Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 31. března 2022 [1]

Věc C-229/21

Port de Bruxelles SA,
Région de Bruxelles-Capitale
proti
Infrabel SA,
za účasti
Région de Bruxelles-Capitale,
Port de Bruxelles,
Lineas SA

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) (Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Doprava – Hlavní směry Evropské unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě – Hlavní síť – Dopravní infrastruktura vnitrozemských vodních cest – Povinnost členského státu propojit vnitrozemské přístavy se silniční a železniční infrastrukturou“

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 15 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí 661/2010/EU [2].

2. Tato žádost byla předložena v rámci řízení zahájeného společností Port de Bruxelles SA za účelem zachování jediné železniční tratě, která zajišťuje přístup bruselského přístavu k belgické železniční síti.

3. Uvedu důvody, proč jsem toho názoru, že podle čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1315/2013 členské státy nesmí odstranit jednu ze silničních nebo železničních infrastruktur, ke které je již připojen vnitrozemský přístav, zvláště pokud je součástí hlavní sítě, která tvoří transevropskou dopravní síť, s určitými provozními výhradami, jejichž posouzení přísluší vnitrostátnímu soudu.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Úř. věst. 2013, L 348, s. 1.

II. Právní rámec

4. Body 7, 8 a 13 odůvodnění nařízení č. 1315/2013 znějí:

„(7) Transevropská dopravní síť sestává ve značné míře ze stávající infrastruktury. Aby bylo možné v plné míře dosáhnout cílů nové politiky transevropské dopravní sítě, mělo by nařízení stanovit jednotné požadavky, které má infrastruktura transevropské dopravní sítě splňovat.

(8) Transevropská dopravní síť by měla být rozvíjena vytvořením nové dopravní infrastruktury, rekonstrukcí a modernizací stávající infrastruktury a opatřeními zaměřenými na podporu účinného využívání jejích zdrojů. V konkrétních případech je z důvodu chybějící pravidelné údržby v minulosti nutná rekonstrukce železniční infrastruktury. Rekonstrukce je proces, jenž vede k dosažení původních konstrukčních parametrů stávajících zařízení železniční infrastruktury spolu s dlouhodobým zvýšením její kvality v porovnání se stávajícím stavem v souladu s uplatňováním požadavků a ustanovení tohoto nařízení.

[…]

(13) V rámci daném globální sítí by měla být vytyčena hlavní síť, přičemž prioritou by mělo být přijetí vhodných opatření pro její rozvoj do roku 2030. Hlavní síť by měla tvořit páteř při rozvoji udržitelné multimodální dopravní sítě a podněcovat rozvoj celé globální sítě. Měla by umožnit, aby se opatření Unie zaměřila na ty prvky transevropské dopravní sítě, které mají pro Evropu největší přínos, zejména na přeshraniční úseky, chybějící spojení, multimodální spojovací body a hlavní místa s nedostatečnou propustností, a současně přispívala k plnění cíle stanoveného v bílé knize [Evropské komise, nadepsané „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje[3]“] jímž je snížit do roku 2050 emise skleníkových plynů z dopravy o 60 % ve srovnání s úrovní v roce 1990.

[…]“

5. Článek 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„1. Toto nařízení stanoví hlavní směry pro rozvoj transevropské dopravní sítě sestávající z dvouvrstvé struktury, skládající se z globální sítě a hlavní sítě, přičemž hlavní síť je zřízena na základě globální sítě.

2. Toto nařízení určuje projekty společného zájmu a stanoví požadavky, které je třeba při řízení infrastruktury transevropské dopravní sítě dodržovat.

[…]“

[3] – Ze dne 28. března 2011, COM(2011) 144 final/2. Toto francouzské znění zrušuje a nahrazuje dokument COM(2011) 144 final ze dne 28. března 2011. Dále jen „bílá kniha“.

6. Článek 4 uvedeného nařízení, nadepsaný „Cíle transevropské dopravní sítě“, stanoví:

„Transevropská dopravní síť posiluje sociální, hospodářskou a územní soudržnost Unie a přispívá k vytvoření účinného a udržitelného jednotného evropského dopravního prostoru, který zvyšuje přínosy pro své uživatele a napomáhá růstu podporujícímu začlenění. Vykazuje evropskou přidanou hodnotu tím, že přispívá k plnění cílů stanovených v těchto čtyřech kategoriích:

[…]

b) účinnost prostřednictvím:

[…]

iii) optimální integrace a propojení všech druhů dopravy;

[…]

v) účinného využívání nové a stávající infrastruktury;

[…]

c) udržitelnost prostřednictvím:

[…]

ii) přispění k dosažení cílů čisté dopravy s nízkými emisemi skleníkových plynů a uhlíku, bezpečnosti zásobování pohonnými hmotami, snížení externích nákladů a ochrany životního prostředí;

iii) podpory dopravy s nízkými emisemi uhlíku s cílem výrazně snížit do roku 2050 emise CO_2 v souladu s příslušnými cíli Unie v oblasti snižování emisí CO_2;

[…]“

7. Článek 5 téhož nařízení, nadepsaný „Síť účinně využívající zdroje“, stanoví:

„1. Plánování, rozvoj a provozování transevropské dopravní sítě probíhají způsobem účinně využívajícím zdroje, a to:

a) rozvojem, zlepšováním a udržováním stávající dopravní infrastruktury;

b) optimalizací integrace a propojení infrastruktury;

[…]“

8. Článek 13 tohoto nařízení, nadepsaný „Priority pro rozvoj železniční infrastruktury“, obsažený v oddíle 1 kapitoly II nařízení č. 1315/2013, nadepsaném „Globální síť“, stanoví:

„Při podpoře projektů společného zájmu souvisejících s železniční infrastrukturou a vedle obecných priorit stanovených v článku 10 se upřednostní tyto činnosti:

[…]

f) případné propojení železniční dopravní infrastruktury s infrastrukturou vnitrozemských přístavů.

[…]“

9. Oddíl 2 této kapitoly, týkající se „Dopravní infrastruktury vnitrozemských vodních cest“, obsahuje články 14 až 16. Článek 14, nadepsaný „Složky infrastruktury“, stanoví v odst. 1 písm. e), že infrastruktura vnitrozemských vodních cest zahrnuje zejména vnitrozemské přístavy, včetně infrastruktury nutné pro dopravní činnosti uvnitř přístavní oblasti.

10. Článek 15 odst. 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Požadavky na dopravní infrastrukturu“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby vnitrozemské přístavy byly propojeny se silniční nebo železniční infrastrukturou.“

11. Článek 16 uvedeného nařízení, nadepsaný „Priority pro rozvoj infrastruktury vnitrozemských vodních cest“, stanoví:

„Při podpoře projektů společného zájmu souvisejících s infrastrukturou vnitrozemských vodních cest a vedle obecných priorit stanovených v článku 10 se upřednostní tyto činnosti:

[…]

d) propojení infrastruktury vnitrozemského přístavu s železniční nákladní a silniční dopravní infrastrukturou;

[…]“

12. Kapitola III téhož nařízení, nadepsaná „Hlavní síť“, obsahuje článek 38 týkající se „Vytyčení hlavní sítě“, který stanoví:

„1. Hlavní síť, jak je uveden na mapách obsažených v příloze I, je tvořena těmi částmi globální sítě, které mají nejvyšší strategický význam pro dosažení cílů politiky transevropské dopravní sítě, a odráží vývoj poptávky po dopravě a potřeby multimodální dopravy. Hlavní síť zejména přispívá k řešení rostoucí mobility a k zajištění vysokého standardu bezpečnosti, jakož i k rozvoji nízkouhlíkového dopravního systému.

2. Hlavní síť je propojena v uzlech a umožňuje spojení mezi členskými státy a se sítěmi dopravní infrastruktury sousedních zemí.“

3. Aniž jsou dotčeny čl. 1 odst. 4 a čl. 41 odst. 2 a 3, přijmou členské státy příslušná opatření, aby hlavní síť byla rozvíjena tak, aby splňovala ustanovení této kapitoly do 31. prosince 2030.

V souladu s článkem 54 Komise do 31. prosince 2023 zhodnotí realizaci hlavní sítě.“

13. Článek 39 nařízení č. 1315/2013, nadepsaný „Požadavky na infrastrukturu“, v odstavci 2 stanoví:

„Infrastruktura hlavní sítě splňuje veškeré požadavky stanovené v kapitole II […]“

14. Článek 40 tohoto nařízení, týkající se „Rozvoj[e] hlavní sítě“, zní následovně:

„Dopravní infrastruktura zahrnutá do hlavní sítě je rozvíjena v souladu s příslušnými ustanoveními kapitoly II.“

15. Článek 41 uvedeného nařízení, nadepsaný „Uzly hlavní sítě“, stanoví:

„1. Uzly hlavní sítě jsou určeny v příloze II a zahrnují:

a) městské uzly včetně jejich přístavů a letišť;

b) námořní přístavy a vnitrozemské přístavy;

[…]

2. Námořní přístavy hlavní sítě uvedené v části 2 přílohy II se s výjimkou případů, kdy tomu brání fyzické překážky, napojí na železniční a silniční dopravní infrastrukturu a, je-li to možné, na vnitrozemskou vodní infrastrukturu transevropské dopravní sítě do 31. prosince 2030.

[…]“

III. Spor v původním řízení a předběžná otázka

16. Společnost Port de Bruxelles je právnickou osobou veřejného práva pověřená správou, provozováním a rozvojem kanálu, bruselského přístavu (Belgie), vnějšího přístavu, přístavních zařízení a jejich příslušenství v Région de Bruxelles-Capitale [Region Brusel – hlavní město (Belgie)].

17. Společnost Infrabel SA je belgickým veřejným hospodářským podnikem. Provozuje belgickou železniční síť a je vlastníkem železničních tratí a aktiv nezbytných nebo vhodných k tomuto provozu.

18. FIF-FSI (Fond železniční infrastruktury)[4] je soukromou akciovou společností pověřenou správou a zhodnocením pozemků a dalšími obchodními činnostmi v oblasti rozvoje, nákupu a prodeje, správy a financování nemovitostí. Veškerý její kapitál je nepřímo vlastněn belgickým státem.

[4] – Dále jen „FIF“.

19. Dvě královská nařízení ze dne 14. června 2004[5] a ze dne 30. prosince 2004[6] ukládají Infrabel, aby nejpozději do 31. prosince 2020 provedla demontáž železničních zařízení nacházejících se v areálu Schaerbeek-Formation v Bruselu (Belgie) a obnovu tohoto areálu za účelem předání těchto prostor FIF ve vyklizeném stavu. Mezi zařízeními, která mají být demontována, zůstává jediné železniční spojení přístavních zařízení bruselského přístavu k belgické železniční síti.

20. Dne 12. října 2018 podala Port de Bruxelles proti Infrabel žalobu k tribunal de première instance francophone de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu, Belgie), aby jí bylo zakázáno „činit veškeré kroky, které jsou v rozporu s ustanoveními nařízení č. 1315/2013 „TEN-T“, včetně demontáže staveb a zařízení uvedených v [tomto] nařízení […], a zejména železničního spojení oblasti vnějšího přístavu v rámci bruselského přístavu k síti (Infrabel)“.

21. Dne 30. října 2018 podala Infrabel proti FIF návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastnice. Belgické království vstoupilo do řízení dobrovolně dne 13. listopadu 2018, aby vůči němu mohl být vymahatelný budoucí rozsudek. Region Brusel – hlavní město a akciová společnost Lineas SA vstoupily do řízení rovněž později jako vedlejší účastnice na podporu společnosti Port de Bruxelles.

22. Dne 14. března 2019 se společnost Port de Bruxelles domáhala, aby tribunal de première instance francophone de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu) v rámci předběžného opatření zakázal Infrabel, aby do doby, než bude pravomocně rozhodnuto ve věci samé, vyřadila z provozu a demontovala oblast C, včetně jediné přístupové železniční trati do přístavu a aby jí byla uložena povinnost zachovat toto spojení v dokonalém stavu a aby prováděla údržbu v souladu s předpisy.

23. V případě, že by tomuto návrhu bylo vyhověno, Infrabel navrhla, aby tento soud zejména zakázal FIF požadovat od ní náhradu škody až do vydání rozsudku ve věci samé.

24. Rozsudkem ze dne 20. prosince 2019 se tribunal de première instance francophone de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu) prohlásil za „nepříslušný“ k rozhodnutí o žalobě společnosti Port de Bruxelles, s výjimkou té části, v níž se hodlala dovolávat věcného břemene. Zamítl návrh na předběžná opatření Port de Bruxelles z důvodu, že závazek přijatý Infrabel ve smlouvě uzavřené s FIF dne 5. listopadu 2019, kterým byla lhůta pro demontáž dotčených železničních zařízení prodloužena do 30. června 2021, je dostatečný k dočasnému vyřešení situace účastníků řízení. Společnost Port de Bruxelles a Region Brusel – hlavní město podaly proti tomuto rozsudku odvolání k předkládajícímu soudu, který konstatoval, že FIF a Belgické království by měly být z řízení vyloučeny.

25. Tento soud si klade otázku ohledně práva společnosti Port de Bruxelles dovolávat se před belgickými soudy subjektivního práva vyplývajícího z článku 15 nařízení č. 1315/2013. Uvádí, že podle společnosti Port de Bruxelles toto ustanovení ukládá pozitivní povinnost, tj. povinnost vytvořit systém, v němž jsou infrastruktury propojeny a v němž mají orgány veřejné moci diskreční pravomoc, jakož i negativní povinnost, tj. povinnost nejednat v rozporu s cíli tohoto nařízení, a tedy konkrétně nenarušit integritu stávajících infrastruktur.

26. Infrabel zastává opačný názor, protože podle tohoto ustanovení, zejména v jeho francouzském znění, musí být vnitrozemské přístavy propojeny *buď* se silniční, *nebo* železniční infrastrukturou, neboť toto jazykové znění používá spojku „nebo“.

[5] – *Moniteur belge* ze dne 14. června 2004, s. 51971.

[6] – *Moniteur belge* ze dne 30. prosince 2004, s. 87338.

27. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že nizozemské znění čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1315/2013 používá spojku „a“, a nikoli „nebo“. Z toho vyvozuje, že doslovný výklad tohoto ustanovení nestačí k určení jeho přesného smyslu.

28. Podle tohoto soudu lze uvedené ustanovení vykládat dvěma protichůdnými způsoby. Z článku 3 písm. n) a čl. 28 odst. 1 tohoto nařízení lze totiž dovodit, že postačuje jediné spojení takového druhu dopravy, jako je vnitrozemský přístav, s jiným druhem dopravy, a že v daném případě by společnosti Port de Bruxelles mělo stačit silniční spojení s jeho přístavní infrastrukturou.

29. Bylo by však možné zastávat odlišný výklad článku 15 uvedeného nařízení, jelikož tento nástroj vyplývá ze závazků Komise obsažených v její bílé knize, na kterou nařízení odkazuje. Z toho vyplývá, že cíle téhož nařízení jsou dvojího druhu, a sice posílení konkurenceschopnosti dopravy a snížení emisí skleníkových plynů z dopravy alespoň o 60 % do roku 2050. Zadruhé by ustanovení článků 5, 10, 16 a 34 nařízení č. 1315/2013, jakož i hlavní směry uvedené v bodech 7 a 8 odůvodnění tohoto nařízení mohly takový výklad podpořit.

30. Za těchto okolností se cour d’appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Pokud je vnitrozemský přístav, který patří do hlavní sítě, již propojen se silniční a železniční sítí, ukládá článek 15 [nařízení č. 1315/2013], vykládaný samostatně nebo ve spojení s dalšími ustanoveními tohoto nařízení, povinnost zachovat a udržovat obě tato spojení nebo povinnost upustit od zrušení – byť jen jeho nedostatečnou údržbou – jednoho z těchto spojení?“

31. Kromě toho předkládající soud požádal o projednání věci ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora z důvodu, že za účelem zajištění účinnosti očekávané odpovědi Soudního dvora zakázal Infrabel, aby demontovala železniční zařízení dotčená v původním řízení až do doby, než bude rozhodnuto ve věci po obdržení odpovědi Soudního dvora na položenou předběžnou otázku. Od 1. července 2021 je však Infrabel v zásadě povinna platit FIF náhradu škody za zpoždění v demontáži uvedených zařízení.

32. Předseda Soudního dvora tuto žádost o projednání věci ve zrychleném řízení zamítl rozhodnutím ze dne 4. května 2021 a rozhodl, že informace poskytnuté předkládajícím soudem odůvodňují přednostní projednání věci podle čl. 53 odst. 3 jednacího řádu.

33. Port de Bruxelles, Infrabel, Region Brusel – hlavní město, belgická vláda a Komise předložily písemná vyjádření. Tyto účastnice řízení, s výjimkou Regionu Brusel – hlavní město, přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 19. ledna 2022.

IV. Analýza

34. Podstatou předběžné otázky je určit, zda článek 15 nařízení č. 1315/2013 brání tomu, aby v případě, že takový vnitrozemský přístav, jako je bruselský přístav, disponuje železniční spojením a silničním spojením, bylo jedno z nich zrušeno.

35. Nařízení č. 1315/2013 definuje dlouhodobou strategii týkající se rozvoje celkové transevropské dopravní sítě[7], seskupující infrastrukturu pro železniční dopravu, námořní dopravu, leteckou dopravu a multimodální dopravu[8], jakož i silniční a vnitrozemskou vodní dopravu[9]. Tato síť zahrnuje dvě složky, a sice globální síť a hlavní síť[10]. Cílem uvedeného nařízení je dokončit hlavní síť do roku 2030[11], zatímco pro globální síť je lhůta stanovena na rok 2050[12].

36. Jak bylo upřesněno v příloze II nařízení č. 1315/2013 a v souladu s jeho čl. 41 odst. 1, vnitrozemský bruselský přístav je uzlem hlavní sítě[13]. Z toho důvodu je tento přístav součástí globální sítě[14], která má největší strategický význam pro dosažení cílů rozvoje transevropské dopravní sítě[15].

37. Bruselský přístav jakožto infrastruktura vnitrozemské vodní dopravy, která je součástí hlavní sítě[16], podléhá požadavkům stanoveným pro globální síť v kapitole II tohoto nařízení[17], zejména v jejím oddílu 2, včetně požadavků uvedených v článku 15 uvedeného nařízení.

38. Předkládající soud žádá Soudní dvůr o výklad tohoto ustanovení, jehož *přímý účinek* Infrabel zpochybňuje, v situaci, kdy se *stávající* infrastruktury řídí vnitrostátními předpisy přijatými v roce *2004*.

39. Proto upřesňuji, že pokud jde o oblast působnosti nařízení č. 1315/2013, není pochyb o tom, že toto nařízení se nevztahuje pouze na projekty pro rozvoj nových infrastruktur, ale že se uplatní i na stávající infrastruktury[18]. Nejsou stanovena žádná omezení pro jejich používání ani pro potřebu jejich obnovy nebo modernizace.

7 – Toto nařízení bylo přijato na základě článku 172 SFEU. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2015 (C-121/14, EU:C:2015:749, body 44 až 46). Jak je uvedeno v článku 59 uvedeného nařízení a upřesněno v bodě 1 jeho odůvodnění, toto nařízení nahrazuje rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 661/2010/EU ze dne 7. července 2010 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. 2010, L 204, s. 1), které přistoupilo k přepracování hlavních směrů přijatých rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. 1996, L 228, s. 1).

8 – Multimodální přeprava je definována v čl. 3 písm. n) téhož nařízení jako přeprava cestujících nebo nákladu nebo obojího s využitím dvou nebo více druhů dopravy.

9 – Viz čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1315/2013.

10 – Viz čl. 1 odst. 1 tohoto nařízení.

11 – V tomto smyslu viz čl. 38 odst. 3 téhož nařízení.

12 – Viz článek 39 nařízení č. 1315/2013.

13 – Podle týchž právních předpisů je Brusel městským uzlem hlavní sítě.

14 – Viz čl. 1 odst. 1 tohoto nařízení.

15 – Viz v tomto ohledu čl. 6 odst. 3 a čl. 38 odst. 1 uvedeného nařízení.

16 – V tomto smyslu viz čl. 6 odst. 2 a 3, jakož i čl. 14 odst. 1 písm. e) nařízení č. 1315/2013.

17 – Viz čl. 6 odst. 2, čl. 39 odst. 2 a článek 40 uvedeného nařízení.

18 – Viz zejména body 7 a 8 odůvodnění, čl. 5 odst. 1, jakož i čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1315/2013. Pro připomenutí těchto ustanovení viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2015, Spojené království v. Parlament a Rada (C-121/14, EU:C:2015:749, body 51 a 52). V projednávané věci uvádím, že předkládající soud nemá pochybnosti o tom, že dotčenou železniční trať lze považovat za stávající.

40. Pokud jde o časovou působnost tohoto nařízení, které neobsahuje zvláštní přechodná ustanovení, lze v souladu se zásadou vymezenou Soudním dvorem ohledně použití hmotněprávních pravidel [19] uvést, že i když se právní situace společnosti Port de Bruxelles vůči Infrabel řídí královskými nařízeními přijatými v roce 2004, jejich účinky nebyly dosud vyčerpány [20]. Uvedené nařízení se tedy v projednávané věci použije [21].

41. Pokud jde o přímý účinek čl. 15 nařízení č. 1315/2013, jak je definován judikaturou Soudního dvora [22], jsem na rozdíl od společnosti Infrabel toho názoru, že toto ustanovení neponechává členským státům prostor pro uvážení, pokud jde o spojení mezi vnitrozemskými přístavy a silniční nebo železniční infrastrukturou, ani jim neukládá povinnost přijmout další prováděcí opatření [23].

42. Připomínám, že Infrabel tvrdí, že členské státy mají prostor pro uvážení, jelikož článek 15 nařízení č. 1315/2013 stanoví, že „zajistí“, aby přístavy byly propojeny se silniční nebo železniční infrastrukturou. Toto znění nemá podle názoru Infrabel imperativní povahu ustanovení formulovaného tak, že vnitrozemské přístavy *jsou* propojeny. Tuto analýzu podporuje skutečnost, že nesplnění této povinnosti má za následek pouze povinnost podat zprávu Komisi podle článku 56 nařízení č. 1315/2013. Znění článku 16 tohoto nařízení, kterého se dovolává společnost Port de Bruxelles, navíc ukazuje programovou povahu uvedeného nařízení. Konečně společnost Port de Bruxelles se nemůže podle Infrabel dovolávat „západkového efektu“ téhož nařízení na základě článku 5 tohoto nařízení s tím, že zakládá povinnost zachovat stávající přístupové infrastruktury. Členské státy tedy podle Infrabel mohou demontovat stávající spojení a vybudovat nové spojení bez omezení, pokud jde o lhůty, financování a vlastnosti spojení, které jsou stanoveny nařízením č. 1315/2013.

43. Upřesňuji, že pokud je mi známo, Soudní dvůr se nevyjádřil k přímému účinku ustanovení nařízení, které obsahuje tuto větu: „Členské státy zajistí“. Jsem toho názoru, že nemá význam, který jí přisuzuje Infrabel, jelikož ustanovení unijního práva, pomocí kterých je argumentováno před vnitrostátním soudem, a zvláště článek 15 nařízení č. 1315/2013, jsou součástí systému, který upravuje rozvoj transevropské dopravní sítě, tím, že stanoví pravidla pro zavádění této sítě, jakož i požadavky v oblasti interoperability dopravních infrastruktur.

44. Právě v tomto kontextu přitom zákonodárce v článku 15 tohoto nařízení formuloval dostatečně jasně a přesně povinnost členských států zajistit nebo zachovat spojení mezi vnitrozemskými přístavy a jinými infrastrukturami pozemní dopravy. Pokud jde kromě toho o hlavní síť, je konkrétně stanoveno, že její vyhodnocení proběhne v kratší lhůtě [24]. Kromě toho je třeba zdůraznit, že v důsledku článku 5 téhož nařízení od jeho vstupu v platnost muselo být každé opatření přijato k zajištění slučitelnosti stávající infrastruktury s požadavky nařízení č. 1315/2013. Pokud bychom mimoto museli připustit, že členské státy nemají povinnost jednat ve vztahu ke stávajícím infrastrukturám, pak by toto nařízení bylo zbaveno užitečného účinku.

[19] – Viz zejména rozsudek ze dne 3. června 2021, Jumbocarry Trading (C-39/20, EU:C:2021:435, body 28 a 29 a citovaná judikatura).

[20] – Je pravda, že dotčená situace vznikla za platnosti dřívějšího právního předpisu (viz poznámka pod čarou 7 *in fine* tohoto stanoviska), ale spor se týká demontážních prací, které dosud nebyly provedeny. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț a Județul Bacău (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 55 a citovaná judikatura). V případě, že by dotčená právní situace byla s konečnou platností završena před vstupem tohoto nařízení v platnost, jsem toho názoru, že z jeho znění, cíle a struktury vyplývá, že mu musí být přiznán bezprostřední účinek ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny v bodech 41 a 44 tohoto stanoviska.

[21] – V obdobné situaci v oblasti životního prostředí viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2009:440, body 52, 60, 64 a 69) a rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, bod 50).

[22] – Viz zejména rozsudek ze dne 15. června 2021, Facebook Ireland a další (C-645/19, EU:C:2021:483, bod 110).

[23] – Přezkum legislativních prací, pokud jde o volbu vypracovat nařízení, a nikoli směrnici, tuto analýzu potvrzuje. Pro srovnání viz nová platná nebo budoucí ustanovení uvedená v bodě 65 tohoto stanoviska.

[24] – Viz čl. 38 odst. 3 a článek 54 uvedeného nařízení.

45. Naproti tomu vyvstává otázka, zda se tato povinnost týká pouze *jedné* z těchto infrastruktur, a to silniční a železniční, nebo *obou*.

46. Pochybnosti o znění tohoto ustanovení, které má v tomto ohledu předkládající soud, vyplývají z rozdílů mezi některými jazykovými zněními. Pouze v bulharském a nizozemském jazykovém znění se povinnost propojit vnitrozemské přístavy vztahuje na oba druhy infrastruktury [25].

47. Podle ustálené judikatury Soudního dvora přitom formulace použitá v jednom z jazykových znění ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být přiznána přednost před jinými jazykovými zněními [26].

48. Na základě znění ustanovení nařízení č. 1315/2013 jako celku podotýkám, že evropský zákonodárce použil spojku „nebo“ v článcích vymezujících požadavky (články 12, 15 a 22 tohoto nařízení), zatímco spojka „a“ je použita v článcích, které stanoví priority rozvoje, a to v čl. 16 písm. d) a článku 41 uvedeného nařízení [27].

49. Nesdílím proto názor belgické vlády, společnosti Port de Bruxelles a Regionu Brusel – hlavní město, podle něhož čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1315/2013 stanoví povinnost členských států [28] propojit vnitrozemské přístavy *se dvěma* druhy infrastruktur, a sice silniční a železniční dopravou.

50. Naproti tomu podotýkám, že článek 15 uvedeného nařízení, který se týká stávající infrastruktury, neobsahuje žádné upřesnění. Podle mého názoru je přitom třeba rozlišovat mezi vytvářením spojení a jejich udržováním, zvláště pokud členský stát již zvolil multimodální organizaci.

51. Takový výklad lze podle mého názoru vyvodit z kontextuálních prvků vycházejících z článků nařízení č. 1315/2013, které definují *priority* pro rozvoj transevropské dopravní sítě, a zejména infrastruktury vnitrozemských vodních cest. Vzhledem k tomu, že priorita je přiznána „propojení infrastruktury vnitrozemského přístavu s železniční nákladní a silniční dopravní infrastrukturou“ [29], zrušení jednoho z nich z důvodu odlišného znění čl. 15 odst. 1 téhož nařízení by nemělo smysl.

52. Obecně je výklad čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1315/2013 v tom smyslu, že spojení s několika již stávajícími dopravními infrastrukturami nesmí být odstraněno, odůvodněn, s ohledem na cíle sledované tímto nařízením, rozvojem transevropské dopravní sítě strukturované za účelem její optimalizace.

53. V článku 4 tohoto nařízení jsou uvedeny cíle, k nimž tato síť přispívá tím, že podporuje vytvoření účinného a udržitelného jednotného evropského dopravního prostoru.

[25] – Výraz „и“ je používán v bulharském znění a v nizozemském znění se jedná o výraz „en“. Pro další příklad rozdílů viz různá jazyková znění čl. 28 odst. 1 nařízení č. 1315/2013.

[26] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, body 43, 44 a 46, a citovaná judikatura).

[27] – Viz v témže smyslu čl. 13 písm. f) téhož nařízení.

[28] – S výjimkou Kyperské republiky a Maltské republiky, dokud nebude na jejich území zaveden železniční systém (viz článek 57 tohoto nařízení).

[29] – Článek 16 písm. d) tohoto nařízení. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Viz rovněž čl. 10 odst. 1 písm. b) uvedeného nařízení, podle něhož při rozvoji globální sítě mají obecnou prioritu opatření nezbytná pro zajištění optimální integrace různých *druhů dopravy a jejich interoperability*.

54. Pokud jde zaprvé o cíl účinnosti, ten je uskutečňován zejména prostřednictvím optimální integrace a propojení všech druhů dopravy [30], jakož i prostřednictvím „[…] využívání nové a stávající infrastruktury“ [31].

55. V tomto ohledu čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1315/2013 vymezuje způsoby co nejlepšího využití zdrojů v rámci řízení transevropské dopravní sítě, přičemž se vychází ze stávající infrastruktury [32] a optimalizuje se propojení struktur [33].

56. Kromě toho je třeba zohlednit koncepci hlavní sítě a jejích složek v rámci transevropské dopravní sítě.

57. Je totiž třeba připomenout, že tato hlavní síť je definována jako síť „tvořen[á] těmi částmi globální sítě, které mají největší strategický význam pro dosažení cílů rozvoje transevropské dopravní sítě [34]“. V článku 41 tohoto nařízení je upřesněno, že tato hlavní síť je tvořena především městskými uzly [35], včetně zejména přístavů a letišť, jakož i námořními přístavy a vnitrozemskými přístavy.

58. Městský uzel je přitom pro celkovou analýzu ustanovení nařízení č. 1315/2013 především zajímavý, jelikož se vyznačuje svou polohou v oblasti, v níž jsou dopravní infrastruktury transevropské dopravní sítě propojeny s dalšími částmi těchto infrastruktur a s regionálními a místními dopravními infrastrukturami [36].

59. Dále je v bodě 41 odůvodnění nařízení č. 1315/2013 upřesněn cíl spočívající v propojení těchto uzlů multimodálními spojeními, pokud je to ekonomicky životaschopné, udržitelné z hlediska životního prostředí a proveditelné do roku 2030.

60. Další argument lze tedy vyvodit z cílů týkajících se těchto multimodálních spojení [37]. S cílem umožnit multimodální přepravu cestujících a nákladu totiž musí členské státy zajistit v souladu s čl. 28 odst. 1 tohoto nařízení, aby se dva nebo více [38] druhů dopravy propojovaly, a to v místech nákladních terminálů, stanic s osobní dopravou, vnitrozemských přístavů, letišť a námořních přístavů.

61. Poslední prvek užitečný pro výklad oblasti působnosti článku 15 uvedeného nařízení lze podle mého názoru vyvodit z existence koridorů hlavní sítě, pokud jde o infrastrukturu tvořící tuto síť. Kapitola IV téhož nařízení, nadepsaná „Realizace hlavní sítě prostřednictvím koridorů hlavní sítě“, totiž obsahuje čl. 43 odst. 2, který stanoví, že „[k]oridory hlavní sítě mají multimodální

30 – Viz čl. 4 písm. b) bod iii) nařízení č. 1315/2013.

31 – Článek 4 písm. b) bod v) tohoto nařízení.

32 – Viz čl. 5 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení.

33 – Viz čl. 5 odst. 1 písm. b) uvedeného nařízení.

34 – Článek 6 odst. 3 a čl. 38 odst. 1 a 3 nařízení (EU) č. 1315/2013.

35 – Jedná se zejména o hlavní města členských států.

36 – Viz rovněž čl. 30 písm. a) a b) tohoto nařízení, podle kterého je cílem členských států při rozvoji globální sítě v městských uzlech pokud možno zajistit propojení mezi železniční, silniční a leteckou infrastrukturou a případně i infrastrukturou vnitrozemských vodních cest a námořní infrastrukturou v rámci globální sítě v osobní dopravě, jakož i propojení mezi železniční a silniční infrastrukturou a případně i infrastrukturou vnitrozemských vodních cest, leteckou a námořní infrastrukturou v rámci globální sítě v nákladní dopravě.

37 – V bodě 13 odůvodnění nařízení č. 1315/2013 se uvádí, že hlavní síť představuje „páteř […] udržitelné multimodální dopravní sítě“. Viz rovněž bod 40 odůvodnění tohoto nařízení, podle kterého by hlavní síť „měla […] být multimodální, tedy zahrnovat všechny druhy dopravy a jejich propojení i příslušné dopravní řídící a informační [systémy]“.

38 – Viz poznámku pod čarou 8 tohoto stanoviska pro připomenutí definice výrazu „multimodální doprava“.

povahu a jsou otevřené pro zahrnutí všech druhů dopravy, na něž se vztahuje toto nařízení. Překračují alespoň dvoje hranice a pokud možno zahrnují alespoň tři druhy dopravy, ve vhodných případech včetně mořských dálnic“.

62. Ze všech těchto skutečností podle mého názoru vyplývá, že i když jsou povinnostmi členských států povinnosti vymezené v nařízení č. 1315/2013 pro globální síť, a to zejména článkem 15, vysoká úroveň požadavků na splnění cíle účinnosti [39] vyžadovaného pro dopravní infrastrukturu závisí na skutečnosti, že tato infrastruktura je součástí hlavní sítě [40]. Je tedy třeba zohlednit význam této sítě v transevropské dopravní síti a její případnou realizaci prostřednictvím koridorů.

63. Zadruhé, jak stanoví článek 4 tohoto nařízení [41], udržitelnost je dalším cílem, ke kterému tato transevropská síť přispívá podporou dopravy s nízkými emisemi uhlíku v souladu s cíli Unie v oblasti ochrany životního prostředí [42].

64. Pokud jde přitom o zboží, v bílé knize [43] bylo pro dálkové cesty doporučeno používat multimodální řešení založená na námořní a vnitrozemské vodní dopravě a železniční dopravě. Pro přepravu zboží na krátké a střední vzdálenosti byly podporovány alternativy ke kamionové dopravě, tj. železnice a vnitrozemská vodní doprava. Stejně tak pokud jde o rozvoj námořních přístavů, bylo konstatováno, že nevyužívané vnitrozemské vodní cesty musí hrát důležitější úlohu, zejména při přepravě zboží do vnitrozemí a při spojování evropských moří [44].

65. Kromě toho je v návaznosti na písemné vyjádření belgické vlády [45] třeba zdůraznit, že cíl podpory udržitelných způsobů dopravy a přechodu na jiné druhy dopravy, zejména na železnice a vnitrozemské vodní cesty, je ještě sledován v rámci zrychlení výstavby hlavní sítě. V tomto ohledu odkazuji na nařízení o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní

[39] – Viz bod 53 tohoto stanoviska.

[40] – V tomto smyslu viz rovněž pracovní dokument útvarů Komise o metodice plánování transevropské dopravní sítě (TEN-T), který je přiložen k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě, kterým se mění nařízení (EU) 2021/1153 a nařízení (EU) č. 913/2010 a zrušuje nařízení (EU) č. 1315/2013 [SWD(2021)/471 final/2], s. 4 a 5.

[41] – Viz bod 53 tohoto stanoviska.

[42] – Viz v tomto ohledu čl. 4 písm. c) body ii) a iii) uvedeného nařízení, a pokud jde o emise skleníkových plynů, bod 13 odůvodnění téhož nařízení. Viz v témže smyslu sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů nazvané „Zelená dohoda pro Evropu“ ze dne 11. prosince 2019, COM (2019) 640 final, které staví do popředí opatření v oblasti klimatu a stanoví cíl, aby Unie byla do roku 2050 klimaticky neutrální, jakož i cíl snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů nejméně o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990 (bod 2.1.1). Tyto cíle jsou rovněž uvedeny v nařízení (EU) 2021/1119 Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“) (Úř. věst. 2021, L 243, s. 1). V oblasti dopravy požaduje Zelená dohoda pro Evropu 90 % snížení emisí skleníkových plynů z dopravy, aby se Unie stala do roku 2050 klimaticky neutrální ekonomikou, přičemž usiluje o dosažení cíle nulového znečištění. V tomto ohledu viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Cesta ke zdravé planetě pro všechny – Akční plán EU: „Pro nulové znečištění ovzduší, vody a půdy“, ze dne 12. května 2021 [COM(2021) 400 final].

[43] – V tomto ohledu viz bílá kniha, body 22 a 24 (v odstavci 2.2, nadepsaném „Účinná hlavní síť pro multimodální meziměstskou dopravu a přepravu“).

[44] – V tomto smyslu viz bílá kniha, bod 27. Viz rovněž čl. 13 písm. f) a čl. 41 odst. 2 nařízení č. 1315/2013. Ve sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem „Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu – nasměrování evropské dopravy do budoucnosti“ ze dne 9. prosince 2020 [(COM(2020) 789 final] se odhaduje, že podíl železniční nákladní dopravy na trhu vzroste do roku 2030 o 50 % a do roku 2050 se zdvojnásobí a že doprava po vnitrozemských vodních cestách a pobřežní plavba vzrostou do roku 2030 o 25 % a do roku 2050 o 50 % (bod 44 a tabulka pod bodem 45).

[45] – Dokumenty citované belgickou vládou předcházely přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1187 ze dne 7. července 2021 o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (TEN-T) (Úř. věst. 2021, L 258, s. 1). Uplatní se od 9. srpna 2021 a v členských státech musí vstoupit v platnost nejpozději dne 10. srpna 2023. Tato směrnice se vztahuje na následující body: předem určené úseky přeshraničních a chybějících spojení v koridorech hlavní sítě uvedené v příloze I této směrnice, a projekty na koridorech hlavní sítě, jejichž celkové náklady přesahují 300 000 000 eur. Členské státy se mohou rozhodnout rozšířit oblast působnosti uvedené směrnice tak, aby zahrnovala všechny projekty týkající se této hlavní sítě, nebo dokonce globální sítě. V takovém případě to musí stát oznámit Komisi.

sítě[46] a na návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě, kterým se mění nařízení (EU) 2021/1153 a nařízení (EU) č. 913/2010 a zrušuje nařízení (EU) č. 1315/2013[47]. Kromě toho podotýkám, že bod 11 odůvodnění tohoto návrhu, který je ve fázi čtení v Parlamentu, odkazuje na směrnici 2021/1187.

66. Z těchto úvah proto vyplývá, aniž je nezbytné vycházet ze zásady *standstill* nebo „západkového efektu", jichž se dovolává Port de Bruxelles[48], že demontáž železniční trati spojující vnitrozemský přístav hlavní sítě se železniční infrastrukturou, která rovněž splňuje podmínky udržitelnosti v oblasti životního prostředí, nemůže být v zásadě v souladu s požadavky čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1315/2013.

67. V projednávaném případě by tedy mělo být zohledněno, že bruselský přístav je součástí hlavní sítě transevropské dopravní sítě jako vnitrozemský přístav[49], že Brusel je součástí dvou koridorů hlavní sítě a tří předem určených úseků a že se jedná o demontáž jediné železniční trati spojující tento přístav s infrastrukturou železniční dopravy, která v zásadě splňuje cíle účinnosti a udržitelnosti.

68. Nicméně upřesnění Infrabel týkající se posledního použití železničního spojení v prosinci 2018 a jeho stavu, v důsledku čehož by mělo být od 1. ledna 2021 vyřazeno z provozu, jakož i vyjádření Komise podle mého názoru odůvodňují stanovení konkrétních omezení, pokud jde o uplatňování zásady zachování stávající infrastruktury, aniž ztratíme ze zřetele bezpodmínečnou povinnost jejího udržování od vstupu nařízení č. 1315/2013[50] v platnost a cíl podpory integrace vnitrozemských vodních cest do dopravního systému[51], který je v tomto nařízení stanoven.

69. V tomto ohledu by mohly být vzneseny výhrady týkající se stavu dopravní infrastruktury, její ekonomické životaschopnosti nebo ekologické udržitelnosti v souladu s výhradami, které evropský zákonodárce vyjádřil v bodě 41 odůvodnění tohoto nařízení.

70. Podle mého názoru je pouze vnitrostátní soud schopen posoudit s ohledem na okolnosti a kontext, ve kterém bylo o dotčeném projektu rozhodnuto, jeho soulad s uvedeným nařízením, jehož cílem je podpora a rozvoj transevropské dopravní sítě, zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že tento projekt musí být realizován v rámci hlavní sítě.

[46] – V tomto ohledu viz pracovní dokument Komise ze dne 26. května 2021 [SWD (2021) 117 final], s. 28, pokud jde o nezbytnost zintenzivnit úsilí na dosažení nových strategických cílů, s. 87 a 94, pokud jde o zlepšení kvality infrastruktury, jakož i s. 9 a 94, pokud jde o přizpůsobení transevropské dopravní sítě ekologičtější dopravě.

[47] – COM(2021) 812 final ze dne 14. prosince 2021 (volný překlad). Viz zejména návrhy čl. 20 odst. 1 písm. e), čl. 21 odst. 1 písm. a) a čl. 22 odst. 1 a 2. Komise na ústním jednání upřesnila, že v rámci tohoto projektu se cíl multimodality dotčený v projednávané věci stane ještě důležitějším cílem a že bruselský přístav by měl být zachován jako důležitý městský uzel a jako uzel hlavní sítě.

[48] – Ve svých písemných vyjádřeních se Port de Bruxelles nedovolává doložky *standstill*, nýbrž cituje Versweyvelt, A.-S., „Het standstill-beginsel inzake leefmilieu in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", *Milieu- en Energierecht (MER)*, die Keure, Bruggy, 2015, s. 3. Podle autora skutečnost, že občané Unie nemohou z článku 37 Listiny základních práv Evropské unie vyvozovat individuální práva, nebrání tomu, aby z něj byla vyvozena povinnost *standstill*, která by znamenala, že každý občan může napadnout danou evropskou politiku, pokud má negativní dopad na životní prostředí.

[49] – Viz bod 36 tohoto stanoviska.

[50] – Kdybychom připustili, že nedodržení povinností údržby dopravní infrastruktury by mohlo odůvodnit její zrušení, bylo by to v rozporu s článkem 5 tohoto nařízení a podporovalo to takové praktiky. Viz ostatně bod 8 odůvodnění uvedeného nařízení, který hovoří o rekonstrukci infrastruktur z důvodu chybějící pravidelné údržby. Viz též bod 44 tohoto stanoviska.

[51] – Viz příloha I bod 5 bílé knihy.

71. Nicméně vzhledem k tomu, že v projednávaném případě je důvodem pro demontáž dotčené železniční tratě před vnitrostátním soudem zvýšení prodejní hodnoty pozemků v lokalitě Schaerbeek-Formation, považuji za vhodné upřesnit, že toto odůvodnění nesouvisí s cíli nařízení č. 1315/2013, které ukládají zachování multimodality dopravy zejména pro přepravu zboží.

72. Podle mého názoru musí být zachování stávajícího železničního spojení předmětem sociálně ekonomické analýzy [52] založené na zhodnocení přínosů, které vykazuje v porovnání s náklady na jeho obnovu a případně na jeho nahrazení, bez ohledu na hodnotu pozemků, s věcným břemenem nebo bez něj.

73. Jsem proto toho názoru, že demontáž železniční trati, která spojuje vnitrozemský přístav s infrastrukturou železniční dopravy, je v rozporu s povinnostmi uloženými členským státům v nařízení č. 1315/2013, ledaže je takový záměr odůvodněn na základě výsledků analýzy zohledňující náklady, jakož i sociální, hospodářské, klimatické a enviromentální přínosy, což musí posoudit příslušný vnitrostátní orgán.

V. Závěry

74. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie) odpověděl následovně:

„Článek 15 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí 661/2010/EU ve spojení s články 4, 5 a čl. 16 písm. d) tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu opatření, které nařizuje demontáž železničního spojení s vnitrozemským přístavem, pokud není odůvodněno výsledky sociálně-ekonomické analýzy, což musí být posouzeno příslušným vnitrostátním orgánem s ohledem na cíle uvedeného nařízení."

[52] – Pokud jde o projekty společného zájmu, viz metoda posouzení hospodářské životaschopnosti uvedená v čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1315/2013 a bod 22 odůvodnění tohoto nařízení, jakož i připomenutí těchto ustanovení v rozsudku ze dne 12. listopadu 2015, Spojené království v. Parlament a Rada (C-121/14, EU:C:2015:749, bod 48).