoštevanju določb te uredbe.

15. Člen 5(1)(a) navedene uredbe določa, da se TEN-T načrtuje, razvija in upravlja na način, gospodaren z viri, in sicer z razvojem, izboljševanjem in vzdrževanjem obstoječe prometne infrastrukture.

16. V skladu s členom 6 Uredbe TEN-T se postopni razvoj TEN-T dosega zlasti z vzpostavitvijo dvoplastne strukture tega omrežja, ki temelji na doslednem in preglednem metodološkem pristopu in jo sestavljata celovito omrežje in jedrno omrežje. Celovito omrežje sestavljajo vsa obstoječa in načrtovana prometna infrastruktura TEN-T ter ukrepi za spodbujanje učinkovite ter socialno in okoljsko trajnostne uporabe te infrastrukture. Jedrno omrežje sestavljajo tisti deli celovitega omrežja, ki so strateško najpomembnejši za doseganje razvojnih ciljev TEN-T. Ti omrežji se opredeljujeta in razvijata v skladu s poglavjema II oziroma III te uredbe.

17. Člen 7 navedene uredbe določa:

„1. Projekti skupnega interesa prispevajo k razvoju [TEN-T] z vzpostavitvijo nove prometne infrastrukture, obnovo in nadgradnjo obstoječe prometne infrastrukture ter z ukrepi za spodbujanje z viri gospodarne uporabe omrežja.

2. Projekt skupnega interesa:

(a) prispeva k ciljem, ki izhajajo iz najmanj dveh od štirih kategorij iz člena 4;

(b) izpolnjuje zahteve iz poglavja II, če se nanaša na jedrno omrežje, pa tudi iz poglavja III;

9 — UL L 348, str. 1, in popravek v UL 2014, L 16, str. 70. Uredba, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 473/2014 z dne 17. januarja 2014 (UL L 136, str. 10, v nadaljevanju: Uredba TEN-T).

(c) je ekonomsko izvedljiv na podlagi socialno-ekonomske analize stroškov in koristi;

(d) izkazuje evropsko dodano vrednost.

3. Projekt skupnega interesa lahko obsega celotni cikel, vključno s študijami izvedljivosti in postopki pridobivanja dovoljenj, izvajanjem in ocenjevanjem.

[…]“

18. Člen 32(a) Uredbe TEN-T, ki je del poglavja II o celovitem omrežju, določa, da so države članice zlasti pozorne na projekte skupnega interesa, ki zagotavljajo učinkovite storitve tovornega prometa, ki uporabljajo infrastrukturo celovitega omrežja, in hkrati prispevajo k zmanjšanju emisij ogljikovega dioksida in drugih negativnih vplivov na okolje ter katerih cilj je izboljšanje trajnostne uporabe prometne infrastrukture, vključno z njenim učinkovitim upravljanjem.

19. Člen 42 te uredbe določa:

„1. Koridorji jedrnega omrežja so instrument, ki omogoča lažje usklajeno vzpostavljanje jedrnega omrežja. Da bi bil multimodalni promet gospodaren z viri in bi z izboljšanim teritorialnim sodelovanjem prispeval h koheziji, so koridorji jedrnega omrežja usmerjeni v:

(a) povezovanje različnih načinov prevoza,

(b) interoperabilnost ter

(c) usklajen razvoj infrastrukture, zlasti na čezmejnih odsekih in ozkih grlih.

2. Koridorji jedrnega omrežja državam članicam omogočajo doseči koordiniran in časovno usklajen pristop, kar zadeva infrastrukturne naložbe, s čimer zagotovijo čim učinkovitejše upravljanje zmogljivosti. Koridorji jedrnega omrežja podpirajo celovito uvedbo interoperabilnih sistemov za upravljanje prometa in po potrebi uporabo inovacij in novih tehnologij.“

20. Člen 43 navedene uredbe opredeljuje koridorje jedrnega omrežja tako:

„1. Po koridorjih jedrnega omrežja potekajo najpomembnejši prometni tokovi na dolge razdalje v jedrnem omrežju, namenjeni pa so zlasti izboljšanju čezmejnih povezav v Uniji.

2. Koridorji jedrnega omrežja so multimodalni, vanje pa je mogoče vključiti vse načine prevoza, ki jih zajema ta uredba. Prečkajo vsaj dve meji in, če je mogoče, vključujejo vsaj tri načine prevoza, po potrebi tudi pomorske avtoceste.“

21. V skladu s členom 44(1) Uredbe TEN-T je seznam koridorjev jedrnega omrežja določen v delu I Priloge I k sporni uredbi. Države članice v skladu z določbami poglavja IV Uredbe TEN-T sodelujejo pri teh koridorjih jedrnega omrežja.

22. Členi od 45 do 47 te uredbe določajo strukturo upravljanja koridorjev jedrnega omrežja za lažje usklajeno vzpostavljanje teh koridorjev v dogovoru z zadevnimi državami članicami. Za vsak koridor jedrnega omrežja se imenuje eden ali več evropskih koordinatorjev, ki jim pomaga posvetovalni forum, ustanovljen po dogovoru z zadevnimi državami članicami. Evropski koordinator skupaj z zadevnimi državami članicami pripravi delovni načrt za koridor in spremlja njegovo izvajanje.

23. Nazadnje, člen 48 navedene uredbe določa:

„1. Da se prepreči vsakršno podvajanje dejavnosti, zlasti pri oblikovanju delovnega načrta ali delovnih skupin, se zagotovi ustrezno usklajevanje med koridorji jedrnega omrežja in tovornimi koridorji, kot je določeno v Uredbi [o železniškem tovornem prometu].

2. Določbe tega poglavja ne posegajo v strukture upravljanja iz Uredbe [o železniškem tovornem prometu]."

D – *Sporna uredba*

24. Člen 1 sporne uredbe določa, da je njen namen vzpostaviti Instrument za povezovanje Evrope. Ta instrument določa pogoje, metode in postopke za zagotavljanje finančne pomoči Unije za vseevropska omrežja, da se podprejo projekti skupnega interesa v sektorjih prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture ter izkoristijo potencialne sinergije med temi sektorji.

25. V skladu s členom 2, točka 1, te uredbe „projekt skupnega interesa" pomeni projekt, opredeljen v Uredbi TEN-T ali v Uredbi (EU) št. 347/2013 [10] ali v uredbi o smernicah za vseevropska omrežja na področju telekomunikacijske infrastrukture.

26. Del I Priloge I k sporni uredbi med drugim določa koridor jedrnega omrežja „Severno morje – Sredozemlje". Kar zadeva Združeno kraljestvo, so predvidene predvsem te trase:

— Glasgow/Edinburg – Liverpool/Manchester – Birmingham

— Birmingham – Felixstowe/London/Southampton

— London – Lille – Brussel/Bruxelles

27. Člen 29 sporne uredbe določa, da se Uredba o železniškem tovornem prometu spremeni:

„Priloga k Uredbi [o železniškem tovornem prometu] se nadomesti z besedilom Priloge II k [sporni] uredbi. Posledično se za revidirane koridorje za železniški tovorni promet še naprej uporabljajo določbe Uredbe [o železniškem tovornem prometu]."

28. V Prilogi II k sporni uredbi železniški tovorni koridor „Severno morje – Sredozemlje" nadomešča začetni železniški tovorni koridor št. 2, določen v Prilogi k Uredbi o železniškem tovornem prometu, preden je bila spremenjena s členom 29 sporne uredbe. [11]

29. Tako je bil začetni železniški tovorni koridor št. 2 razširjen do Glasgowa, kar je – kar zadeva Združeno kraljestvo – obsegalo Glasgow, Edinburg, Southampton, Felixstowe in London.

10 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2013 o smernicah za vseevropsko energetsko infrastrukturo in razveljavitvi Odločbe št. 1364/2006/ES in spremembi uredb (ES) št. 713/2009, (ES) št. 714/2009 in (ES) št. 715/2009 (UL L 115, str. 39).

11 — Glej točki 9 in 10 teh sklepnih predlogov.

II – **Zakonodajni postopek, ki je privedel do sprejetja sporne uredbe**

30. Združeno kraljestvo najprej ni sodelovalo v nobenem izmed začetnih železniških tovornih koridorjev, kot so bili določeni v Uredbi o železniškem tovornem prometu. Nato je na podlagi socialno-ekonomskih analiz začelo postopek za vzpostavitev nadaljnjega železniškega tovornega koridorja v skladu s členom 5 te uredbe, da bi se začetni železniški tovorni koridor št. 2 prek predora pod Rokavskim prelivom razširil do Londona.

31. Združeno kraljestvo v tožbi pojasnjuje, da je, kar zadeva sporno uredbo, sprejelo načela, kot so določena v členu 1 te uredbe. Vendar je bil med pogajanji v zvezi s sprejetjem te uredbe predstavljen predlog spremembe začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, katere namen je bila njegova razširitev do Glasgowa. Združeno kraljestvo te razširitve ni odobrilo, niti je po njegovem mnenju ne podpira socialno-ekonomska analiza.

32. Tako se je Združeno kraljestvo vzdržalo glasovanja o sprejetju sporne uredbe in 25. novembra 2013 predstavilo izjavo, v kateri je navedlo razloge za svoje vzdržanje.[12] Poleg tega sta tudi Zvezna republika Nemčija in Republika Latvija predložili stališča, v katerih sta predstavili svoje bojazni glede razširitve začetnih železniških tovornih koridorjev pod temi pogoji.[13]

III – **Predlogi strank**

33. Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj:

— člen 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi razglasi za nična v delu, v katerem se s temi določbami začetni železniški tovorni koridor št. 2 razširja dalje od Londona, ter

— Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

34. Parlament in Svet ter Komisija, ki intervenira v podporo njunim predlogom, Sodišču predlagajo, naj:

— tožbo zavrne in

— Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

IV – **Dopustnost tožbe zaradi predloga za razglasitev delne ničnosti sporne uredbe**

35. Združeno kraljestvo meni, da sta člen 29 sporne uredbe in Priloga II k tej uredbi neodvisna dela, ki ju je mogoče ločiti od preostale uredbe. Zato pojasnjuje, da s tožbo predlaga razglasitev delne ničnosti navedene uredbe, in sicer razglasitev ničnosti njenega člena 29 in Priloge II.

36. V skladu z ustaljeno sodno prakso je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta. Sodišče je prav tako že večkrat presodilo, da tej zahtevi po ločljivosti ne bi bilo zadoščeno, če bi bila posledica delne ničnosti akta ta, da bi bilo spremenjeno njegovo bistvo.[14]

12 — Glej dokument Sveta 16096/13 ADD 2 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe št. 913/2010 ter razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010.

13 — *Idem.*

14 — Sodba Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16 in navedena sodna praksa).

37. Parlament, Svet in Komisija se strinjajo, da je predlog za razglasitev delne ničnosti, ki ga je podalo Združeno kraljestvo, dopusten.

38. S tem se strinjam.

39. Člen 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi je namreč mogoče ločiti od celotne uredbe. Če bi bila ugotovljena nezakonitost tega člena in te priloge, bi ta uredba kljub vsemu še naprej imela pravne učinke, ker se druge določbe te uredbe nanašajo na drug cilj kot pa navedeni člen in navedena priloga.

40. Tako je sámo bistvo sporne uredbe vzpostaviti Instrument za povezovanje Evrope, da bi spodbudili naložbe na področju vseevropskih omrežij.[15] V ta namen določa pogoje, metode in postopke za zagotavljanje finančne pomoči Unije za vseevropska omrežja, da se podprejo projekti skupnega interesa v sektorjih prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture.[16]

41. Nasprotno pa je cilj člena 29 sporne uredbe in Priloge II k tej uredbi le uskladiti koridorje za železniški tovorni promet, določene v okviru Uredbe o železniškem tovornem prometu, in koridorje jedrnega omrežja. Zato se z razglasitvijo njune ničnosti nikakor ne bi spremenilo sámo bistvo sporne uredbe.

42. Ker je člen 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi mogoče ločiti od preostale uredbe, je treba predlog za razglasitev delne ničnosti, ki ga je podalo Združeno kraljestvo, po mojem mnenju razglasiti za dopusten.

V – **Tožba**

43. Združeno kraljestvo v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga.

44. S prvim tožbenim razlogom trdi, da bi morale biti spremembe, ki so bile v prvotno različico Priloge k Uredbi o železniškem tovornem prometu vnesene s členom 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi, zaradi česar se je razširil začetni železniški tovorni koridor št. 2, sprejete v skladu s členoma 171 PDEU in 172 PDEU, ker je namen teh sprememb uresničevanje ciljev iz člena 170 PDEU.

45. Združeno kraljestvo z drugim tožbenim razlogom meni, ker je namen navedenih sprememb uresničevanje ciljev iz člena 170 PDEU, so bile razširitve začetnih železniških tovornih koridorjev, ki naj bi bile „projekti skupnega interesa“ v smislu člena 171(1) PDEU in naj bi se nanašale na ozemlje Združenega kraljestva, sprejete v nasprotju z zahtevo po odobritvi zadevne države članice, določeno v členu 172, drugi odstavek, PDEU.

A – *Prvi tožbeni razlog: napačna izbira pravne podlage za razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2*

1. Trditve strank

46. Združeno kraljestvo navaja, da bi morala biti sprememba začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, ki je bila izvedena s členom 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi ter katere posledica je razširitev tega koridorja do Glasgowa, sprejeta na podlagi člena 172 PDEU, ki je del naslova XVI Pogodbe DEU o vseevropskih omrežjih.

15 — Glej uvodno izjavo 2 te uredbe.

16 — Glej člen 1 navedene uredbe.

47. Meni namreč, da so razširitve začetnih železniških tovornih koridorjev bistvene za vzpostavitev TEN-T in da s tem torej prispevajo k uresničevanju ciljev iz členov 170 PDEU in 171 PDEU. To naj bi bilo potrjeno s tem, da je cilj razširitve začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 uskladiti koridor jedrnega omrežja s tem koridorjem, kar naj bi bil eden izmed ciljev Uredbe TEN-T – in torej člena 170 PDEU – v skladu z uvodno izjavo 46 te uredbe, v kateri je navedeno, da bi morali biti „[k]oridorji jedrnega omrežja […] usklajeni s tovornimi železniškimi koridorji, vzpostavljenimi v skladu z Uredbo [o železniškem tovornem prometu]“. Združeno kraljestvo v zvezi s tem navaja tudi uvodno izjavo 16 sporne uredbe, v kateri je navedeno, da bi bilo treba „[z]aradi zmanjšanja upravne obremenitve ter racionalizacije razvoja in uporabe železniške infrastrukture […], kjer je to ustrezno, zagotoviti geografsko uskladitev koridorjev za železniški tovorni promet, kakor so določeni v Uredbi [o železniškem tovornem prometu,] s koridorji jedrnega omrežja iz dela I Priloge I k tej uredbi ter pri tem upoštevati cilje zadevnih instrumentov“.

48. Poleg tega Združeno kraljestvo meni, da sprememba začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 sledi prav ciljem iz člena 170(2) PDEU, ki določa, da so „[v] okviru sistema odprtih in konkurenčnih trgov […] ukrepi Unije namenjeni pospeševanju medsebojnega povezovanja in medobratovalnosti nacionalnih omrežij, pa tudi dostopa do teh omrežij“.

49. Združeno kraljestvo v zvezi s tem pojasnjuje, da so tako železniški tovorni koridorji kot tudi koridorji jedrnega omrežja instrumenti usklajevanja, katerih namen je prav izboljšanje interoperabilnosti in dostopa do nacionalnih omrežij. Ta trditev naj bi bila potrjena s členom 48(1) Uredbe TEN-T, ki določa, da se za to, „[d]a se prepreči vsakršno podvajanje dejavnosti, zlasti pri oblikovanju delovnega načrta ali delovnih skupin, […] zagotovi ustrezno usklajevanje med koridorji jedrnega omrežja in tovornimi koridorji, kot je določeno v Uredbi [o železniškem tovornem prometu]“.

50. Poleg tega Združeno kraljestvo, čeprav se zaveda, da ne more več zakonito izpodbijati pravne podlage, na kateri je bila sprejeta Uredba o železniškem tovornem prometu, navaja, da je glavni cilj te uredbe prav uresničevanje ciljev iz člena 170(2) PDEU, kar je sicer navedeno v uvodni izjavi 5 navedene uredbe, v kateri je navedeno, da „bi vzpostavitev mednarodnih železniških koridorjev za evropsko železniško omrežje za konkurenčen tovorni promet, po katerem bi lahko tovorni vlaki vozili pod dobrimi pogoji in bi z lahkoto prehajali z enega nacionalnega omrežja na drugo, omogočila izboljšanje pogojev za uporabo infrastrukture“.

51. Dalje, Združeno kraljestvo meni, da – v nasprotju s tem, kar trdita Parlament in Svet – ni treba vzpostaviti nove železniške infrastrukture, da bi železniški tovorni koridorji postali del ciljev, za katere si prizadeva člen 170 PDEU, kar sicer prav tako ni obveznost v Uredbi TEN-T v zvezi z vzpostavitvijo koridorjev jedrnega omrežja.

52. Nazadnje, Združeno kraljestvo meni, da gre le za to, ali je ukrep, obravnavan v celoti, pretežno ukrep skupne prometne politike ali ukrep omrežja, pri čemer sta tu v nasprotju člena 91 PDEU in 170(2) PDEU. Čeprav ne zanika, da Uredba o železniškem tovornem prometu prispeva k razvoju konkurenčnega in učinkovitega železniškega tovornega prometa, s čimer sledi ciljem člena 91 PDEU, naj bi bil prevladujoči cilj te uredbe v resnici razviti omrežje, sestavljeno iz zanesljivih železniških tovornih koridorjev in opremljeno z mehanizmi sodelovanja med upravljavci infrastrukture, s čimer naj bi se spodbujali cilji Uredbe TEN-T in s tem cilji iz člena 170(2) PDEU.

53. Tako naj bi bil člen 172 PDEU bolj posebna pravna podlaga kot člen 91 PDEU, sprememba začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 pa naj bi morala bila sprejeta v skladu s prvonavedenim členom.

54. Po mnenju Parlamenta, Sveta in Komisije dejstvo, da je v preambuli sporne uredbe kot pravna podlaga naveden le člen 172 PDEU, izhaja iz uporabe pravil o pravnih podlagah. Parlament tako opozarja na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero mora izbira pravne podlage za pravni akt Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata zlasti cilj in vsebina tega akta.[17] Navaja tudi sodbo Komisija/Svet,[18] v kateri je Sodišče navedlo, da „[č]e se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden od njih glavni ali prevladujoč, drugi pa stranski, mora ta akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del“.[19]

55. Parlament, Svet in Komisija tako menijo, da je v skladu s členom 1 sporne uredbe glavni in prevladujoči cilj oziroma sestavni del te uredbe zagotoviti finančno pomoč Unije za vseevropska omrežja in podpreti projekte skupnega interesa, medtem ko je cilj člena 29 sporne uredbe in Priloge II k tej uredbi, ki spreminjata začetni železniški tovorni koridor št. 2, le stranski, in sicer spremeniti Uredbo o železniškem tovornem prometu zaradi uskladitve koridorjev jedrnega omrežja z začetnimi tovornimi koridorji. Parlament in Svet še trdita, da če bi bil za namene te spremembe sprejet ločen akt, bi bil v resnici člen 91 PDEU njegova pravna podlaga.

56. Poleg tega razumem, da mora biti po mnenju Parlamenta in Sveta koridor, da bi bil del TEN-T, projekt v tem smislu, da mora obstajati obveznost spremembe obstoječe infrastrukture ali vzpostavitve nove infrastrukture, kar pa v tem primeru ne velja. Obveznost vzpostavitve začetnega železniškega tovornega koridorja naj namreč od držav članic ne bi zahtevala, da zgradijo nove železniške proge. Od njih naj bi zahtevala le, da zagotovijo boljše usklajevanje železniškega tovornega prometa na nekaterih obstoječih železniških progah in boljše upravljanje teh prog, zlasti s sistemom „vse na enem mestu“. Svet iz tega sklepa, da se zgolj uporaba infrastrukture ne more šteti za „infrastrukturo“ v smislu člena 170(1) PDEU.

57. Poleg tega Parlament meni, da razlog za spremembo začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, in sicer uskladitev ustreznega koridorja jedrnega omrežja s tem koridorjem, ki je navedena v uvodni izjavi 16 sporne uredbe, z ničemer ne dokazuje, da sta ta koridorja povezana in da je cilj obeh uresničevanje ciljev iz člena 170(2) PDEU. Po njegovem mnenju je namen te uskladitve le racionalizacija uporabe in razvoja infrastrukture za železniške tovorne koridorje z vzpostavitvijo jedrnega omrežja, predvsem da bi se zmanjšala upravna obremenitev.

58. Parlament navaja še, da je izraz „omrežje“ v Uredbi o železniškem tovornem prometu funkcionalen. Meni, da če bi bilo mogoče vsak ukrep, katerega posledica je izboljšanje uporabe infrastrukture, kot so navedeni v tej uredbi, opredeliti kot „ukrep, ki spada v okvir TEN-T“, bi to zajemalo vse ukrepe v zvezi s prometom na tem področju, kot so ukrepi v zvezi z varnostjo ali standardi za obračunavanje uporabnin. Ukrep omrežja, ki bi zadeval železniški promet v skladu s členi od 11 do 13 Uredbe TEN-T, bi izpolnjeval le merila o prometni infrastrukturi in bil podlaga, ki bi omogočala opredelitev projektov skupnega interesa.

59. Svet pa navaja, da je bila Uredba o železniškem tovornem prometu sprejeta na podlagi člena 91 PDEU in da ne vsebuje smernic o vseevropskih omrežjih v smislu člena 171(1) PDEU. Zato naj bi v celoti spadala v okvir skupne prometne politike. Natančneje, kar zadeva člen 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi, Svet navaja, da potreba po zagotovitvi geografske uskladitve železniških tovornih koridorjev s koridorji jedrnega omrežja ne povzroči, da sprememba začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 postane del TEN-T.

17 — Sodbi Komisija/Parlament in Svet (C-411/06, EU:C:2009:518, točka 45 in navedena sodna praksa) ter Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 42 in navedena sodna praksa).

18 — C-137/12, EU:C:2013:675.

19 — Točka 53.

60. Kar zadeva trditev Združenega kraljestva, da je treba za ugotovitev, ali ukrep spada v okvir člena 170 PDEU, preučiti, ali ta ukrep pomeni ukrep omrežja, in ne ukrep skupne prometne politike, Svet meni, da se je treba sklicevati na člen 9 Uredbe TEN-T in pogoje, ki so našteti v tem členu. Navaja tudi, da se členi od 11 do 13 te uredbe nanašajo na sestavne dele infrastrukture, zahteve glede infrastrukture in prednostne naloge za razvoj infrastrukture. Zato mora biti ukrep, ki spada v okvir TEN-T, ukrep, ki zadeva infrastrukturo.

61. Nazadnje, Svet dodaja, da je člen 11 Uredbe o železniškem tovornem prometu, ki je del poglavja III te uredbe, naslovljenega „Naložbe v tovorni koridor“, le instrument za upravljanje ali usklajevanje in da ne zahteva naložb v železniško infrastrukturo, s čimer zavrača trditev Združenega kraljestva, da tudi ta uredba pripelje do projektov, ki so priznani kot projekti skupnega interesa, katerim se lahko dodelijo sredstva na podlagi TEN-T.

62. Po mnenju Komisije člen 29 sporne uredbe in Priloga II k tej uredbi ne spadata na stvarno področje uporabe te uredbe. Sta formalna sprememba Uredbe o železniškem tovornem prometu, sprejete na podlagi člena 91 PDEU. Zato so te določbe urejene z zadnjenavedenim členom.

63. Tudi Komisija meni, da so določbe o železniških tovornih koridorjih v bistvu instrumenti za usklajevanje in upravljanje, katerih namen je zagotoviti, da so storitve železniškega tovornega prometa bolj konkurenčne. Zato naj bi spadale le v okvir skupne prometne politike.

2. Moja presoja

64. Prvi tožbeni razlog, ki ga je navedlo Združeno kraljestvo, se nanaša na bistveno kršitev postopka v smislu člena 263, drugi odstavek, PDEU. Natančneje, ta država članica meni, da razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 prispeva k uresničevanju ciljev iz člena 170 PDEU ter da morala biti zato sprememba, izvedena s členom 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi, izvedena v skladu s členoma 171 PDEU in 172 PDEU.

65. Čeprav je bila ta uredba res sprejeta na podlagi člena 172 PDEU, Parlament in Svet ob intervenciji Komisije menita, da sprememba začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, uvedena s členom 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi, sledi le stranskemu cilju v primerjavi s ciljem, kateremu sledi ta uredba, in da razširitev tega koridorja spada v okviru skupne prometne politike. Tako naj bi bila le za to spremembo, če bi bila predmet ločenega akta, ustrezna pravna podlaga člen 91 PDEU.

66. Gre torej le za vprašanje, ali geografska uskladitev začetnih železniških tovornih koridorjev s koridorji jedrnega omrežja spada v okvir skupne prometne politike ali v okvir politike TEN-T. Pomen tega vprašanja ni zanemarljiv. Namreč, če bi Sodišče menilo, da je ustrezna pravna podlaga res člen 172 PDEU, bi lahko napaka pri izbiri postopka odločanja Združenemu kraljestvu odvzela pravico do vplivanja na vsebino akta, ker člen 172, drugi odstavek, PDEU določa, da je potrebna odobritev države članice, ki jo zadevajo smernice in projekti skupnega interesa v zvezi z vseevropskimi omrežji, ter ker Združeno kraljestvo ne pristaja na razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 do Glasgowa.

67. Spomniti je treba, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso „izbira pravne podlage za pravni akt Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata zlasti cilj in vsebina tega akta“. [20] „V zvezi s tem ni pomembna pravna podlaga, ki je bila uporabljena za sprejetje drugih aktov Unije, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti, saj je treba pravno podlago akta določiti ob upoštevanju njegovega cilja in njegove vsebine“. [21]

20 — Sodbi Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 35 in navedena sodna praksa) in Španija/Svet (C-147/13, EU:C:2015:299, točka 68 in navedena sodna praksa).

21 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 36 in navedena sodna praksa).

68. Sodišče je poleg tega večkrat presodilo, da „[č]e se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden glavni ali prevladujoč, drugi pa stranski, mora ta akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del“. [22]

69. Zato je treba z vidika te sodne prakse ugotoviti, ali je, kot trdi Združeno kraljestvo, edina ustrezna pravna podlaga za razširitve železniških tovornih koridorjev, ki izhajajo iz člena 29 sporne uredbe in Priloge II k tej uredbi, člen 172 PDEU.

70. Ta analiza zahteva, da se najprej preučijo členi Pogodbe DEU, ki se nanašajo na skupno prometno politiko, in členi te pogodbe, ki se nanašajo na vseevropska omrežja. Nato bo treba glede na cilj in vsebino člena 29 sporne uredbe in Priloge II k tej uredbi preveriti, ali ukrep Unije, naveden v teh določbah, spada na področje uporabe člena 170 PDEU in naslednjih ali ne.

a) Skupna prometna politika in vseevropska omrežja

71. V skladu s členom 90 PDEU se cilji Pogodb na področju prometa uresničujejo v okviru skupne prometne politike. Člen 3(3) PEU glede teh ciljev določa, da „Unija vzpostavi notranji trg. Prizadeva si za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter za visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja. Spodbuja znanstveni in tehnološki napredek“.

72. Namen člena 91(1)(a) in (b) PDEU je ravno doseči ta cilj vzpostavitve notranjega trga z določitvijo smernic v zvezi s tem za zakonodajalca Unije. Ta določba tako določa, da zakonodajalec Unije določi „skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic“, in „pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža“.

73. Navedena določba daje zakonodajalcu Unije potrebno podlago za liberalizacijo storitev in odprtje področja prometa konkurenci. [23] Ta določba torej ureja pogoje konkurence in trgovino v Uniji. Na primer, na področju železniškega prometa so trije zaporedni zakonodajni svežnji omogočili postopno liberalizacijo storitev in odprtje konkurenci. [24]

74. Člen 91(1)(c) in (d) PDEU pa se nanaša na ukrepe nekomercialne narave. Zakonodajalec Unije tako na podlagi te določbe določi ukrepe za izboljšanje varnosti prometa in vse druge ustrezne predpise. V zvezi z varnostjo prometa lahko navedem Direktivo 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vozniških dovoljenjih [25] ali celo na področju rečnega prometa Direktivo 2009/45/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009 o varnostnih predpisih in standardih za potniške ladje. [26]

22 — Sodba Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točka 30 in navedena sodna praksa).

23 — Glej sodbo Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220, točka 62).

24 — Prvi železniški sveženj zajema Direktivo 2001/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o spremembi Direktive 91/440 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 376), Direktivo 2001/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 401) in Direktivo 2001/14. Drugi železniški sveženj zajema Uredbo (ES) št. 881/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o ustanovitvi Evropske železniške agencije (Uredba o Agenciji) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 214) ter Direktivo 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varnosti na železnicah Skupnosti ter o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu in Direktive 2001/14 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 227). Tretji železniški sveženj zajema Direktivo 2007/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o spremembi Direktive Sveta 91/440 in Direktive 2001/14 (UL L 315, str. 44) ter Direktivo 2007/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o izdaji spričeval strojevodjem, ki upravljajo lokomotive in vlake na železniškem omrežju Skupnosti (UL L 315, str. 51). Navesti je treba tudi Direktivo 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL L 343, str. 32).

25 — UL L 403, str. 18.

26 — UL L 163, str. 1.

75. Kar zadeva „druge ustrezne predpise“, je Sodišče imelo priložnost natančneje določiti obseg tega pojma v sodbi Schumalla.[27] Tako je presodilo, da imajo institucije Unije široka zakonodajna pooblastila za sprejemanje ustreznih skupnih pravil na področju skupne prometne politike.[28] Natančneje, iz te sodbe izhaja, da se skupne določbe, ki prispevajo k zmanjšanju neskladnosti, ki bi lahko bistveno izkrivile pogoje konkurence v prometu, kažejo kot „ustrezne“ za vzpostavitev skupne prometne politike v smislu člena 91(1)(d) PDEU.[29] Na podlagi te določbe je zakonodajalec Unije sprejel ukrepe med drugim na področju obdavčenja in na socialnem področju.[30]

76. Cilj člena 170 PDEU pa je vzpostaviti in razvijati vseevropska omrežja, da bi pripomogli k vzpostavitvi notranjega trga ter krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v skladu s členoma 26 PDEU in 174 PDEU. Prav tako je v členu 170 PDEU določeno, da je namen vseevropskih omrežij državljanom Unije, gospodarskim subjektom ter regionalnim in lokalnim skupnostim omogočiti, da v celoti izkoristijo ugodnosti vzpostavitve območja brez notranjih meja.

77. Tako morata vzpostavitev in razvoj vseevropskih omrežij in zlasti TEN-T omogočiti medsebojno povezovanje nacionalnih omrežij, da bi odpravili vse ovire za prosti pretok blaga in prosto gibanje oseb. Pogosto so te ovire geografske, kot velja za Alpe med Francijo in Italijo, ali tehnične, kot obstoj različnih nacionalnih sistemov za signalizacijo in nadzor hitrosti v železniškem prometu, ki vlakom omogočajo, da se odzovejo na signale, ki se prenašajo po tleh. Take ovire neizbežno zavirajo vzpostavitev notranjega trga.

78. Kar zadeva uresničevanje ciljev iz člena 174 PDEU, moram spomniti, da ta člen v prvem in drugem odstavku določa, da za to, „[d]a bi Unija pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije“, ter da si „Unija […] še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi“. Komisija v sporočilu o teritorialni koheziji[31] pojasnjuje, da je cilj te kohezije „zagotavljanje usklajenega razvoja vseh [ozemelj Unije] in omogočanje državljanom, da kar najbolje izkoristijo njihove naravne danosti. To pa pomeni, da je teritorialna kohezija sredstvo, s katerim lahko iz raznolikosti naredimo prednost in tako prispevamo k trajnostnemu razvoju celotne EU“.[32]

79. Na področju TEN-T se to kaže v usklajenem razvoju evropskega omrežja, da bi gospodarskim subjektom in uporabnikom omogočili dostop do inovativne, učinkovite in konkurenčne infrastrukture v vseh regijah Unije.[33] TEN-T imajo torej bistveno vlogo v vsesplošnem skladnem razvoju Unije, ker bodo omogočila mobilnost gospodarskih subjektov pod pogoji, ki bi morali biti optimalni, da bi gospodarsko dejavnost bolje razporedili po celotnem ozemlju Unije.[34] Ta omrežja bodo omogočila povezovanje najbolj neobalnih regij Unije z najbolj osrednjimi in urbaniziranimi regijami. So torej

27 — 97/78, EU:C:1978:211.

28 — Točka 4. Glej tudi sodbo Španija in Finska/Parlament in Svet (C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točka 29).

29 — Glej sodbi Schumalla (97/78, EU:C:1978:211, točka 6) in Španija in Finska/Parlament in Svet (C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točka 40).

30 — Glej med drugim Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 1999/62/ES z dne 17. junija 1999 o cestnih pristojbinah za uporabo določene infrastrukture za težka tovorna vozila (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 4, str. 372) ter Direktivo 2002/15/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2002 o urejanju delovnega časa oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 224).

31 — Glej Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Odboru regij in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, naslovljeno Zelena knjiga o teritorialni koheziji, Teritorialna raznolikost kot prednost (COM(2008) 616 final).

32 — Točka 1, str. 3.

33 — Glej zlasti uvodne izjave od 2 do 5 Uredbe TEN-T.

34 — Komisija v zgoraj navedenem sporočilu o teritorialni koheziji navaja, da „[p]rometna politika jasno vpliva na teritorialno kohezijo, saj vpliva na porazdelitev gospodarske dejavnosti in vzorec poseljenosti. Ima posebno pomembno vlogo pri izboljševanju povezav do manj razvitih regij in znotraj njih“ (točka 3.1, str. 10).

instrument, ki služi gospodarskim subjektom in državljanom Unije. V zvezi s tem mesto, ki ga ima v Pogodbi DEU naslov, namenjen vseevropskim omrežjem, po mojem mnenju ni nepomembno, ker je ta naslov takoj za naslovom XV, ki je namenjen varstvu potrošnikov, in pred naslovom XVII o industriji.

80. Komisija v zeleni knjigi o TEN-T [35] pojasnjuje, da je „je cilj prometne politike spodbujati ekonomsko učinkovite, okolju prijazne in varne prometne storitve na notranjem trgu ter zunaj njega“. [36] Politika TEN-T pa „mora […] zagotoviti, da so te kolikor je mogoče učinkovite ter da temeljijo na povezani in inovativni infrastrukturi, ki je prilagojena tehnološkemu razvoju na področju energije, infrastrukture in [prevoznih sredstev v različnih načinih prevoza]“. [37]

81. Glede na navedeno gre torej za to, ali sta člen 29 sporne uredbe in Priloga II k tej uredbi le instrumenta, ki se uporabljata predvsem ali celo izključno za vzpostavitev notranjega trga, ali pa presegata ta cilj in posebej prispevata k vsesplošnemu skladnemu razvoju Unije.

b) Ali razširitev začetnih železniških tovornih koridorjev spada na področje uporabe člena 170 PDEU in naslednjih?

82. Člen 29 sporne uredbe in Priloga II k tej uredbi spadata na to področje uporabe. Cilj te uredbe je vzpostaviti finančni instrument za financiranje projektov skupnega interesa, ki se izvajajo v okviru politike vseevropskih omrežij. [38] Natančneje, v skladu z uvodno izjavo 2 navedene uredbe je njen cilj spodbuditi naložbe na področju vseevropskih omrežij in potencirati financiranje iz javnega in zasebnega sektorja.

83. V ta namen sporna uredba natančneje določa cilje na vsakem zadevnem področju. Na primer, glede prometa je v členu 4(2) te uredbe navedeno, da vzpostavljeni finančni instrument podpira projekte skupnega interesa, med drugim odpravljanje ozkih grl, izboljšanje interoperabilnosti železniškega sistema, vzpostavitev manjkajočih povezav, zlasti pa izboljšanje čezmejnih odsekov. Poleg tega navedena uredba določa proračun za določeno obdobje [39] ter opredeljuje različne oblike finančne pomoči in finančne določbe, potrebne za njihovo izvajanje. [40]

84. Člen 29 sporne uredbe je del zadnjega naslova te uredbe, ki vsebuje splošne in končne določbe. Le uvodna izjava 16 navedene uredbe nam pomaga razumeti razlog, iz katerega je zakonodajalec Unije ta člen 29 vstavil v sporno uredbo. V tej uvodni izjavi 16 je tako navedeno, da bi bilo treba „[z]aradi zmanjšanja upravne obremenitve ter racionalizacije razvoja in uporabe železniške infrastrukture […], kjer je to ustrezno, zagotoviti geografsko uskladitev koridorjev za železniški tovorni promet, kakor so določeni v Uredbi [o železniškem tovornem prometu,] s koridorji jedrnega omrežja iz dela I Priloge I k [sporni] uredbi ter pri tem upoštevati cilje zadevnih instrumentov“.

85. Namen člena 29 sporne uredbe in Priloge II k tej uredbi je torej spremeniti začetne železniške tovorne koridorje, da bodo ustrezali vnaprej izbranim koridorjem jedrnega omrežja v prometnem sektorju, kot so določeni v delu I Priloge I k tej uredbi.

35 — TEN-T: pregled politike – Naproti bolj povezanemu vseevropskemu prometnemu omrežju v službi skupne prometne politike (COM(2009) 44 final).

36 — Točka 1, str. 3.

37 — *Idem.*

38 — Glej člena 1 in 3 navedene uredbe.

39 — Glej člen 5 sporne uredbe.

40 — Glej poglavja od II do V te uredbe.

86. Vendar zgolj na podlagi te ugotovitve ni mogoče odločiti o vprašanju, ali te določbe spadajo na področje uporabe člena 170 PDEU ali ne. Ker je namen teh določb spremeniti prvotno različico Uredbe o železniškem tovornem prometu, je treba upoštevati cilj in vsebino te uredbe, da bi ugotovili, ali bi morala biti razširitev začetnih železniških tovornih koridorjev, kot je bila izvedena s členom 29 sporne uredbe in Prilogo II k tej uredbi, sprejeta v skladu s členom 172 PDEU.

87. Čeprav bi bilo mogoče iz naslova Uredbe o železniškem tovornem prometu sklepati, da je njen izključni ali glavni cilj izboljšati notranji železniški trg, preučitev določb navedene uredbe v resnici kaže, da ta presega zgolj uskladitev razmer na notranjem trgu v sektorju tega načina prevoza.

88. Najprej moram ugotoviti, da je v uvodni izjavi 3 te uredbe navedeno, da je za to, „[d]a bi bile lahko mednarodne in nacionalne železniške storitve v tovornem prometu […] konkurenčne drugim vrstam prometa, [potrebno, da imajo] na voljo železniško infrastrukturo, ki je kakovostna in zadostno financirana, torej taka, ki omogoča opravljanje storitev prevoza blaga pod dobrimi pogoji, kar zadeva komercialno hitrost in vozni red, ter zanesljiva“. Ravno za to, da bi se optimizirala uporaba železniškega omrežja in zagotovila njegova zanesljivost, Uredba o železniškem tovornem prometu uvaja „dodatne postopke za krepitev sodelovanja na področju dodeljevanja mednarodnih vlakovnih poti za tovorne vlake med upravljavce infrastrukture“. [41]

89. V uvodni izjavi 5 navedene uredbe pa je poudarjena potrebna interoperabilnost nacionalnih infrastruktur. Tako je v njej navedeno, da „bi vzpostavitev mednarodnih železniških koridorjev za evropsko železniško omrežje za konkurenčen tovorni promet, po katerem bi lahko tovorni vlaki vozili pod dobrimi pogoji in bi z lahkoto prehajali z enega nacionalnega omrežja na drugo, omogočila izboljšanje pogojev za uporabo infrastrukture“. Tudi v uvodni izjavi 9 Uredbe o železniškem tovornem prometu je poudarjena potrebna in pomembna povezava obstoječih železniških infrastruktur med razvijanjem železniških tovornih koridorjev.

90. Člen 1 te uredbe določa, da je njen cilj določiti „pravila za vzpostavitev in organizacijo mednarodnih železniških koridorjev z namenom razvoja evropskega železniškega omrežja za konkurenčen tovorni promet“. V ta namen določa „pravila za izbor, organizacijo in upravljanje tovornih koridorjev ter okvirno načrtovanje naložb“.

91. Tako so države članice določile več začetnih železniških tovornih koridorjev, ki so navedeni v Prilogi k tej uredbi. [42] Med temi koridorji je začetni železniški tovorni koridor št. 2, ki je po spremembi s sporno uredbo postal koridor „Severno morje–Sredozemlje“. Nadaljnji železniški tovorni koridorji se lahko nato izberejo in spremenijo po postopku iz členov od 4 do 6 Uredbe o železniškem tovornem prometu.

92. Člen 8 te uredbe določa, da za vsak tovorni koridor države članice ustanovijo izvršni odbor, zadevni upravljavci infrastrukture pa upravni odbor. Ta odbora sta odgovorna za zagotavljanje razvoja zadevnega tovornega koridorja v skladu z izvedbenim načrtom, ki ga na podlagi člena 9 navedene uredbe pripravi upravni odbor.

93. V skladu s členom 11 Uredbe o železniškem tovornem prometu mora upravni odbor tudi pripraviti in redno pregledovati načrt naložb v infrastrukturo železniškega tovornega koridorja ter ga predložiti izvršnemu odboru v odobritev. Ta načrt med drugim zajema seznam projektov, s katerimi se predvideva razširitev, obnova ali razvoj železniške infrastrukture in njene opreme na obravnavanem tovornem koridorju, ali tudi razvojni načrt uvajanja interoperabilnih sistemov vzdolž obravnavanega železniškega tovornega koridorja. [43]

41 — Glej uvodno izjavo 4 te uredbe.

42 — Glej člen 3 Uredbe o železniškem tovornem prometu.

43 — Glej člen 11(1)(a) in (b) te uredbe.

94. Poleg tega mora upravni odbor, odgovoren za tovorni koridor, v skladu s členom 13 navedene uredbe vzpostaviti sistem „vse na enem mestu“, ki daje zadevnim gospodarskim subjektom možnost, da na enem mestu vložijo prošnje za vlakovne poti [44] za prevoz, ki poteka čez ozemlje različnih držav članic.

95. Vnaprej določene mednarodne vlakovne poti vzpostavijo različni zadevni upravljavci infrastrukture ob upoštevanju potreb trga in ocen potreb po zmogljivostih. [45]

96. Tako ugotavljam, da je cilj Uredbe o železniškem tovornem prometu dosledno in usklajeno vzpostaviti in razvijati železniške tovorne koridorje, v katerih sodelujejo vsi akterji zadevnega sektorja oziroma se z njimi opravi posvetovanje.

97. V skladu s členom 2(2)(a) te uredbe je tovorni koridor opredeljen kot „vsak[a] določen[a] železniš[a] prog[a], vključno s progami za železniške trajekte, na ozemlju držav članic ali med njimi in po potrebi v evropskih tretjih državah, ki povezujejo dva ali več terminalov vzdolž glavne prevozne smeri ter, kadar je to potrebno, obvozne poti in povezovaln[i] odsek[i], vključno z železniško infrastrukturo in njeno opremo ter ustreznimi storitvami železniškega prometa v skladu s členom 5 Direktive 2001/14/ES“.

98. Odločitev za razvoj evropskega železniškega omrežja z vzpostavitvijo tovornih koridorjev ni nepomembna. Koncept koridorja namreč temelji na upoštevanju številnih kazalnikov in značilnosti, ki lahko omogočijo usklajen razvoj ozemlja. Koridor je bil na primer opredeljen kot „območje, katerega velikost je odvisna od uporabljenih kazalnikov: geografskih pogojev, gostote naseljenosti, kulturnih meril, interesnih področij, institucionalnih struktur, političnih delitev itd“. [46] Ta izraz „koridor“ omogoča „opredeliti prometne osi […], opisati procese omogočanja boljšega dostopa do notranjosti […], upravičiti dostop do virov […], izraziti omrežje medsebojno odvisnih urbanih križišč, na katerih je veliko gibanja, povezav in izmenjav […], ali celo opisati ceste na različnih geografskih ravneh“. [47]

99. Ne zanikam, da je cilj Uredbe o železniškem tovornem prometu, s tem ko vzpostavlja železniške tovorne koridorje, izboljšati delovanje notranjega trga v sektorju železniškega prometa. Poleg tega so bili v tem sektorju, ki je v zatonu od konca druge svetovne vojne, vsi predpisi Unije sprejeti z namenom ponovno oživiti ta sektor, ki izgublja hitrost v primerjavi s cestnim, pomorskim ali zračnim prometom.

100. Vendar na podlagi analize vsebine te uredbe sklepam, da je njen cilj uravnoteženo in usklajeno povezati ozemlje Unije glede na posebne potrebe zadevnih akterjev tako na ravni gospodarskih kot tudi družbenih zahtev. [48] Člen 4 navedene uredbe je posebej jasen glede tega. Zahteva namreč upoštevanje več meril za vzpostavitev nadaljnjih tovornih koridorjev. Pri izbiri teh koridorjev je treba med drugim upoštevati, da tovorni koridor poteka čez ozemlje najmanj treh držav članic oziroma dveh držav članic, če je razdalja med železniškima terminaloma, ki ju povezuje tovorni koridor, večja

44 — Vlakovna pot je območje, na katerem lahko vozi določeno število vlakov s podobno hitrostjo, ki si sledijo zelo hitro od ene do druge točke v danem trenutku. Drugače povedano, gre za sposobnost, da se infrastruktura nameni za vožnjo vlaka med dvema točkama železniškega omrežja.

45 — Glej člen 14 Uredbe o železniškem tovornem prometu.

46 — Glej Debrie, J., in Comtois, C., „Une relecture du concept de corridors de transport: illustration comparée Europe/Amérique du Nord“, *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, št. 58/2010, str. 127, zlasti točka 2.1.1, str. 128.

47 — *Idem.*

48 — Komisija si je v predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem železniškem omrežju za konkurenčen tovorni promet (COM(2008) 852 final) med drugim zamislila, da bi se „zgradi[l] prometni sistem, ki bo na voljo državljanom in podjetjem [Unije] ter bo kolikor mogoče čist in učinkovit“ (točka 1.1).

od 500 km, da je tovorni koridor usklajen s koridorji TEN-T in ERTMS oziroma koridorji, ki jih določi RNE, da so prednostni projekti TEN-T [49] vključeni v tovorni koridor ali tudi da se zagotovi ravnotežje med negativnimi in pozitivnimi socialno-ekonomskimi učinki, ki bi jih imela vzpostavitev tovornega koridorja. [50]

101. Uredba o železniškem tovornem prometu zato po mojem mnenju izpolnjuje dva cilja politike vseevropskih omrežij, kot izhaja iz člena 170 PDEU, in sicer vzpostavitev ali zagotavljanje delovanja notranjega trga (člen 26 PDEU) ter pospešitev vsesplošnega skladnega razvoja Unije s krepitvijo njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije (člen 174 PDEU).

102. Sicer bi se zdelo, da je zakonodajalec Unije res razmišljal o vzpostavitvi železniških tovornih koridorjev, ki prispevajo k razvoju TEN-T. Tako lahko v pripravljalnih dokumentih za sprejetje te uredbe beremo, da je namen tovornega koridorja omogočiti uporabo mednarodnih in nacionalnih storitev v železniškem tovornem prometu na ozemlju vsaj dveh držav članic in ima te značilnosti: je del TEN-T. [51]

103. Ena izmed trditev Parlamenta, Sveta in Komisije je, da Uredba o železniškem tovornem prometu ne more spadati na področje uporabe člena 170 PDEU in naslednjih, ker mora biti cilj zadevnega akta vzpostavitev nove železniške infrastrukture.

104. S tem se ne strinjam.

105. Najprej, na podlagi ničesar v tej uredbi ni mogoče sklepati, da vzpostavitev železniških tovornih koridorjev in uvedba ukrepov za spodbujanje njihovega učinkovitega upravljanja in uporabe ne zahtevata nobene vzpostavitve fizične infrastrukture. Po mojem mnenju je celo mogoče, da so vzpostavitve takih infrastruktur potrebne za uresničitev interoperabilnosti med infrastrukturami držav članic, ki je, naj spomnim, cilj vzpostavitve teh koridorjev, [52] ker je interoperabilnost opredeljena kot „zmožnost infrastrukture v posameznem načinu prevoza, vključno z vsemi regulativnimi, tehničnimi in operativnimi pogoji, da zagotovi varne in nemotene prometne tokove, ki dosegajo zahtevane ravni zmogljivosti za to infrastrukturo ali način prevoza“. [53]

106. Dalje, ta pogoj vzpostavitve nove fizične infrastrukture nikakor ne izhaja iz besedila členov 170 PDEU in 171 PDEU.

107. Člen 170(1) PDEU določa, da Unija prispeva k vzpostavitvi in razvoju vseevropskih omrežij na področju prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture. Vzpostavitev vseevropskih omrežij ne zahteva nujno vzpostavitve nove infrastrukture, saj se lahko delno opira na že obstoječe nacionalne infrastrukture. To potrjujeta uvodni izjavi 7 in 8 Uredbe TEN-T, v katerih je navedeno, da „[TEN-T] sestavlja predvsem obstoječa infrastruktura“ ter da bi bilo treba „[v] okviru razvoja [tega TEN-T] vzpostaviti novo prometno infrastrukturo, *obnoviti in nadgraditi obstoječo infrastrukturo* ter sprejeti ukrepe za spodbujanje z viri gospodarne uporabe infrastrukture“. [54]

49 — Navesti je treba, da je bil pojem „prednostni projekti“, uporabljen v členu 4(c) Uredbe o železniškem tovornem prometu, nadomeščen v skladu s členom 58(2) Uredbe TEN-T. Ta zadnja določba namreč določa, da se „[s]klici na ‚prednostne projekte‘ iz Priloge III k Sklepu št. 661/2010/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (UL L 204, str. 1)] razumejo kot sklici na ‚jedrno omrežje‘, kot ga opredeljuje ta uredba“.

50 — Glej člen 4, od (a) do (d), te uredbe.

51 — Glej predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, omenjen v opombi 48 (str. 13); dokumenta Parlamenta A7-0162/2010 (str. 47) in P6_TA(2009)0285 (str. 7) ter dokument Sveta 11069/5/09 REV 5 ADD 1.

52 — Glej uvodno izjavo 5 navedene uredbe.

53 — Glej člen 3(o) Uredbe TEN-T.

54 — Moj poudarek.

108. Poleg tega so v skladu s členom 170(2) PDEU ukrepi Unije namenjeni pospeševanju medsebojnega povezovanja in medobratovalnosti nacionalnih omrežij, pa tudi dostopa do teh omrežij. Tu so po mojem mnenju mišljena obstoječa nacionalna omrežja, ki jih je treba medsebojno povezati in zagotoviti njihovo interoperabilnost.

109. Nazadnje, člen 171(1), druga alinea, PDEU se nanaša na ukrepe, ki so očitno usmerjeni v interoperabilnost omrežij, pri čemer poudarja tehnične standarde. Ti ukrepi ne zahtevajo nujno vzpostavitve nove infrastrukture. Sicer pa je interoperabilnost železniških prog eden izmed ciljev smernic Unije, opredeljenih v Uredbi TEN-T. V uvodni izjavi 2 te uredbe lahko namreč preberemo, da bi lahko „[i]nteroperabilnost železniških prog […] izboljšali z inovativnimi rešitvami, s katerimi bi izboljšali združljivost sistemov, kot so oprema na vozilih in tiri z različnimi tirnimi širinami“. Čeprav zadnjenavedeni sistem nedvomno zahteva delo na tirih in torej na železniški infrastrukturi, pa nasprotno to ne velja za opremo na vozilih. Poleg tega je v uvodni izjavi 5 te uredbe navedeno, da „[b]ela knjiga [55] poziva k uporabi informacijske in komunikacijske tehnologije, povezane s prometom, da se zagotovi boljše in celovito upravljanje prometa ter poenostavijo upravni postopki z izboljšanjem logistike tovora in sledenja tovora ter optimizacijo voznih redov in prometnih tokov. Ker *takšni ukrepi spodbujajo učinkovito upravljanje in uporabo prometne infrastrukture, bi morali spadati v področje uporabe te uredbe*“. [56]

110. Tako člen 2(1) Uredbe TEN-T med drugim določa, da TEN-T obsega prometno infrastrukturo in telematske aplikacije, pa tudi ukrepe za spodbujanje učinkovitega upravljanja in uporabe te infrastrukture ter za omogočanje vzpostavitve in delovanja trajnostnih in učinkovitih prevoznih storitev. Iz tega izhaja, da ukrepi, ki ne pripeljejo do vzpostavitve nove fizične infrastrukture v smislu novih železniških prog, kljub vsemu spadajo na področje uporabe te uredbe, ki se nanaša na TEN-T.

111. Če bi bilo potrebno, da akt Unije določa vzpostavitev nove infrastrukture, da bi lahko spadal na področje uporabe člena 170 PDEU, bi to po mojem mnenju znatno omejilo možnosti za sprejetje takih aktov ne le v prometnem sektorju, ampak tudi v telekomunikacijskem in energetskem sektorju, ki prav tako spadata v vseevropsko omrežje. Vseevropska omrežja ne glede na to, ali spadajo v prometni, telekomunikacijski ali energetski sektor, niso omejena na fizične infrastrukture. Združujejo vse ukrepe, s katerimi je mogoče doseči cilje iz člena 170 PDEU.

112. Glede na vse navedeno menim, da razširitev začetnih železniških tovornih koridorjev, kot je določena v členu 29 sporne uredbe in Prilogi II k tej uredbi, spada na področje uporabe člena 170 PDEU, ki se nanaša na vseevropska omrežja.

113. Zato je prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na napačno izbiro pravne podlage za razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, utemeljen.

114. Zdaj moram še ugotoviti, ali bi moral zakonodajalec Unije za to razširitev zahtevati odobritev Združenega kraljestva v skladu s členom 172, drugi odstavek, PDEU.

B – *Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 172, drugi odstavek, PDEU zaradi neupoštevanja zahteve po soglasju zadevne države članice*

115. Združeno kraljestvo z drugim tožbenim razlogom trdi, da je bila razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 sprejeta v nasprotju s členom 172, drugi odstavek, PDEU, ker mora v skladu s to določbo „[s]mernice in projekte skupnega interesa, ki se nanašajo na ozemlje ene od držav članic, […] odobriti ta država članica“.

55 — Bela knjiga Komisije z naslovom „Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu“ [COM(2011) 144 final/2].

56 — Moj poudarek.

1. Trditve strank

116. Združeno kraljestvo v utemeljitev drugega tožbenega razloga navaja dve trditvi, in sicer da je razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 projekt skupnega interesa in da se nanaša na ozemlje Združenega kraljestva.

a) Razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 je projekt skupnega interesa

117. Združeno kraljestvo meni, da so spremembe, ki izhajajo iz člena 29 sporne uredbe in Priloge II k tej uredbi, „projekti skupnega interesa“ v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU. Tako naj bi bile te spremembe, katerih posledica je razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, določene v okviru smernic, opredeljenih za namene politike TEN-T. Zlasti naj bi bila v uvodni izjavi 46 Uredbe TEN-T in uvodni izjavi 16 sporne uredbe, v katerih je navedeno, da bi morali biti koridorji jedrnega omrežja usklajeni z železniškimi tovornimi koridorji, vzpostavljenimi v skladu z Uredbo o železniškem tovornem prometu, izražena potreba po taki razširitvi. Združeno kraljestvo poleg tega navaja, da je bila ta razširitev sprejeta v okviru sporne uredbe, ki temelji na členu 172 PDEU.

118. Poleg tega Združeno kraljestvo trdi, da navedena razširitev jasno ustreza opredelitvi projektov skupnega interesa v členu 7(1) Uredbe TEN-T.

119. Združeno kraljestvo pojasnjuje še, da so celovito omrežje, jedrno omrežje in koridorji, ki ga sestavljajo, ter začetni železniški tovorni koridorji tesno povezani. Tako razumem, da po mnenju Združenega kraljestva v skladu s členom 9(1)(d) te uredbe celovito omrežje pomeni podlago za opredeljevanje projektov skupnega interesa. Jedrno omrežje pa v skladu s členom 38(1) navedene uredbe sestavljajo tisti deli celovitega omrežja, ki so strateško najpomembnejši za doseganje razvojnih ciljev TEN-T. To jedrno omrežje poleg tega sestavljajo koridorji, po katerih potekajo najpomembnejši prometni tokovi na dolge razdalje v tem omrežju in ki so namenjeni zlasti izboljšanju čezmejnih povezav v Uniji.[57] Ker razširitve začetnih tovornih koridorjev vodijo k uskladitvi teh koridorjev jedrnega omrežja z železniškimi tovornimi koridorji, pa naj bi prav tako prispevale k razvojnim ciljem TEN-T in naj bi jih bilo zato mogoče opredeliti kot projekte skupnega interesa, ker so v resnici del celovitega omrežja.

120. Združeno kraljestvo poleg tega navaja, da je v členu 7(1) Uredbe TEN-T, ki določa smernice, ki zajemajo cilje politike vseevropskih omrežij v smislu člena 171(1) PDEU, projekt skupnega interesa opisan kot projekt, ki prispeva k razvoju TEN-T, med drugim z ukrepi za spodbujanje z viri gospodarne uporabe omrežja. Prav to pa naj bi se doseglo s spremembami seznama začetnih železniških tovornih koridorjev, ker je v skladu z uvodno izjavo 16 sporne uredbe uskladitev koridorjev jedrnega omrežja z železniškimi tovornimi koridorji načrtovana „[z]aradi zmanjšanja upravne obremenitve ter racionalizacije razvoja in uporabe železniške infrastrukture“.

121. Združeno kraljestvo dodaja, da so začetni železniški tovorni koridorji, kot so bili prvotno vzpostavljeni z Uredbo o železniškem tovornem prometu, vsekakor projekti skupnega interesa, ker so temeljni vidiki TEN-T. Ta uredba naj ne bi obravnavala vzpostavitve notranjega železniškega trga. V skladu z njenima uvodnima izjavama 5 in 10 naj bi bil njen namen vzpostaviti mednarodno železniško omrežje, po katerem bi lahko vlaki vozili pod dobrimi pogoji in bi z lahkoto prehajali z enega nacionalnega omrežja na drugo. Člen 4(b) in (c) navedene uredbe naj bi dokazoval, da je njen namen zagotoviti, da so železniški tovorni koridorji usklajeni s TEN-T in da so projekti jedrnega omrežja vključeni v te koridorje.

57 — Člen 43(1) Uredbe TEN-T.

122. Poleg tega Združeno kraljestvo meni, da se pojem projekt skupnega interesa ne sme razlagati restriktivno. Tako naj ta pojem ne bi zajemal le projektov, katerih namen je vzpostavitev infrastrukture. V zvezi s tem navaja člen 3(a) Uredbe TEN-T, v katerem je projekt skupnega interesa opredeljen kot vsak projekt, izveden v skladu z zahtevami in ob upoštevanju določb te uredbe, in člen 7(1) navedene uredbe, pri čemer trdi, da se zadnjenavedeni člen nanaša le na vzpostavitev nove prometne infrastrukture kot enega izmed načinov, ki projektom skupnega interesa omogočajo, da prispevajo k razvoju TEN-T.

123. Združeno kraljestvo zato meni, da je razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, kot je določena v členu 29 sporne uredbe in Prilogi II k tej uredbi, „projekt skupnega interesa“ v smislu člena 171 PDEU. Zato naj bi zadostovalo, da je ta razširitev opredeljena v okviru smernic, določenih z Uredbo TEN-T in sporno uredbo, da je bila sprejeta s sporno uredbo, katere cilj je omogočiti pripravo in financiranje projektov skupnega interesa v okviru politike vseevropskih omrežij, ter da je jasno zajeta v opisu projektov skupnega interesa v smislu člena 7(1) Uredbe TEN-T.

124. Parlament meni, da začetni železniški tovorni koridorji ne morejo biti „projekti“ v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU. Zgolj dejstvo, da se prek sistema „vse na enem mestu“ dovoli enoten odgovor glede njihove uporabe, naj bi bilo le logična posledica obstoja infrastrukture. Tako naj bi bil edini cilj začetnih železniških tovornih koridorjev olajšati uporabo prog, da bi se izboljšala učinkovitost železniškega tovornega prometa.

125. Parlament trdi, da je glede na besedilo člena 7(4) Uredbe TEN-T povezava med projektom skupnega interesa in infrastrukturo samoumevna. V zvezi s tem opozarja, da ta določba od držav članic zahteva, da zagotovijo izvajanje projektov skupnega interesa v skladu z upoštevnim pravom Unije ter nacionalnim pravom, zlasti s pravnimi akti Unije o okolju, varovanju podnebja, varnosti, varovanju, konkurenčnosti, državnih pomočeh, javnem naročanju, javnem zdravju in dostopnosti. Zato ne razume, zakaj in kako bi lahko bila ustanovitev usklajevalnega odbora ali sistema „vse na enem mestu“ primerljiva z nečim, kar ustreza takim zahtevam.

126. Parlament za namene razlikovanja med začetnimi železniškimi tovornimi koridorji in koridorji jedrnega omrežja navaja, da imajo zadnjenavedeni v skladu z uvodnimi izjavami od 42 do 44 Uredbe TEN-T zelo drugačen koncept kot prvonavedeni. Tako s povzemanjem besedila teh uvodnih izjav navaja, da bi lahko koridorski pristop, kar zadeva jedrno omrežje, uporabili kot instrument za čezmejno usklajevanje različnih projektov in da bi morali koridorji jedrnega omrežja prispevati k razvoju infrastrukture jedrnega omrežja. V nadaljevanju omenja, da njihov posebni cilj in narava zahtevata opredeljevanje virov zasebnega in javnega financiranja pri kompleksnih čezmejnih projektih za vsak koridor jedrnega omrežja.

127. Svet pa navaja, da je bila Uredba o železniškem tovornem prometu sprejeta na podlagi člena 91 PDEU in da ne vsebuje niti smernic o vseevropskih omrežjih niti opredelitve projektov skupnega interesa. Zato naj bi v celoti spadala v okvir skupne prometne politike.

128. Tudi Svet meni, da je ob branju Uredbe TEN-T očitno, da so projekti skupnega interesa projekti, katerih rezultat so vzpostavitev nove prometne infrastrukture ter obnova in nadgradnja obstoječe infrastrukture.

129. Poleg tega navaja, da ni dovolj, da ukrep izpolnjuje eno izmed zahtev iz člena 7 te uredbe, kot predlaga Združeno kraljestvo, da bi lahko ta ukrep spadal v opredelitev projekta skupnega interesa. V zvezi s tem naj Združeno kraljestvo ne bi dokazalo, da razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 izpolnjuje zahteve iz poglavij II in III navedene uredbe – ki vsebujeta določbe o celovitem oziroma jedrnem omrežju – kot določa člen 7(2)(b) Uredbe TEN-T.

130. Po mnenju Komisije vzpostavitev in uskladitev začetnih železniških tovornih koridorjev ter nadomestitev seznama teh koridorjev ne spadajo med smernice, opredeljene v členu 171(1) PDEU, in se zato ne morejo šteti za projekte skupnega interesa.

131. Komisija meni tudi, da razlog za obstoj zahteve, povezane z odobritvijo države članice, ki jo zadeva projekt skupnega interesa, kot je navedena v členu 172, drugi odstavek, PDEU, ne more biti to, da vsak ukrep, ki ima učinke za državo članico, zahteva odobritev te države.

b) Razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 se nanaša na ozemlje Združenega kraljestva

132. Po mnenju Združenega kraljestva se razširitve začetnih železniških tovornih koridorjev očitno nanašajo na ozemlje države članice v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU. Kot navaja, je odobritev zadevne države članice potrebna za sprejetje smernic in projektov skupnega interesa v smislu člena 171 PDEU, ker ti vplivajo na interese držav članic, kar v obravnavanem primeru velja za vzpostavitev in razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja.

133. Združeno kraljestvo namreč pojasnjuje, da ko je ta koridor vzpostavljen, za zadevno državo članico iz tega izhaja vrsta obveznosti na podlagi Uredbe o železniškem tovornem prometu. Zlasti naj bi člen 14 te uredbe nalagal obveznost, da se tovornim vlakom namenijo vnaprej določene vlakovne poti, ki jih je treba dodeliti v okviru sistema „vse na enem mestu“, vzpostavljenega na podlagi člena 13 navedene uredbe. To naj bi imelo očiten učinek na infrastrukturne zmogljivosti zadevne države članice. Poleg tega naj bi to, da se v postopku, ki je v Uredbi o železniškem tovornem prometu določen za izbiro nadaljnjih tovornih koridorjev, v skladu s členom 5(3) te uredbe upoštevata vprašanje, ali bi vzpostavitev koridorja državi članici povzročila nesorazmerno obremenitev, in okoliščina, da država članica ne bi bila prisiljena – kot je navedeno v členu 5(4) navedene uredbe – sodelovati, če ima železniško omrežje, kjer se tirna širina razlikuje od tiste v glavnem železniškem omrežju znotraj Unije, dokazovalo, da ima vzpostavitev železniškega tovornega koridorja velike in konkretne učinke za zadevno državo članico.

134. Združeno kraljestvo meni, da za to, da se projekt skupnega interesa nanaša na ozemlje države članice v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU, ni nujno, da pripelje do vzpostavitve nove infrastrukture. Dokaz tega je, da koridorji jedrnega omrežja, ki so v skladu s členom 42(1) Uredbe TEN-T instrument, ki omogoča lažje usklajeno vzpostavljanje jedrnega omrežja, ne zahtevajo vzpostavitve nove infrastrukture. Vendar vzpostavitev teh koridorjev ni izključena iz opredelitve projekta skupnega interesa, ki se nanaša na ozemlje države članice v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU.

135. Parlament meni, da lahko položaji, v katerih se smernice in projekti skupnega interesa nanašajo na ozemlje države članice v smislu te določbe, obstajajo, le če ima infrastrukturni projekt neposredno zvezo z ozemljem. Široka razlaga tega pojma naj bi pomenila, da je treba pridobiti odobritev vsake države članice za vsak ukrep, ki prispeva k izboljšanju delovanja vseevropskih omrežij, ker vsak tak ukrep po definiciji velja za ozemlje držav članic. Parlament in Svet navajata sodbo Španija/Svet,[58] v kateri je Sodišče glede člena 192(2)(b) PDEU, ki določa izredni postopek glasovanja za ukrepe v zvezi s prostorskim načrtovanjem in rabo zemljišč na okoljskem področju, presodilo, da so ukrepi, ki ne urejajo uresničevanja posebnih projektov na področju infrastrukture, splošni in zato ne zahtevajo uporabe izrednega postopka. To naj bi veljalo tudi za „ukrepe, ki […], čeprav določajo nekatere omejitve za to, kako se lahko uporabljajo zemljišča držav članic, ne urejajo rabe, kateri jih te države namenijo“.[59]

58 — C-36/98, EU:C:2001:64.

59 — Točka 53.

136. Parlament to primerja z začetnimi železniškimi tovornimi koridorji in navaja, da v obravnavanem primeru taka posredna zveza niti ne more obstajati, ker ni mogoče ničesar obravnavati tako, da določa kakršno koli omejitev rabe zemljišč, saj sta edina cilja teh koridorjev usklajevanje med upravljavci infrastrukture in uvedba sistema „vse na enem mestu“, da se vzpostavi konkurenčen tovorni promet.

137. Parlament poleg tega meni, da se začetni železniški tovorni koridorji ne morejo nanašati na ozemlje Združenega kraljestva, ker je izguba nadzora nad dodelitvijo zmogljivosti, kot jo omenja ta država članica, le povsem operativni preudarek. Dejstvo, da se mora upravljavec infrastrukture posvetovati z drugimi upravljavci glede dodelitve vlakovnih poti, naj ne bi zadevalo ozemlja države članice.

138. Svet pa meni, da povezava z ozemljem države članice obstaja, le kadar je zadevni infrastrukturni projekt neposredno povezan z ozemljem te države, to je da ima konkretne učinke na avtonomijo te države pri prostorskem načrtovanju njenega ozemlja. To naj ne bi veljalo za začetne železniške tovorne koridorje, ki naj ne bi pripeljali do projektov del, kot se lahko nasprotno zgodi v primeru koridorjev jedrnega omrežja.

139. Ta zahteva glede infrastrukture naj bi izhajala neposredno iz člena 170 PDEU in naj bi bila bistvena za vzpostavitev vseevropskih omrežij. Po mnenju Sveta je treba člen 172, drugi odstavek, PDEU, ki določa postopek odločanja, razlagati restriktivno.

2. Moja presoja

140. Člen 172, drugi odstavek, PDEU določa postopek soodločanja po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij. Vendar mora v primeru, ko bi akt, ki je predmet tega postopka, vseboval smernice ali projekte skupnega interesa, ki se nanašajo na ozemlje ene od držav članic, te odobriti ta država članica.

141. V okviru drugega tožbenega razloga moram zato najprej preučiti, ali razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 ustreza pojmu „projekti skupnega interesa“ v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU, nato pa, ali se nanaša na ozemlje Združenega kraljestva v smislu te določbe.

a) Ali je razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja zajeta v pojmu projekt skupnega interesa?

142. Uredba TEN-T, ki – naj spomnim – določa smernice Unije za razvoj TEN-T, opredeljuje projekte skupnega interesa.[60] Ti prispevajo k uresničevanju TEN-T. Poleg tega so v skladu s prednostnimi nalogami, določenimi v smernicah,[61] zlasti s splošnimi prednostnimi nalogami, določenimi v členu 10 Uredbe TEN-T, in, kar zadeva obravnavani primer, s prednostnimi nalogami v zvezi z razvojem železniške infrastrukture, naštetimi v členu 13 te uredbe.

143. Da bi bil projekt opredeljen kot projekt skupnega interesa, mora torej ustrezati okviru, opredeljenemu v Uredbi TEN-T. V zvezi s tem člen 3(a) te uredbe projekt skupnega interesa opredeljuje kot „vsak projekt, izveden v skladu z zahtevami in ob upoštevanju določb te uredbe“.

144. Člen 7 Uredbe TEN-T vsebuje nekaj dodatnih pojasnil za boljše razumevanje tega pojma. Odstavek 1 tega člena namreč določa, da „[p]rojekti skupnega interesa prispevajo k razvoju [TEN-T] z vzpostavitvijo nove prometne infrastrukture, obnovo in nadgradnjo obstoječe prometne infrastrukture ter z ukrepi za spodbujanje z viri gospodarne uporabe omrežja“.

60 — Glej člen 1(1) in (2) te uredbe.

61 — Glej uvodno izjavo 20 navedene uredbe.

145. Poleg tega člen 7(2) te uredbe natančneje določa, da mora projekt skupnega interesa prispevati k ciljem, ki izhajajo iz najmanj dveh od štirih kategorij iz člena 4 navedene uredbe, izpolnjevati zahteve iz poglavja II o celovitem omrežju, če se nanaša na jedrno omrežje, pa tudi iz poglavja III, biti ekonomsko izvedljiv na podlagi socialno-ekonomske analize stroškov in koristi ter izkazovati evropsko dodano vrednost. Štiri kategorije, določene v členu 4 Uredbe TEN-T, so kohezija, učinkovitost, tajnost in povečanje koristi za uporabnike omrežja.

146. Zato je treba z vidika vseh teh elementov preučiti, ali je lahko začetni železniški tovorni koridor št. 2 opredeljen kot „projekt skupnega interesa“ v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU.

147. Kar zadeva člen 7(1) Uredbe TEN-T, Parlament, Svet in Komisija po mojem mnenju to določbo razlagajo preveč restriktivno. V bistvu menijo, da projekt skupnega interesa nujno zajema gradnjo ali razvoj železniške infrastrukture, kar naj ne bi veljalo za začetne železniške tovorne koridorje.

148. Kot smo videli v točkah od 105 do 111 teh sklepnih predlogov, vzpostavitev in razvoj vseevropskih omrežij nista omejena na vzpostavitev nove infrastrukture. Zato enako velja za projekte skupnega interesa, ker ti prispevajo k uresničevanju teh omrežij.

149. Besedilo člena 7(1) Uredbe TEN-T sledi temu, ker poleg vzpostavitve nove infrastrukture določa tudi, da projekti skupnega interesa prispevajo k razvoju TEN-T z ukrepi za spodbujanje z viri gospodarne uporabe omrežja. Poleg tega je to besedilo popolnoma v skladu s členom 2(1) te uredbe, ki določa, da TEN-T obsega prometno infrastrukturo in telematske aplikacije, pa tudi „ukrepe za spodbujanje učinkovitega upravljanja in uporabe te infrastrukture ter za omogočanje vzpostavitve in delovanja trajnostnih in učinkovitih prevoznih storitev“. Med temi ukrepi lahko navedem tiste, ki so našteti v členu 32 navedene uredbe, ki določa, da so države članice zlasti pozorne na projekte skupnega interesa, ki zagotavljajo učinkovite storitve tovornega prometa, ki uporabljajo infrastrukturo celovitega omrežja, in hkrati prispevajo k zmanjšanju emisij ogljikovega dioksida in drugih negativnih vplivov na okolje ter katerih cilji so med drugim izboljšanje trajnostne uporabe prometne infrastrukture, vključno z njenim učinkovitim upravljanjem, olajšanje opravljanja multimodalnih prevoznih storitev, vključno s potrebnimi spremljajočimi tokovi informacij, in izboljšanje sodelovanja med ponudniki prevoznih storitev ali celo analiza in zagotavljanje informacij o značilnostih flot in njihovi učinkovitosti, upravnih zahtevah in človeških virih.

150. Ugotoviti je treba, da opredelitev projektov kot „projektov skupnega interesa“ ni omejena na projekte, za katere je potrebna gradnja ali sprememba infrastrukture. Ta opredelitev to presega in med drugim zajema ukrepe, ki omogočajo usklajeno in dosledno upravljanje in uporabo te infrastrukture, za kar si prizadevajo začetni železniški tovorni koridorji. Tak pristop je razumen, ker za uresničitev optimalnega delovanja TEN-T gradnja ali fizično izboljšanje infrastrukture zagotovo nista dovolj, zato ju morata nujno spremljati učinkovito upravljanje in uporaba.

151. Poleg tega po mojem mnenju ni dvoma, da vzpostavitev nadaljnjih železniških tovornih koridorjev, kot je razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, ustreza ciljem iz člena 4 Uredbe TEN-T, zlasti ciljema kohezije in učinkovitosti.

152. Kot smo videli, je namreč cilj vzpostavitve teh koridorjev krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije na ozemlju Unije, saj je poudarek namenjen zlasti interoperabilnosti in povezavam. [62] Poleg tega je cilj razvoja železniških tovornih koridorjev tudi omogočati opravljanje zanesljivih storitev prevoza blaga pod dobrimi pogoji. [63] Ta cilj je povezan s ciljem iz člena 4(d) Uredbe TEN-T, to je s povečanjem koristi za uporabnike TEN-T.

62 — Glej uvodne izjave 5, 9 in 11 Uredbe o železniškem tovornem prometu.

63 — Glej uvodni izjavi 3 in 4 te uredbe.

153. Poleg tega se v skladu s členom 4 Uredbe o železniškem tovornem prometu nadaljnji železniški tovorni koridorji izbirajo in spreminjajo ob upoštevanju več meril. Med drugim ta člen v točki (b) določa, da je treba pri tej izbiri upoštevati, da je železniški tovorni koridor usklajen s koridorji TEN-T in ERTMS oziroma koridorji, ki jih določi RNE. Točka (c) tega člena pa določa, da je treba pri navedeni izbiri upoštevati tudi, da so projekti jedrnega omrežja vključeni v tovorni koridor. Zato se mi zdi, da morajo nadaljnji železniški tovorni koridorji nujno izpolnjevati zahteve iz poglavja II Uredbe TEN-T v zvezi s celovitim omrežjem in zahteve iz poglavja III te uredbe v zvezi z jedrnim omrežjem.[64]

154. Poleg tega je treba v okviru izbire nadaljnjih železniških tovornih koridorjev predložiti socialno-ekonomsko analizo, ki poudarja ravnotežje med stroški in koristmi, ki se pričakujejo od vzpostavitve teh koridorjev.[65]

155. Nazadnje, evropska dodana vrednost, ki jo mora izkazovati projekt skupnega interesa,[66] je opredeljena kot „vrednost projekta, ki poleg možne vrednosti, ki jo ima za zadevno državo članico, prispeva tudi k znatnemu izboljšanju prometnih povezav ali prometnih tokov med državami članicami, kar se kaže v večji učinkovitosti, trajnosti, konkurenčnosti ali koheziji, v skladu s cilji iz člena 4 [Uredbe TEN-T]“.[67] Ob upoštevanju meril, opredeljenih v členu 4 Uredbe o železniškem tovornem prometu, in razloga za obstoj tovornih koridorjev, kot sem ga predstavil v točkah 97 in 98 teh sklepnih predlogov, menim, da nadaljnji železniški tovorni koridorji, kot je razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, zagotovo prispevajo k takemu izboljšanju.

156. Zato glede na navedeno menim, da je treba razširitev začetnih železniških tovornih koridorjev opredeliti kot „projekt skupnega interesa“ v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU.

b) Ali se razširitev začetnih železniških tovornih koridorjev nanaša na ozemlje države članice?

157. Člen 172, drugi odstavek, PDEU določa, da mora smernice in projekte skupnega interesa, ki se nanašajo na ozemlje ene od držav članic, odobriti ta država članica.

158. Po mojem mnenju je odločitev za uvedbo neke oblike pravice veta v korist zadevne države članice mogoče pojasniti s tem, da politika vseevropskih omrežij vključuje teritorialne vidike in se zato nekako nanaša na prostorsko načrtovanje, ki je področje, ki je tradicionalno v pristojnosti držav članic.

159. Kot se je lahko videlo v točkah od 132 do 139 teh sklepnih predlogov, se stranke ne strinjajo glede tega, kako je treba razlagati izraz „se nanašajo na ozemlje ene od držav članic“ v členu 172, drugi odstavek, PDEU.

160. Po mojem mnenju so izrazi, uporabljeni v tej določbi, jasni in jih ni mogoče različno razlagati. Od trenutka, ko se projekt, ki je opredeljen kot „projekt skupnega interesa“, nanaša na ozemlje ene izmed držav članic, se zahteva odobritev te države za izvajanje tega projekta. Projekt skupnega interesa namreč, kot se je lahko videlo v prejšnjih točkah, določa vrsto ukrepov za zadevno državo članico, ki bodo nujno vplivali na njeno ozemlje.

161. Dejstvo, da so avtorji Pogodbe DEU uporabili popolnoma jasen izraz „se nanašajo na ozemlje ene od držav članic“, ne zahteva razlage, ki bi odstopala od resničnega pomena teh besed.

64 — Ker jedrno omrežje v skladu s členom 38 Uredbe TEN-T sestavljajo tisti deli celovitega omrežja, ki so strateško najpomembnejši, mora razvoj jedrnega omrežja obvezno potekati v skladu z zahtevami, ki veljajo za celovito omrežje.

65 — Glej člen 4(d) Uredbe o železniškem tovornem prometu.

66 — Člen 7(2)(d) Uredbe TEN-T.

67 — Glej člen 3(d) te uredbe.

162. V obravnavanem primeru se razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, ki se izpodbija s to tožbo, nanaša na odsek med Londonom in Glasgowom. Zato ni mogoče zanikati, da se ta projekt skupnega interesa nanaša na ozemlje Združenega kraljestva v smislu člena 172, drugi odstavek, PDEU. Posledično bi morala navedeni projekt skupnega interesa odobriti ta država članica, kar pa se v tem primeru ni zgodilo.

163. Glede na vse navedeno menim, da je drugi tožbeni razlog Združenega kraljestva, ki se nanaša na kršitev zahteve po odobritvi na podlagi člena 172, drugi odstavek, PDEU, utemeljen.

C – *Končne ugotovitve*

164. Zdi se mi primerno pojasniti, da bi me drugačna analiza zadeve pripeljala do enake rešitve.

165. Namreč, če bi morali priznati, da je bila razširitev začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 sprejeta na pravilni pravni podlagi, in sicer na podlagi člena 91 PDEU, kar nikakor ne bi zahtevalo odobritve države članice, na katero se nanaša ta razširitev, to ne bi spremenilo dejstva, da je treba člen 29 sporne priloge in Prilogo II k tej uredbi razglasiti za nična.

166. Tako moram spomniti, da Uredba o železniškem tovornem prometu določa zelo natančen postopek za izbiro in spremembo nadaljnjih železniških tovornih koridorjev. Med drugim člen 5(3) te uredbe določa, da „kadar država članica po opravljeni socialno-ekonomski analizi meni, da vzpostavitev tovornega koridorja ne bi bila v interesu prosilcev, ki bi najverjetneje uporabljali ta tovorni koridor, ali ne bi prinesla bistvenih socialno-ekonomskih koristi, ali bi povzročila nesorazmerno obremenitev, tej državi članici ni treba sodelovati, kakor je navedeno v odstavkih 1 in 2 tega člena, ob upoštevanju odločitve Komisije v skladu s svetovalnim postopkom iz člena 21(2)“. Poleg tega člen 5(5) navedene uredbe določa, da „[v]zpostavitev tovornega koridorja predlagajo zadevne države članice“. Zato se lahko tovorni koridor vzpostavi na njihov predlog.

167. V obravnavanem primeru je Združeno kraljestvo v skladu s temi določbami začelo postopek v zvezi z razširitvijo začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2 do Londona. [68]

168. Vendar ta država članica ni predložila nobenega predloga v zvezi z razširitvijo do Glasgowa in nobene socialno-ekonomske analize, s katero bi eventualno lahko dokazala korist take razširitve. Združeno kraljestvo meni, da bi morali za to razširitev veljati postopki, določeni v Uredbi o železniškem tovornem prometu. [69] Po mnenju Sveta – kot razumem – ni bilo nujno ravnati po postopku, ki je posebej določen v členu 5 te uredbe. [70] Komisija pa meni, da v okoliščinah obravnavane zadeve ni pomembno, da obstaja zelo poseben postopek za spremembo začetnih železniških tovornih koridorjev. [71]

169. V zvezi s tem je treba spomniti, da sta Zvezna republika Nemčija in Republika Latvija v okviru postopka za sprejetje sporne uredbe izrazili bojazni glede neupoštevanja postopka, ki je v Uredbi o železniškem tovornem prometu določen za spremembo začetnih železniških tovornih koridorjev. [72]

170. Ugotoviti je treba, da sta bila člen 29 sporne uredbe in Priloga II k tej uredbi, katerih namen je sprememba začetnega železniškega tovornega koridorja št. 2, sprejeta brez upoštevanja postopka iz člena 5 Uredbe o železniškem tovornem prometu.

68 — Glej točko 23 in naslednje točke tožbe Združenega kraljestva ter točko 33 odgovora na tožbo, ki ga je vložil Svet.

69 — Glej točko 12 odgovora Združenega kraljestva na intervencijsko vlogo Komisije.

70 — Glej točko 42 odgovora na tožbo, ki ga je vložil Svet.

71 — Glej točko 39 intervencijske vloge Komisije.

72 — Glej dokument Sveta 16096/13 ADD 2.

171. Kršitev upoštevanja tega postopka lahko pripelje le do razglasitve ničnosti člena 29 sporne uredbe in Priloge II k tej uredbi, ker nesporno pomeni bistveno kršitev postopka v smislu člena 263, drugi odstavek, PDEU. Zaradi napake pri izbiri postopka odločanja je bila namreč Združenemu kraljestvu odvzeta pravica do vplivanja na vsebino teh določb.

VI – **Predlog**

172. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

1. člen 29 Uredbe (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 in razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010 ter Prilogo II k tej uredbi razglasi za nična, in

2. Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov, Evropska komisija nosi lastne stroške.