



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 16 czerwca 2022 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Transeuropejska sieć transportowa – Rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 – Artykuł 15 ust. 1 – Infrastruktura transportu wodnego śródlądowego – Porty śródlądowe – Obowiązek połączenia przez państwo członkowskie portów śródlądowych z infrastrukturą transportu drogowego lub transportu kolejowego – Likwidacja połączenia z jednym z tych dwóch rodzajów infrastruktury transportowej – Warunki

W sprawie C-229/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) postanowieniem z dnia 23 marca 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 kwietnia 2021 r., w postępowaniu:

Port de Bruxelles SA,

Région de Bruxelles-Capitale

przeciwko

Infrabel SA,

przy udziale:

FIF-FSI (Fonds d'Infrastructure Ferroviaire) SA,

État belge,

Région de Bruxelles-Capitale,

Port de Bruxelles SA,

Lineas SA,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, I. Jarukaitis, M. Ilešič, D. Gratsias (sprawozdawca) i Z. Csehi, sędziowie,

* Język postępowania: francuski.

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 stycznia 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Port de Bruxelles SA – B. De Beys i L. Depré, avocats,
- w imieniu Région de Bruxelles-Capitale – B. Cambier i T. Cambier, avocats,
- w imieniu Infrabel SA – M. Baetens-Spetschinsky i P.-M. Louis, avocats,
- w imieniu rządu belgijskiego – S. Baeyens, P. Cottin, i C. Pochet, w charakterze pełnomocników, których wspierali T. Eyskens, P.J. Geysens i A. Vandeburie, avocats,
- w imieniu Komisji Europejskiej – S.L. Kaléda, C. Vrignon i G. Wilms, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 31 marca 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 15 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającego decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. 2013, L 348, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach dwóch sporów pomiędzy, po pierwsze, Port de Bruxelles SA a Infrabel SA, zarządcą infrastruktury kolejowej w Belgii, oraz, po drugie, Région de Bruxelles-Capitale (regionem stołecznym Bruksela, Belgia) a Infrabelem w przedmiocie złożonego przez Port de Bruxelles SA wniosku o nakazanie Infrabelowi utrzymania nienagannym stanie technicznym jedynej drogi dostępu kolejowego portu w Brukseli (Belgia) do belgijskiej sieci kolejowej.

Ramy prawne

- 3 Motywy 7, 8 i 31 rozporządzenia nr 1315/2013 mają następujące brzmienie:
„(7) Transeuropejska sieć transportowa składa się w znacznym stopniu z istniejącej infrastruktury. Aby osiągnąć w pełni cele nowej polityki transeuropejskiej sieci transportowej, rozporządzenie powinno określić jednakowe wymogi dotyczące infrastruktury, które ma spełniać infrastruktura transeuropejskiej sieci transportowej.

(8) Transeuropejska sieć transportowa powinna być rozwijana poprzez tworzenie nowej infrastruktury transportowej, rehabilitację i modernizację istniejącej infrastruktury oraz poprzez środki służące promocji zasobooszczędnego korzystania z niej. W konkretnych przypadkach, ze względu na brak stałego utrzymania w przeszłości, konieczna jest rehabilitacja infrastruktury. Rehabilitacja to proces prowadzący do osiągnięcia przez istniejącą infrastrukturę transportową pierwotnych parametrów konstrukcyjnych połączony z długoterminową poprawą jakości tej infrastruktury w porównaniu ze stanem obecnym, zgodnie z wymogami i przepisami ustanowionymi niniejszym rozporządzeniem.

[...]

(31) Z uwagi na swoją skalę transeuropejska sieć transportowa powinna zapewnić podstawę do kompleksowego wdrażania nowych technologii i innowacji na dużą skalę, co, na przykład, może poprawić ogólną efektywność europejskiego sektora transportu i zmniejszyć jego ślad węglowy. Przyczyni się to do osiągnięcia celów określonych w strategii »Europa 2020« i celu białej księgi [Komisji Europejskiej z dnia 1 lipca 2011 r., zatytułowanej »Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu« (COM(2011) 144 final/2)], czyli do obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 60% do roku 2050 (w odniesieniu do poziomów z roku 1990), a jednocześnie do zwiększenia bezpieczeństwa paliwowego Unii. [...]

4 Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przedmiot”, w ust. 1–3 stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia wytyczne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej o strukturze dwupoziomowej, obejmującej sieć kompleksową i sieć bazową ustanowioną w oparciu o sieć kompleksową.

2. Niniejsze rozporządzenie określa projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania i zawiera wyszczególnienie wymogów, które należy spełnić w zakresie zarządzania infrastrukturą transeuropejskiej sieci transportowej.

3. Niniejsze rozporządzenie określa priorytety rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej”.

5 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres stosowania”, stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do transeuropejskiej sieci transportowej przedstawionej na mapach znajdujących się w załączniku I. [...]

2. Infrastruktura transeuropejskiej sieci transportowej składa się z infrastruktury na potrzeby transportu kolejowego, transportu wodnego śródlądowego, transportu drogowego, transportu morskiego, transportu lotniczego i transportu multimodalnego, jak określono w odpowiednich sekcjach rozdziału II”.

6 Artykuł 3 owego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, brzmi, jak następuje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

a) »projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania« oznacza każdy projekt realizowany zgodnie z wymogami i przepisami niniejszego rozporządzenia;

[...]

- n) »transport multimodalny« oznacza przewóz osób lub towarów, przy użyciu dwóch lub więcej rodzajów transportu;

[...]

- p) »węzeł miejski« oznacza obszar miejski, gdzie infrastruktura transportowa transeuropejskiej sieci transportowej, jak na przykład porty, w tym terminale pasażerskie, porty lotnicze, stacje kolejowe, platformy logistyczne oraz terminale towarowe znajdujące się na obszarach miejskich lub w ich okolicy, jest połączona z innymi częściami tej infrastruktury oraz z infrastrukturą do ruchu regionalnego i lokalnego;

[...]

- s) »terminal towarowy« oznacza obiekt z wyposażeniem służącym do przeładunku między co najmniej dwoma rodzajami transportu lub między dwoma różnymi systemami kolejowymi, oraz do tymczasowego składowania towarów, taki jak port, port śródlądowy, port lotniczy i terminal kolejowo-drogowy;

[...]”.

- 7 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1315/2003, zatytułowany „Cele transeuropejskiej sieci transportowej”, przewiduje:

„Transeuropejska sieć transportowa wzmacnia spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną Unii i przyczynia się do tworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportowego, który jest wydajny i zrównoważony, zwiększa korzyści dla użytkowników i wspiera wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Transeuropejska sieć transportowa wykazuje europejską wartość dodaną poprzez przyczynianie się do realizacji celów określonych w następujących czterech kategoriach:

[...]

- b) wydajność przez:

[...]

- (iii) optymalną integrację i wzajemne połączenia wszystkich rodzajów transportu;

[...]

- (v) skuteczne wykorzystywanie nowej i istniejącej infrastruktury;

[...]

- c) zrównoważony charakter przez:

[...]

- (ii) przyczynianie się do niskoemisyjnego i czystego transportu niepowodującego emisji dużych ilości gazów cieplarnianych, do bezpieczeństwa paliwowego, zmniejszania kosztów zewnętrznych i ochrony środowiska;
- (iii) wspieranie niskoemisyjnego transportu w celu znacznego obniżenia do roku 2050 emisji CO₂, zgodnie z odnośnymi celami Unii w zakresie obniżania emisji CO₂;

[...]”.

- 8 Artykuł 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Sieć zasobooszczędna”, stanowi w ust. 1:

„Transeuropejska sieć transportowa jest projektowana, rozwijana i eksploatowana w sposób zasobooszczędny poprzez:

- a) rozwój, ulepszanie i utrzymywanie istniejącej infrastruktury transportowej;
- b) optymalizację integracji infrastruktury i wzajemnych połączeń;

[...]”.

- 9 Artykuł 6 rzeczonego rozporządzenia, noszący tytuł „Dwupoziomowa struktura transeuropejskiej sieci transportowej”, jest sformułowany w sposób następujący:

„1. Stopniowy rozwój transeuropejskiej sieci transportowej osiąga się w szczególności poprzez wdrożenie – w oparciu o spójne i przejrzyste podejście metodyczne – dwupoziomowej struktury tej sieci składającej się z sieci kompleksowej i sieci bazowej.

2. Sieć kompleksowa składa się ze wszystkich istniejących i planowanych infrastruktur transportowych transeuropejskiej sieci transportowej, jak również środków wspierających efektywne i zrównoważone z punktu widzenia społecznego i środowiskowego wykorzystywanie tej infrastruktury. Sieć ta jest identyfikowana i rozwijana zgodnie z rozdziałem II.

3. Sieć bazowa składa się z tych części sieci kompleksowej, które mają największe znaczenie strategiczne z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Sieć ta jest identyfikowana i rozwijana zgodnie z rozdziałem III”.

- 10 Rozdział II rozporządzenia nr 1315/2013, zatytułowany „Sieć kompleksowa”, obejmuje art. 9–37. Artykuł 9 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy ogólne”, stanowi w ust. 1:

„Sieć kompleksowa:

[...]

- c) spełnia wymogi dotyczące infrastruktur transportowych, które zostały określone w niniejszym rozdziale;

[...]”.

- 11 Artykuł 10 tego rozporządzenia, zatytułowany „Priorytety ogólne”, w ust. 1 stanowi:
„W trakcie rozwijania sieci kompleksowej priorytetem ogólnym są środki konieczne do:
[...]
b) zapewnienia optymalnej integracji różnych rodzajów transportu i interoperacyjności w obrębie rodzajów transportu;
[...].”
- 12 Artykuł 12 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wymogi dotyczące infrastruktury transportowej”, stanowi w ust. 1:
„Terminale towarowe zostają połączone z infrastrukturą drogową lub, w miarę możliwości, infrastrukturą wodną śródlądową sieci kompleksowej”.
- 13 Artykuł 13 rozporządzenia nr 1315/2013, zatytułowany „Priorytety w zakresie rozwoju infrastruktury kolejowej”, brzmi następująco:
„Przy promowaniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą infrastruktury kolejowej, oprócz priorytetów ogólnych określonych w art. 10 priorytetowo traktowane jest:
[...]
f) w stosownych przypadkach – połączenie kolejowej infrastruktury transportowej z infrastrukturą portów śródlądowych”.
- 14 Artykuł 14 tego rozporządzenia, zatytułowany „Elementy infrastruktury”, stanowi w ust. 1:
„Infrastruktura śródlądowych dróg wodnych składa się w szczególności z:
[...]
e) portów śródlądowych wraz z infrastrukturą niezbędną do operacji transportowych w porcie;
[...].”
- 15 Artykuł 15 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wymogi dotyczące infrastruktury transportowej”, w ust. 1 stanowi:
„Państwa członkowskie zapewniają, aby porty śródlądowe były połączone z infrastrukturą drogową lub kolejową”.

- 16 Artykuł 16 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Priorytety w zakresie rozwoju infrastruktury śródlądowych dróg wodnych”, ma następujące brzmienie:

„Przy promowaniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą infrastruktury śródlądowych dróg wodnych, oprócz priorytetów ogólnych określonych w art. 10, priorytetowo traktowane jest:

[...]

d) łączenie infrastruktury portów śródlądowych z infrastrukturą transportu kolejowego towarowego i transportu drogowego;

[...]”.

- 17 Zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 1315/2013, zatytułowanym „Priorytety w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej”:

„Przy promowaniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą infrastruktury drogowej, oprócz priorytetów ogólnych określonych w art. 10, priorytetowo traktowane jest:

[...]

e) złagodzenie wpływu zagęszczenia ruchu na drogach”.

- 18 Artykuł 28 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wymogi dotyczące infrastruktury transportowej”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie w sposób uczciwy i niedyskryminacyjny zapewniają, aby:

a) rodzaje transportu łączyły się w następujących miejscach: terminalach towarowych, dworcach pasażerskich, portach śródlądowych, portach lotniczych i portach morskich, aby umożliwić multimodalny transport osób i towarów;

[...]”.

- 19 Artykuł 30 tego rozporządzenia, zatytułowany „Węzły miejskie”, przewiduje:

„Rozwijając sieć kompleksową w węzłach miejskich, państwa członkowskie dążą w miarę możliwości do zapewnienia:

a) w odniesieniu do przewozu osób: wzajemnych połączeń między infrastrukturą kolejową, drogową, lotniczą oraz, w stosownych przypadkach, wodną śródlądową i morską w sieci kompleksowej;

b) w odniesieniu do transportu towarowego: wzajemnych połączeń między infrastrukturą kolejową, drogową oraz, w stosownych przypadkach, lotniczą, wodną śródlądową i morską w sieci kompleksowej;

[...]”.

20 Artykuł 38 rozporządzenia nr 1315/2013, zatytułowany „Identyfikacja sieci bazowej”, stanowi w ust. 1:

„Sieć bazowa, przedstawiona na mapach znajdujących się w załączniku I, obejmuje te części sieci kompleksowej, które są strategicznie najważniejsze dla realizacji celów polityki transeuropejskiej sieci transportowej i odzwierciedlają zmieniający się popyt na przewozy oraz potrzebę istnienia transportu multimodalnego. [...]”.

21 Z załączników I i II do tego rozporządzenia wynika, że portowa infrastruktura portu w Brukseli należy do sieci bazowej w rozumieniu art. 6 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

22 Port de Bruxelles SA odpowiada za zarządzanie, eksploatację i rozwój kanału, portu w Brukseli, przedporcia i obiektów portowych wraz z przyległościami w regionie stołecznym Bruksela.

23 Infrabel jest operatorem belgijskiej sieci kolejowej i właścicielem bocznicy kolejowych, a także składników majątkowych niezbędnych lub przydatnych w eksploatacji sieci.

24 FIF-FSI (Fonds d'Infrastructure Ferroviaire) SA (zwana dalej „FIF”) zajmuje się zarządzaniem gruntami i ich zagospodarowaniem oraz prowadzeniem innej działalności gospodarczej w dziedzinie rozwoju, zakupu i sprzedaży oraz finansowania nieruchomości, a także zarządzania nimi. Całość jej kapitału należy pośrednio do État belge (państwa belgijskiego).

25 Dwa dekryty królewskie – z dnia 14 czerwca 2004 r. (*Moniteur belge* z dnia 14 czerwca 2004 r., s. 51971) i z dnia 30 grudnia 2004 r. (*Moniteur belge* z dnia 30 grudnia 2004 r., s. 87338) – nakładają na Infrabel obowiązek dokonania najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r. demontażu instalacji kolejowych znajdujących się na terenie zwanym „Schaerbeek-Formation” w Brukseli (Belgia) i uporządkowania tego terenu w celu przekazania go do dyspozycji FIF w stanie niezagospodarowanym. FIF jest uprawniony do zażądania odszkodowania pieniężnego w przypadku niewykonania tych robót przez Infrabel w przewidzianym terminie. Wśród instalacji, które mają zostać zdemontowane, znajduje się jedyna linia kolejowa łącząca obiekty portowe portu w Brukseli z belgijską siecią kolejową (zwana dalej „sporną linią kolejową”).

26 W dniu 12 października 2018 r. Port de Bruxelles SA wytoczyła przeciwko Infrabelowi powództwo przed tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznym sądem pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) w celu zakazania Infrabelowi „podejmowania jakichkolwiek działań sprzecznych z przepisami rozporządzenia nr 1315/2013 [...], w tym dokonywania demontażu obiektów i instalacji, o których mowa w [tym rozporządzeniu], a w szczególności [spornej] linii kolejowej”.

27 W dniu 30 października 2018 r. Infrabel dokonał przypozwania FIF. État belge (państwo belgijskie) przystąpiło do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta w dniu 13 listopada 2018 r., aby wydane orzeczenie było skuteczne wobec niego. Région de Bruxelles-Capitale (region stołeczny Bruksela) i Lineas SA wzięły również udział w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Port de Bruxelles SA.

28 W dniu 14 marca 2019 r. Port de Bruxelles SA wniosła do tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli) tytułem środka tymczasowego o zakazanie Infrabelowi, w oczekiwaniu na prawomocny wyrok co do istoty

- sporu, między innymi wycofania z eksploatacji i dokonania demontażu spornej linii kolejowej oraz o nakazanie utrzymania jej w nienagannym stanie technicznym. Ze swej strony Infrabel zażądał w szczególności, aby tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli), w razie gdyby uwzględnił wniosek o zastosowanie środków tymczasowych i gdyby Infrabel nie mógł wykonać prac przewidzianych w rozporządzeniu królewskim z dnia 30 grudnia 2004 r., zakazał zażądania przez FIF odszkodowania do czasu wydania orzeczenia co do istoty sprawy.
- 29 W dniu 5 listopada 2019 r., w toku postępowania, FIF i Infrabel zawarły porozumienie, w którym między innymi odroczyły do dnia 30 czerwca 2021 r. termin, w jakim należało dokonać demontażu spornej linii kolejowej.
- 30 Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2019 r. tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli) stwierdził niedopuszczalność powództwa Port de Bruxelles SA, z wyłączeniem zakresu, w jakim na poparcie tego powództwa powołuje się ona na istnienie służebności. Ponadto oddalił on wniosek Port de Bruxelles SA o zastosowanie środków tymczasowych, ze względu na to, że zobowiązanie podjęte przez Infrabel w porozumieniu zawartym z FIF w dniu 5 listopada 2019 r. było wystarczające, aby tymczasowo uregulować sytuację stron.
- 31 Zarówno Port de Bruxelles SA, jak i Région de Bruxelles-Capitale (region stołeczny Bruksela) wniosły apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego, cour d’appel de Bruxelles (sądu apelacyjnego w Brukseli, Belgia), który stwierdziwszy, że ani Port de Bruxelles SA, ani Région de Bruxelles-Capitale (region stołeczny Bruksela) nie objęły apelacją État belge (państwa belgijskiego) i FIF w poszanowaniu krajowych przepisów proceduralnych, orzekł, że État belge (państwo belgijskie) i FIF powinny zostać wyłączone. Z sentencji wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika ponadto, że sąd odsyłający połączył oba toczące się przed nim postępowania.
- 32 Sąd ten zastanawia się, czy Port de Bruxelles SA jest uprawniona do powoływania się przed sądami belgijskimi na prawo podmiotowe wynikające z art. 15 rozporządzenia nr 1315/2013. Wskazuje on, że zgodnie z wykładnią tego przepisu proponowaną przez Port de Bruxelles SA przepis ten nakłada na państwa członkowskie z jednej strony pozytywny obowiązek ustanowienia systemu, w którym infrastruktury transportowe są wzajemnie połączone i w ramach którego władze publiczne dysponują uprawnieniami dyskrecyjnymi, oraz z drugiej strony obowiązek negatywny, zakazując im działania w sposób sprzeczny z celami tego rozporządzenia, w szczególności poprzez naruszenie integralności istniejącej infrastruktury transportowej.
- 33 Infrabel twierdzi, że nie można interpretować art. 15 w sposób proponowany przez Port de Bruxelles SA. Zgodnie z brzmieniem rzezonego przepisu, w szczególności we francuskiej wersji językowej, porty śródlądowe powinny być połączone albo z infrastrukturą transportu drogowego, albo z infrastrukturą transportu kolejowego, ponieważ w tej wersji językowej użyty został spójnik „lub”.
- 34 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że niderlandzka wersja językowa art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013 posługuje się spójnikiem „i”, nie zaś „lub”. Na tej podstawie wywodzi on, że wykładnia językowa tego przepisu nie wystarcza do określenia jego dokładnego znaczenia.

- 35 Zdaniem tego sądu możliwe są dwie przeciwne wykładnie tego przepisu. Z art. 3 lit. n) i art. 28 ust. 1 tego rozporządzenia można bowiem wywnioskować, że aby wypełnić obowiązek, wystarczy połączenie infrastruktury transportowej drogą wodną, taką jak port śródlądowy, z jednym rodzajem infrastruktury transportowej, i że w niniejszym przypadku Port de Bruxelles SA powinna zadowolić się połączeniem swojej infrastruktury portowej z infrastrukturą transportu drogowego.
- 36 Jednakże można by przyjąć odmienną wykładnię art. 15 wspomnianego rozporządzenia. Ze zobowiązań Komisji zawartych w jej białej księdze, o której mowa w szczególności w motywie 31 tego samego rozporządzenia, jak również z samego rozporządzenia nr 1315/2013 wynika bowiem, że ma ono cele dwójakiego rodzaju, a mianowicie zwiększenie konkurencyjności transportu i zmniejszenie o 60%, do roku 2050, emisji gazów cieplarnianych generowanych przez transport w stosunku do poziomu z roku 1990. Co więcej, wykładnia art. 15 owego rozporządzenia w taki sposób, że zakazywałaby on demontażu połączenia kolejowego w okolicznościach takich jak okoliczności niniejszego przypadku, mogłaby opierać się w szczególności na art. 5, 10 i 16 tego rozporządzenia, a także na wskazówkach przedstawionych w motywach 7 i 8 tego rozporządzenia.
- 37 W tych okolicznościach cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy w przypadku, gdy port śródlądowy, który należy do sieci bazowej, jest już połączony z drogami i siecią kolejową, art. 15 rozporządzenia [nr 1315/2013], rozpatrywany samodzielnie lub w związku z innymi przepisami tego rozporządzenia, nakłada obowiązek zachowania i utrzymywania tych dwóch połączeń, czy też powstrzymania się od usunięcia jednego z nich, choćby w wyniku braku jego utrzymywania?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 38 Sąd odsyłający wniósł na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym. Na poparcie tego żądania wskazał, że w celu zapewnienia skuteczności niniejszego wyroku zakazał on Infrabelowi demontażu spornej linii kolejowej do czasu wydania nowego orzeczenia w sprawie po otrzymaniu odpowiedzi Trybunału na zadane pytanie. Spółka ta jest zaś co do zasady zobowiązana, od dnia 1 lipca 2021 r., do zapłaty odszkodowań na rzecz FIF właśnie z tytułu opóźnienia w demontażu tej linii.
- 39 Artykuł 105 § 1 regulaminu postępowania przewiduje, że na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym.
- 40 Należy przypomnieć, że taki tryb przyspieszony jest instrumentem procesowym służącym zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji [wyrok z dnia 22 marca 2022 r. Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie), C-508/19, EU:C:2022:201, pkt 37].
- 41 W niniejszej sprawie w dniu 4 maja 2021 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, nie uwzględniać wniosku, o którym mowa w pkt 38 niniejszego wyroku.

- 42 Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału zwykle interesy gospodarcze, jakkolwiek istotne i uzasadnione, nie mogą same w sobie uzasadniać zastosowania trybu przyspieszonego (wyrok z dnia 11 listopada 2021 r., *Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf*, C-938/19, EU:C:2021:908, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Ponadto nawet gdyby w niniejszej sprawie został zastosowany tryb przyspieszony, odpowiedź Trybunału na zadane pytanie nie mogłaby w żadnym razie nastąpić przed dniem 30 czerwca 2021 r.
- 44 Postanowieniem z tego samego dnia Prezes Trybunału stwierdził, że informacje przekazane przez sąd odsyłający uzasadniają rozpoznanie sprawy w pierwszej kolejności na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 45 W swoich uwagach na piśmie Infrabel podnosi w istocie, że Port de Bruxelles SA nie może w żadnym razie przywoływać na swoją korzyść w ramach sporu w postępowaniu głównym art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013, ponieważ przepis ten pozostawia państwom członkowskim pewien zakres uznania przy jego wdrożeniu. Istnienie takiego zakresu uznania stoi bowiem jego zdaniem na przeszkodzie temu, by w braku przepisów wykonawczych przyjętych przez dane państwo członkowskie jednostka mogła powoływać się bezpośrednio na prawa wynikające z tego przepisu.
- 46 Argument ten – w zakresie, w jakim należy rozumieć w ten sposób, że podnosząc go, Infrabel podważa znaczenie pytania prejudycjalnego dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, a tym samym dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – nie może zostać uwzględniony.
- 47 Po pierwsze, należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Przepisy rozporządzeń mają zatem z reguły, ze względu na sam swój charakter i swoją funkcję w systemie źródeł prawa Unii, bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez władze krajowe (wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., *Ursa Major Services*, C-814/18, EU:C:2020:27, pkt 33).
- 48 Po drugie, kwestia, czy art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013 co do zasady stoi na przeszkodzie likwidacji połączenia kolejowego portu śródlądowego w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym, czy też przyznaje państwom członkowskim pewien zakres uznania w tej dziedzinie, stanowi właśnie przedmiot pytania prejudycjalnego, w związku z czym dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie może być kwestionowana z powodu przywołanego przez Infrabel.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 49 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy port śródlądowy, który wchodzi w skład sieci bazowej w rozumieniu art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 38 tego rozporządzenia, ma połączenia zarówno z infrastrukturą transportu drogowego, jak i z infrastrukturą transportu kolejowego, stoi on na przeszkodzie likwidacji jednego z tych dwóch rodzajów połączeń.

- 50 W tym względzie należy stwierdzić na wstępie, że o ile art. 15 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia przewiduje, iż państwa członkowskie zapewniają, aby porty śródlądowe były połączone z infrastrukturą drogową lub kolejową, a zatem dotyczy portów śródlądowych, o tyle pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni tego przepisu w sytuacji, gdy taki port, tak jak port w Brukseli, wchodzi w skład sieci bazowej w rozumieniu tego rozporządzenia.
- 51 Ów art. 15 znajduje się zaś w rozdziale II rozporządzenia nr 1315/2013, dotyczącym, zgodnie z jego tytułem, sieci kompleksowej, o której mowa w art. 6 ust. 2 tego rozporządzenia. Jak wynika z art. 6 ust. 3 i art. 38 ust. 1 tego rozporządzenia, sieć bazowa składa się z tych części sieci kompleksowej, które mają największe znaczenie strategiczne z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.
- 52 Chociaż z tych ostatnich przepisów wynika bezsprzecznie, że art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013 znajduje zastosowanie w przypadku portu śródlądowego wchodzącego w skład sieci bazowej, nie zmienia to faktu, że ma on bardziej ogólnie zastosowanie do każdego portu w ramach sieci kompleksowej, niezależnie od tego, czy wchodzi on w szczególności do sieci bazowej, czy też nie.
- 53 W konsekwencji należy zbadać zadane pytanie w zakresie, w jakim dotyczy ono portu śródlądowego, który wchodzi w skład sieci kompleksowej w rozumieniu art. 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1315/2013 i który ma już połączenia zarówno z infrastrukturą transportu drogowego, jak i z infrastrukturą transportu kolejowego.
- 54 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część ten przepis stanowi [wyrok z dnia 28 stycznia 2020 r., Komisja/Włochy (Dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach), C-122/18, EU:C:2020:41, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 55 Co się tyczy w pierwszej kolejności brzmienia art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013, należy stwierdzić, że – jak słusznie podkreśliły odpowiednio sąd odsyłający i rząd belgijski – wersje tego przepisu w językach niderlandzkim i bułgarskim używają spójnika „i” między słowami „infrastrukturą drogową” a słowem „kolejową”, co pozwala sądzić, że państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, by porty zachowały istniejące połączenia łączące je z infrastrukturą transportu zarówno drogowego, jak i kolejowego. Natomiast w szczególności w językach niemieckim, greckim, angielskim, francuskim, irlandzkim, włoskim, litewskim, węgierskim i słoweńskim użyty jest spójnik „lub”.
- 56 W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału różne wersje językowe przepisu prawa Unii są na równi autentyczne i nie można przyznawać jednej z nich pierwszeństwa względem innych, ponieważ przepisy prawa Unii należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 42, 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Zatem w przypadku wystąpienia rozbieżności między różnymi wersjami językowymi aktu Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem kontekstu i celu uregulowania, którego jest częścią (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., Yieh United Steel/Komisja, C-79/20 P, EU:C:2022:305, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 58 W niniejszym zaś przypadku należy stwierdzić, że samo brzmienie art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013 nie pozwala na ustalenie, czy w przypadku portu śródlądowego wchodzącego w skład sieci kompleksowej, który ma już połączenia zarówno z infrastrukturą transportu drogowego, jak i z infrastrukturą transportu kolejowego, dane państwo członkowskie może zlikwidować jedno z tych dwóch połączeń, aby zachować tylko drugie, ponieważ przewidziany w tym przepisie obowiązek zapewnienia przez dane państwo członkowskie, by przedmiotowy port był połączony „z infrastrukturą drogową lub kolejową” można również rozumieć w ten sposób, że państwo członkowskie powinno przywiązać szczególną uwagę do jednego lub drugiego z tych dwóch połączeń, w zależności od ich potrzeb, w szczególności w zakresie utrzymania.
- 59 Co się tyczy w drugiej kolejności kontekstu, w jaki wpisuje się art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013, należy zauważyć, że rozporządzenie to, jak przewiduje jego art. 1 ust. 1, ma na celu ustanowienie „wytyczn[ych] dotycząc[ych] rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej o strukturze dwupoziomowej, obejmującej sieć kompleksową i sieć bazową ustanowioną w oparciu o sieć kompleksową”.
- 60 Jak wynika z art. 10 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia, stanowiącego część rozdziału II, który dotyczy sieci kompleksowej, w trakcie rozwijania sieci kompleksowej priorytetem ogólnym są w szczególności środki konieczne do zapewnienia między innymi optymalnej integracji różnych rodzajów transportu i interoperacyjności w ich obrębie.
- 61 Przepisy rozdziału II rozporządzenia nr 1315/2013, z wyjątkiem art. 9 i 10, zostały podzielone na siedem sekcji, w tym sekcję 1, dotyczącą infrastruktury transportu kolejowego, sekcję 2, dotyczącą infrastruktury transportu wodnego śródlądowego, zawierającą art. 15, o którym mowa w pytaniu prejudycjalnym, sekcję 3, dotyczącą infrastruktury transportu drogowego, sekcję 6, dotyczącą infrastruktury transportu multimodalnego, i wreszcie sekcję 7, zawierającą przepisy wspólne.
- 62 Co się tyczy infrastruktury transportu kolejowego, art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013 przewiduje, że terminale towarowe zostają połączone z infrastrukturą drogową lub, w miarę możliwości, infrastrukturą wodną śródlądową sieci kompleksowej.
- 63 Ponadto z art. 13 lit. f) tego rozporządzenia wynika, że przy promowaniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą infrastruktury kolejowej, priorytetowo traktowane jest – w stosownych przypadkach – połączenie kolejowej infrastruktury transportowej z infrastrukturą portów śródlądowych.
- 64 Podobnie, jeśli chodzi o infrastrukturę transportu wodnego śródlądowego, art. 16 lit. d) tego rozporządzenia przewiduje, że przy promowaniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą infrastruktury śródlądowych dróg wodnych, priorytetowo traktowane jest w szczególności łączenie infrastruktury portów śródlądowych z infrastrukturą transportu kolejowego towarowego i transportu drogowego.
- 65 Jeśli chodzi o infrastrukturę transportu drogowego, art. 19 lit. e) tego rozporządzenia stanowi, że przy promowaniu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą infrastruktury drogowej, priorytetowo traktowane jest w szczególności złagodzenie wpływu zagęszczenia ruchu na drogach.
- 66 Co się tyczy infrastruktury transportu multimodalnego w rozumieniu art. 3 lit. n) rozporządzenia nr 1315/2013, art. 28 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia przewiduje, że państwa członkowskie w sposób uczciwy i niedyskryminacyjny zapewniają, aby rodzaje transportu łączyły się

- w następujących miejscach: terminalach towarowych, dworcach pasażerskich, portach śródlądowych, portach lotniczych i portach morskich, aby umożliwić multimodalny transport osób i towarów.
- 67 Należy również wspomnieć, w ramach przepisów wspólnych, o art. 30 rozporządzenia nr 1315/2013, dotyczącym węzłów miejskich, zdefiniowanych w art. 3 lit. p) tego rozporządzenia.
- 68 Ze wspomnianego art. 30 lit. a) i b) wynika, że rozwijając sieć kompleksową w węzłach miejskich, państwa członkowskie dążą w miarę możliwości do zapewnienia wzajemnych połączeń między w szczególności infrastrukturą kolejową, drogową i, w stosownych przypadkach, wodną śródlądową, zarówno w odniesieniu do przewozu osób, jak i do transportu towarowego.
- 69 Z przepisów wskazanych w pkt 59–68 niniejszego wyroku można zatem wywnioskować, że o ile rozporządzenie nr 1315/2013 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia we wszystkich przypadkach połączenia portów śródlądowych wchodzących w skład sieci kompleksowej zarówno z infrastrukturą transportu drogowego, jak i z infrastrukturą transportu kolejowego, o tyle rozporządzenie to zaleca utworzenie, w miarę możliwości, kilku połączeń takich portów z innymi rodzajami infrastruktury transportowej.
- 70 Należy ponadto stwierdzić, że zarówno motywy 7 i 8 tego rozporządzenia, jak i art. 4 lit. b) ppkt (v), art. 5 ust. 1 lit. a) i art. 6 ust. 2 tego rozporządzenia wprowadzają rozróżnienie między „istniejącą” infrastrukturą i infrastrukturą „nową” lub „planowaną”. Rozróżnienie to przemawia za odzwierciedleniem go przy określaniu zakresu zobowiązań państw członkowskich.
- 71 Analiza kontekstu, w który wpisuje się art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013, prowadzi zatem do wniosku, że przepis ów należy interpretować w ten sposób, że co do zasady sprzeciwia się on likwidacji, w przypadku portu śródlądowego mającego już połączenia zarówno z infrastrukturą transportu drogowego, jak i z infrastrukturą transportowej kolejowej, jego połączenia z jednym z tych dwóch rodzajów infrastruktury.
- 72 W trzeciej kolejności należy stwierdzić, że uwzględnienie celów europejskiej sieci transportowej wynikających z art. 4 rozporządzenia nr 1315/2013 potwierdza taką wykładnię art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 73 Po pierwsze, art. 4 lit. b) ppkt (iii) tego rozporządzenia przewiduje, że transeuropejska sieć transportowa przyczynia się do realizacji celu polegającego na wydajności poprzez optymalną integrację i wzajemne połączenia wszystkich rodzajów transportu.
- 74 Podobnie art. 5 ust. 1 tego samego rozporządzenia stanowi odpowiednio w lit. a) i b) tego ustępu, że sieć transeuropejska jest projektowana, rozwijana i eksploatowana w sposób zasobooszczędny poprzez, po pierwsze, rozwój, ulepszanie i utrzymywanie istniejącej infrastruktury transportowej, a po drugie, optymalizację integracji infrastruktury i wzajemnych połączeń.
- 75 Po drugie, co się tyczy w szczególności połączenia portu śródlądowego z infrastrukturą transportu kolejowego, należy uwzględnić cel polegający na zrównoważonym charakterze określony w art. 4 lit. c) rozporządzenia nr 1315/2013 w związku z motywem 31 tego rozporządzenia. Jak z tego wynika, transeuropejska sieć transportowa ma przyczyniać się do realizacji tego celu w szczególności poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, przyznając pierwszeństwo systemom transportu niskoemisyjnego.

- 76 Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 63 i 64 opinii, transport kolejowy należy do takich systemów transportu, w związku z czym biała księga Komisji, o której mowa w motywie 31 tego rozporządzenia, zachęca do korzystania z niego.
- 77 Po trzecie, utrzymanie połączenia z infrastrukturą transportu kolejowego, z którego korzysta port śródlądowy, poprzez wspieranie korzystania raczej z transportu kolejowego niż z transportu drogowego, przyczynia się również do celu polegającego na złagodzeniu wpływu zagęszczenia ruchu na drogach, który stanowi jeden z priorytetów rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, jak wynika z art. 19 lit. e) rozporządzenia nr 1315/2013.
- 78 Niemniej jednak przy uwzględnieniu celów realizowanych przez rozporządzenie nr 1315/2013, w szczególności w dziedzinie ochrony środowiska, bezpieczeństwa ruchu i zagospodarowania przestrzennego, wyjątkowe okoliczności mogą a priori uzasadniać likwidację połączenia portu śródlądowego z infrastrukturą transportu bądź drogowego, bądź kolejowego, czemu nie musi stać na przeszkodzie art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013.
- 79 W tym względzie należy wyjaśnić, że zastąpienie takiego istniejącego połączenia nowym połączeniem z tego samego rodzaju infrastrukturą, oddanym do użytku równocześnie ze zlikwidowaniem zastępowanego połączeniem, nie może być postrzegane jako likwidacja połączenia danego portu śródlądowego z tą infrastrukturą.
- 80 Co się tyczy względów mogących uzasadnić w drodze wyjątku likwidację, bez zastąpienia, połączenia portu śródlądowego z infrastrukturą transportu drogowego lub kolejowego, w niniejszym przypadku wystarczy zauważyć, w świetle argumentów zawartych w uwagach na piśmie przedstawionych Trybunałowi, że nie może stanowić takiego względu ryzyko, jakie stwarza to połączenie dla bezpieczeństwa transportu, jeżeli ryzyko to wynika z braku utrzymywania rozpatrywanej infrastruktury transportowej przez odpowiedzialne organy danego państwa członkowskiego.
- 81 Podobnie, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 71 opinii, względy związane z wartością terenów zajmowanych przez połączenie portu śródlądowego z infrastrukturą transportu drogowego lub kolejowego i z możliwością wykorzystania tych terenów w sposób ekonomicznie bardziej korzystny nie mogą uzasadniać likwidacji tego połączenia.
- 82 W świetle powyższych rozważań na przedstawione pytanie trzeba odpowiedzieć, iż art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1315/2013 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy port śródlądowy, który wchodzi w skład sieci bazowej w rozumieniu art. 6 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, ma połączenia zarówno z infrastrukturą transportu drogowego, jak i z infrastrukturą transportu kolejowego, stoi on na przeszkodzie – chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności – likwidacji jednego z tych dwóch rodzajów połączeń. Brak utrzymywania przedmiotowego połączenia wynikający z naruszenia tego przepisu lub waloryzacja ekonomiczna terenów zajmowanych przez tę infrastrukturę nie stanowią takich okoliczności.

W przedmiocie kosztów

- 83 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającego decyzję nr 661/2010/UE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy port śródlądowy, który wchodzi w skład sieci bazowej w rozumieniu art. 6 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, ma połączenia zarówno z infrastrukturą transportu drogowego, jak i z infrastrukturą transportu kolejowego, stoi on na przeszkodzie – chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności – likwidacji jednego z tych dwóch rodzajów połączeń. Brak utrzymywania przedmiotowego połączenia wynikający z naruszenia tego przepisu lub waloryzacja ekonomiczna terenów zajmowanych przez tę infrastrukturę nie stanowią takich okoliczności.

Podpisy