Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 31 март 2022 година[1]

Дело C-229/21

Port de Bruxelles SA,
Région de Bruxelles-Capitale
срещу
Infrabel SA
при участието на:
Région de Bruxelles-Capitale,
Port de Bruxelles,
Lineas SA

(Преюдициално запитване, отправено от Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия)

„Преюдициално запитване — Транспорт — Насоки на Европейския съюз за развитието на трансевропейската транспортна мрежа — Основна мрежа — Транспортна инфраструктура по вътрешни водни пътища — Задължение на държава членка за свързване на вътрешноводни пристанища с автомобилната и железопътната инфраструктура“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 15, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС[2].

2. Запитването е отправено в рамките на производство, инициирано от дружеството Port de Bruxelles SA, с цел да се запази единствената железопътна линия за достъп от пристанище Брюксел до белгийската железопътна мрежа.

3. Ще изложа причините, поради които считам, че съгласно член 15, параграф 1 от Регламент № 1315/2013 държавите членки трябва да се въздържат от премахване на автомобилната или железопътната инфраструктура, с която вече е свързано

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] ОВ L 348, 2013 г., стр. 1.

вътрешноводно пристанище, особено ако то е част от основната мрежа, която е компонент на трансевропейската транспортна мрежа (при определени оперативни ограничения, които националният съд следва да прецени).

II. Правна уредба

4. Съгласно съображения 7, 8 и 13 от Регламент № 1315/2013:

„(7) Трансевропейската транспортна мрежа се основава в голяма степен на съществуващата инфраструктура. За да се постигнат изцяло целите на новата политика за трансевропейска транспортна мрежа, посредством регламент следва да се установят единни изисквания по отношение на инфраструктурата, на които да отговаря инфраструктурата на трансевропейската транспортна мрежа.

(8) Трансевропейската транспортна мрежа следва да се развива чрез изграждане на нова транспортна инфраструктура, чрез рехабилитация и подобряване на съществуващата инфраструктура и чрез мерки за насърчаване на ефикасното използване на ресурсите. В конкретни случаи поради липсата на редовна поддръжка в миналото е необходима рехабилитация на железопътната инфраструктура. Рехабилитацията е процес, който води до възстановяване на проектните параметри на съществуващите съоръжения на железопътната инфраструктура, в комбинация с [това в] дългосрочен план [да] се подобрява […] нейното качество в сравнение с текущото ѝ състояние в съответствие с изискванията и разпоредбите на настоящия регламент.

[…]

(13) Следва да се идентифицира основната мрежа и до 2030 г. приоритетно да се предприемат подходящи мерки за нейното развитие в рамките на широкообхватната мрежа. Основната мрежа следва да представлява основата за развитието на устойчива мултимодална транспортна мрежа и да стимулира развитието на цялата широкообхватна мрежа. Тя следва да създаде условия за съсредоточаване на действията на Съюза върху компонентите на трансевропейската транспортна мрежа с най-висока добавена стойност за Европа, и по-специално трансгранични участъци, липсващи връзки, пунктове за мултимодални връзки и основни тесни места съгласно целта, определена в Бялата книга [на Европейската комисия, озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ [3]], за намаляване с 60 % на емисиите на парникови газове до 2050 г. спрямо нивата от 1990 г.

[…]“.

5. Член 1 от този регламент е озаглавен „Предмет“ и предвижда:

„1. С настоящия регламент се определят насоките за развитие на трансевропейската транспортна мрежа, съставляваща структура на две нива — широкообхватна мрежа и основна мрежа, създадена въз основа на широкообхватната мрежа.

[3] От 28 март 2011 г., COM(2011) 144 окончателен. Наричана по-нататък „Бялата книга“.

2. В настоящия регламент се посочват проекти от общ интерес и се определят изискванията, които трябва да се спазват при управлението на инфраструктурата на трансевропейската транспортна мрежа.

[…]“.

6. Член 4 от посочения регламент е озаглавен „Цели на трансевропейската транспортна мрежа“ и гласи:

„Трансевропейската транспортна мрежа укрепва социалното, икономическото и териториалното сближаване на Съюза и допринася за създаването на единно европейско транспортно пространство, което е ефикасно и устойчиво, увеличава ползите за своите потребители и подкрепя приобщаващия растеж. Тя е израз на европейска добавена стойност посредством приноса си към целите, обособени в следните четири категории:

[…]

б) ефикасност чрез:

[…]

iii) оптимална интеграция и взаимосвързаност на всички видове транспорт;

[…]

v) ефективно използване на новите и съществуващите инфраструктури;

[…]

в) устойчивост чрез:

[…]

ii) принос към целите за ниски емисии на парникови газове, нисковъглероден и чист транспорт, сигурност на горивата, намаляване на външните разходи и опазване на околната среда;

iii) насърчаване на нисковъглеродния транспорт с цел до 2050 г. да бъде постигнато значително намаляване на емисиите на CO_2 в съответствие с целите на Съюза за намаляване на емисиите на CO_2;

[…]“.

7. Член 5 („Мрежа с ефективно използване на ресурсите“) от същия регламент предвижда:

„1. Планирането, развитието и експлоатацията на трансевропейската транспортна мрежа се осъществява при ефективно използване на ресурсите чрез:

а) развитие, подобряване и поддръжка на съществуващата транспортна инфраструктура;

б) оптимизиране на интеграцията и взаимосвързаността на инфраструктурата;

[…]“.

8. Съгласно глава II („Широкообхватната мрежа“), раздел 1, член 13 („Приоритети за развитието на железопътната инфраструктура“) от Регламент № 1315/2013:

„При насърчаването на проекти от общ интерес, свързани с железопътната инфраструктура, и в допълнение към общите приоритети, посочени в член 10, приоритет има следното:

[…]

е) където е приложимо, свързването на железопътната транспортна инфраструктура с пристанищната инфраструктура на вътрешните водни пътища.

[…]“.

9. В раздел 2 („Транспортна инфраструктура по вътрешните водни пътища“) на тази глава са включени членове 14—16. Член 14 е озаглавен „Инфраструктурни компоненти“ и параграф 1, буква д) от него предвижда, че инфраструктурата на вътрешните водни пътища обхваща по-специално вътрешноводните пристанища, в това число необходимата инфраструктура за транспортни операции в зоната на пристанището.

10. Член 15, параграф 1 от този регламент е озаглавен „Изисквания към транспортната инфраструктура“ и гласи:

„1. Държавите членки осигуряват свързването на вътрешноводните пристанища с автомобилната и железопътната инфраструктура“.

11. В член 16 („Приоритети за развитие на инфраструктурата по вътрешните водни пътища“) от посочения регламент се уточнява:

„При насърчаването на проекти от общ интерес, свързани с инфраструктурата на вътрешните водни пътища, и в допълнение към общите приоритети, посочени в член 10, приоритет има следното:

[…]

г) свързване на инфраструктурата на вътрешните пристанища с железопътната инфраструктура за товарни превози и пътната транспортна инфраструктура;

[…]“.

12. Глава III („Основната мрежа“) от същия регламент включва член 38, отнасящ се до „Определяне на основната мрежа“, съгласно който:

„1. Основната мрежа, посочена на картите от приложение I, се състои от онези части от широкообхватната мрежа, които са от най-голямо стратегическо значение за постигането на целите на политиката за трансевропейска транспортна мрежа, и отразява нарастващите транспортно търсене и необходимост от мултимодален транспорт. Тя допринася

по-специално за справяне с нарастващата мобилност и за осигуряване на висок стандарт на безопасност, както и за развитието на нисковъглеродна транспортна система.

2. Основната мрежа е свързана чрез възли и осигурява връзки между държавите членки и с инфраструктурните транспортни мрежи на съседните държави.

3. Без да се засягат разпоредбите на член 1, параграф 4 и член 41, параграфи 2 и 3, държавите членки вземат подходящи мерки за изграждането на основната мрежа, за да се спазят разпоредбите на настоящата глава най-късно до 31 декември 2030 г.

В съответствие с член 54 най-късно до 31 декември 2023 г. Комисията извършва оценка на реализирането на основната мрежа“.

13. Член 39 („Изисквания към инфраструктурата“), параграф 2 от Регламент № 1315/2013 предвижда:

„Инфраструктурата на основната мрежа отговаря на всички изисквания, определени в глава II […]“.

14. Съгласно член 40 („Развитие на основната мрежа“) от този регламент:

„Включената в основната мрежа транспортна инфраструктура се развива съгласно съответните разпоредби на глава II“.

15. Член 41 от посочения регламент е озаглавен „Възли на основната мрежа“ и гласи:

„1. Възлите на основната мрежа са определени в приложение II и включват:

а) градски възли, включително прилежащите им пристанища и летища;

б) морски пристанища и вътрешноводни пристанища;

[…].

2. Морските пристанища от основната мрежа, посочени в част 2 на приложение II, се свързват с железопътната и пътната транспортна инфраструктура, а където е възможно — и с транспортната инфраструктура на вътрешните водни пътища, на трансевропейската транспортна мрежа до 31 декември 2030 г., освен при физическа невъзможност за тази връзка.

[…]“.

III. Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

16. Port de Bruxelles е публичноправно юридическо лице, което отговаря за управлението, експлоатацията и развитието на канала, пристанище Брюксел (Белгия), външното пристанище, пристанищните съоръжения и второстепенните пристанищни обекти в Région de Bruxelles-Capitale (регион Брюксел-столица, Белгия).

17. Infrabel SA е белгийско публично предприятие. То експлоатира белгийската железопътна мрежа и е собственик на железопътните линии, както и на необходимите или полезни за тази експлоатация активи.

18. FIF-FSI (Fonds d'Infrastructure ferroviaire; Фонд за железопътна инфраструктура)[4] е частноправно акционерно дружество, което се занимава с управлението и усвояването на терени и с други търговски дейности в областта на разработването, покупката, продажбата, управлението и финансирането на недвижими имоти. Целият му капитал се притежава непряко от État belge (белгийската държава).

19. С два кралски указа от 14 юни 2004 г.[5] и 30 декември 2004 г.[6] Infrabel е задължено най-късно до 31 декември 2020 г. да премахне железопътните съоръжения на гара Schaerbeek-Formation в Брюксел (Белгия) и да извърши рехабилитация на територията, за да я предаде напълно освободена на FIF. Сред съоръженията, които трябва да бъдат премахнати, е единствената железопътна връзка между пристанищните съоръжения на пристанище Брюксел и белгийската железопътна мрежа.

20. На 12 октомври 2018 г. Port de Bruxelles сезира Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Първоинстанционен френскоезичен съд Брюксел, Белгия) с искане да се забранят на Infrabel „всички действия, противоречащи на разпоредбите на Регламент № 1315/2013 „TEN-T“, включително премахването на посочените в този регламент съоръжения и инсталации […], и по-специално на железопътната връзка на зоната на външното пристанище на Брюксел с мрежата (на Infrabel)“.

21. На 30 октомври 2018 г. Infrabel подава молба за привличане на FIF като страна по делото. На 13 ноември 2018 г. Кралство Белгия встъпва по своя инициатива в производството, за да му бъде противопоставимо съдебното решение. На по-късен етап Région de Bruxelles-Capitale и Lineas SA също встъпват в производството в подкрепа на Port de Bruxelles.

22. На 14 март 2019 г. Port de Bruxelles иска от Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Първоинстанционен френскоезичен съд Брюксел) като временна мярка до постановяването на окончателно решение по съществото на спора да се забрани на Infrabel да изведе от експлоатация и да премахне линията C, в това число и единствената железопътна линия за достъп до пристанището, както и да се задължи това дружество да запази тази железопътна връзка в отлично оперативно състояние и да я поддържа в съответствие с добрите практики.

23. В случай че това искане бъде уважено, Infrabel моли по-специално този съд да забрани на FIF да претендира обезщетение до постановяването на решението по същество.

24. С решение от 20 декември 2019 г. Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Първоинстанционен френскоезичен съд Брюксел) приема, че „няма компетентност“ да се произнесе по иска на Port de Bruxelles освен в частта, в която последното се позовава на наличието на сервитут. Той отхвърля искането на Port de Bruxelles за временни мерки с мотива, че поетият от Infrabel ангажимент в сключеното с FIF споразумение от 5 ноември 2019 г., с което се продължава до 30 юни 2021 г. срокът за премахването на въпросните

[4] Наричан по-нататък „FIF“.

[5] *Moniteur belge* от 14 юни 2004 г., стр. 51971.

[6] *Moniteur belge* от 30 декември 2004 г., стр. 87338.

железопътни съоръжения, е достатъчен да уреди временно положението на страните. Port de Bruxelles и Région de Bruxelles-Capitale обжалват това решение пред запитващата юрисдикция, която приема, че FIF и Кралство Белгия трябва да бъдат изключени от разглеждането.

25. Тази юрисдикция поставя въпроса дали Port de Bruxelles има право да се позове пред белгийските съдилища на субективно право, което се основава на член 15 от Регламент № 1315/2013. Тя посочва, че според Port de Bruxelles с тази разпоредба се налага позитивно задължение, а именно задължение за въвеждане на система, при която инфраструктурите са взаимосвързани (като в това отношение публичните органи разполагат с право на преценка), както и отрицателно задължение, а именно задължение за въздържане от действия, които противоречат на целите на този регламент, и следователно конкретно задължение да не се засяга целостта на съществуващата инфраструктура.

26. Infrabel застъпва противоположно становище, тъй като според него съгласно текста на посочената разпоредба и по-точно нейния текст на френски език, вътрешноводните пристанища трябва да бъдат свързани *или* с автомобилна, *или* с железопътна инфраструктура, тъй като в този текст е използван съюзът „или“ („ou“).

27. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че в текста на нидерландски език на член 15, параграф 1 от Регламент № 1315/2013 е използван съюзът „и“, а не „или“. От това тя заключава, че езиковото тълкуване на тази разпоредба не е достатъчно, за да се определи точният ѝ смисъл.

28. Според тази юрисдикция посочената разпоредба може да се тълкува по два противоположни начина. Всъщност въз основа на член 3, буква н) и член 28, параграф 1 от този регламент би могъл да се направи извод, че е достатъчна само една връзка на даден вид транспортна инфраструктура (като например вътрешноводно пристанище) с друг вид транспортна инфраструктура и че в случая Port de Bruxelles трябва да се задоволи с пътната връзка на пристанищната инфраструктура.

29. Би могло обаче да се подкрепи и друго тълкуване на член 15 от посочения регламент, защото, от една страна, този акт произтича от ангажиментите на Комисията, съдържащи се в Бялата ѝ книга, към която той препраща. Според запитващата юрисдикция от това следва, че целите на този регламент са два вида, а именно да се увеличи конкурентоспособността в транспорта и да се достигнат предвидените за транспортния сектор най-малко 60 % намаление на емисиите на парникови газове до 2050 г. От друга страна, според нея такова тълкуване може да се основе на разпоредбите на членове 5, 10, 16 и 34 от Регламент № 1315/2013, както и на насоките, посочени в съображения 7 и 8 от него.

30. При тези условия Cour d’appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Когато вътрешноводно пристанище — част от основната мрежа — вече е свързано с пътната и с железопътната мрежа, налага ли член 15 от Регламент [№ 1315/2013], сам по себе си или във връзка с други разпоредби от този регламент, задължение за запазване и поддържане на посочените две връзки или задължение за въздържане от премахване на едната от тях, дори като не се осигурява поддръжката ѝ?“.

31. Освен това запитващата юрисдикция иска делото да бъде разгледано по реда на бързото производство на основание член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, тъй като, за да осигури ефективността на очаквания отговор на Съда, тя налага забрана на Infrabel да премахва железопътните съоръжения, предмет на главното производство, докато не се произнесе отново, след като получи отговора на Съда на отправения преюдициален въпрос. От 1 юли 2021 г. обаче Infrabel по принцип е длъжно да заплаща на FIF обезщетение за забавеното премахване на посочените съоръжения.

32. С акт от 4 май 2021 г. председателят на Съда отхвърля искането за разглеждане по реда на бързото производство и приема, че с оглед на предоставената от запитващата юрисдикция информация делото следва да се разгледа с предимство на основание член 53, параграф 3 от Процедурния правилник.

33. Port de Bruxelles, Infrabel, Région de Bruxelles-Capitale, белгийското правителство и Комисията представят писмени становища. Тези страни, с изключение на Région de Bruxelles-Capitale, излагат устните си становища в съдебното заседание, проведено на 19 януари 2022 г.

IV. Анализ

34. Целта на преюдициалния въпрос по същество е да се установи дали член 15 от Регламент № 1315/2013 допуска премахване на едната от връзките, когато вътрешноводно пристанище, като например пристанище Брюксел, разполага с железопътна и пътна връзка.

35. Регламент № 1315/2013 определя дългосрочната стратегия за развитие на цялостна трансевропейска транспортна мрежа[7], обхващаща инфраструктурата за железопътен, морски, въздушен и мултимодален транспорт[8], както и пътищата и вътрешните водни пътища[9]. Тази мрежа се състои от два компонента, а именно широкообхватната и основната мрежа[10]. Целта на посочения регламент е до 2030 г. да се завърши основната мрежа[11], докато за широкообхватната мрежа срокът е определен до 2050 г.[12].

36. Както се уточнява в приложение II към Регламент № 1315/2013 и съгласно член 41, параграф 1 от него вътрешноводното пристанище на Брюксел е възел от основната мрежа[13]. Следователно това пристанище е такава част от широкообхватната мрежа[14], която е от най-голямо стратегическо значение за постигането на целите за развитие на трансевропейската транспортна мрежа[15].

7 Регламентът е приет на основание член 172 ДФЕС. В този смисъл вж. решение от 12 ноември 2015 г. (C-121/14, EU:C:2015:749, т. 44—46). Както се посочва в член 59 от този регламент и се уточнява в съображение 1, той заменя Решение № 661/2010/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа (ОВ L 204, 2010 г., стр. 1), с което се преработват насоките, приети с Решение № 1692/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 1996 година относно общностните насоки за развитието на трансевропейската транспортна мрежа (ОВ L 228, 1996 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 4, стр. 3).

8 Мултимодалният транспорт е дефиниран в член 3, буква н) от същия регламент като превоз на пътници или товари, или на двете, с помощта на два или повече видове транспорт.

9 Вж. член 2, параграф 2 от Регламент № 1315/2013.

10 Вж. член 1, параграф 1 от този регламент.

11 Вж. в този смисъл член 38, параграф 3 от същия регламент.

12 Вж. член 39 от Регламент № 1315/2013.

13 Съгласно същите разпоредби Брюксел е градски възел от основната мрежа.

14 Вж. член 1, параграф 1 от този регламент.

15 В това отношение вж. член 6, параграф 3 и член 38, параграф 1 от посочения регламент.

37. Като инфраструктура по вътрешните водни пътища, която е част от основната мрежа [16], за пристанище Брюксел се прилагат изискванията, предвидени за широкообхватната мрежа в глава II от този регламент [17], и по-специално в раздел 2, сред които са и посочените в член 15 от Регламента.

38. Запитващата юрисдикция иска от Съда да тълкува тази разпоредба (чийто *директен ефект* се оспорва от Infrabel) в случай, когато *съществуващата* инфраструктура е регламентирана от национални разпоредби, приети през *2004 г.*

39. Ето защо уточнявам, че що се отнася до приложното поле на Регламент № 1315/2013, няма съмнение, че той не урежда само проектите за развитие на нова инфраструктура, а се прилага и към съществуваща инфраструктура [18]. Не се посочват никакви ограничения, що се отнася до използването или необходимостта от рехабилитация или подобряване на съществуващата инфраструктура.

40. Що се отнася до прилагането във времето на този регламент, който не съдържа конкретни преходни разпоредби в това отношение, може да се отбележи, че съгласно изведения от Съда принцип във връзка с прилагането на материалноправни норми [19], макар правното положение на Port de Bruxelles спрямо Infrabel да се урежда от кралските укази, приети през 2004 г., последиците им не са изчерпани [20]. Следователно този регламент се прилага в разглеждания случай [21].

41. Що се отнася до директния ефект на член 15 от Регламент № 1315/2013, както е определен в практиката на Съда [22], противно на поддържаното от Infrabel, считам, че тази разпоредба не предоставя на държавите членки свобода на преценка по отношение на връзката между вътрешноводните пристанища и автомобилната и железопътната инфраструктура, нито изисква от държавите членки да приемат допълнителни мерки за прилагане [23].

42. Следва да се припомни, че според Infrabel държавите членки разполагат със свобода на преценка, тъй като член 15 от Регламент № 1315/2013 предвижда, че те „осигуряват“ свързването на пристанищата с автомобилната и железопътната инфраструктура. Тази формулировка нямала императивния характер на разпоредба със следния текст:

[16] Вж. в този смисъл член 6, параграфи 2 и 3, както и член 14, параграф 1, буква д) от Регламент № 1315/2013.

[17] Вж. член 6, параграф 2, член 39, параграф 2 и член 40 от посочения регламент.

[18] Вж. по-специално съображения 7 и 8, член 5, параграф 1 и член 7, параграф 1 от Регламент № 1315/2013. За преглед на тези разпоредби вж. решение от 12 ноември 2015 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-121/14, EU:C:2015:749, т. 51 и 52). В случая следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция няма съмнения, че въпросната железопътна линия може да се счита за съществуваща.

[19] Вж. по-специално решение от 3 юни 2021 г., Jumbocarry Trading (C-39/20, EU:C:2021:435, т. 28 и 29 и цитираната съдебна практика).

[20] Разглежданото положение действително е възникнало при действието на стария закон (вж. бележка под линия 7 in fine от настоящото заключение), но спорът се отнася до дейности по премахване, които все още не са извършени. Вж. в този смисъл решение от 26 май 2016 г., Județul Neamț и Județul Bacău (C-260/14 и C-261/14, EU:C:2016:360, т. 55 и цитираната съдебна практика). Ако се приеме, че разглежданото правно положение е окончателно установено преди влизането в сила на Регламента, считам, че от формулировката, предназначението и структурата му личи, че трябва да му бъде придадено непосредствено действие по същите съображения като изложените в точки 41 и 44 от настоящото заключение.

[21] За аналогично положение в областта на околната среда вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2009:440, т. 52, 60, 64 и 69), и решение от 14 януари 2010 г., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, т. 50).

[22] Вж. по-специално решение от 15 юни 2021 г., Facebook Ireland и др. (C-645/19, EU:C:2021:483, т. 110).

[23] Анализът на законодателния процес, що се отнася до избора да се изготви регламент, а не на директива, подкрепя този извод. Вж. за сравнение новите действащи или бъдещи разпоредби, изложени в точка 65 от настоящото заключение.

вътрешноводните пристанища *са* свързани. Този анализ се потвърждавал от факта, че неизпълнението на това задължение поражда единствено задължение за съобщаване на Комисията съгласно член 56 от Регламент № 1315/2013. Освен това текстът на член 16 от Регламента, на който се позовава Port de Bruxelles, разкривал програмното естество на посочения регламент. Накрая, според Infrabel Port de Bruxelles не може да се позовава на „блокиращо действие“ на същия регламент въз основа на член 5 от него, с който се налага задължението за запазване на съществуващата инфраструктура за достъп. Следователно държавите членки били свободни да премахнат съществуваща връзка и да изградят нова връзка без ограничения по отношение на сроковете, финансирането и характеристиките на връзката, определени в Регламент № 1315/2013.

43. Уточнявам, че доколкото ми е известно, Съдът не се е произнасял по директния ефект на разпоредба от регламент, съдържаща израза: „Държавите членки осигуряват“. Считам, че тази разпоредба няма твърдения от Infrabel обхват, тъй като изтъкнатите пред националния съд разпоредби от правото на Съюза, и по-специално член 15 от Регламент № 1315/2013, са част от система, която урежда развитието на трансевропейската транспортна мрежа, определяйки правилата за реализиране на тази мрежа, както и изискванията в областта на оперативната съвместимост на транспортната инфраструктура.

44. Именно в този контекст в член 15 от Регламента законодателят е предвидил достатъчно ясно и точно формулирано задължение на държавите членки да предвидят или запазят връзка между вътрешноводните пристанища и друга инфраструктура за сухопътен транспорт. Освен това изрично се предвижда да се направи оценка на основната мрежа в кратки срокове[24]. Следва също така да се подчертае, че съгласно член 5 от същия регламент от момента на влизането му в сила трябва да се вземат всички мерки за привеждане на съществуващата инфраструктура в съответствие с изискванията на Регламент № 1315/2013. В допълнение, ако се приеме, че държавите членки нямат задължение да предприемат действия по отношение на съществуващата инфраструктура, този регламент би бил лишен от полезното си действие.

45. За сметка на това се поставя въпросът дали това задължение се отнася само до *една* от тези инфраструктури, а именно автомобилна и железопътна, или и *до двете*.

46. В това отношение колебанията на запитващата юрисдикция как да тълкува текста на тази разпоредба произтичат от различията между текстовете ѝ на някои езици. Всъщност само в текста на български и нидерландски език задължението за свързване на вътрешноводните пристанища се отнася и до двата вида инфраструктура[25].

47. Съгласно постоянната практика на Съда формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици[26].

[24] Вж. член 38, параграф 3 и член 54 от посочения регламент.

[25] В текста на български език е използван съюзът „и“, а в текста на нидерландски език — думата „en“. За друг пример относно различия вж. текстовете на различните езици на член 28, параграф 1 от Регламент № 1315/2013.

[26] Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 43, 44 и 46 и цитираната съдебна практика).

48. Следва да се отбележи, че от прочита на разпоредбите на Регламент № 1315/2013 в тяхната цялост става ясно, че европейският законодател е използвал съюзът „или“ в членовете, в които се предвиждат изискванията (членове 12, 15 и 22 от този регламент), докато съюзът „и“ е използван в членовете, с които се определят приоритети на развитие (член 16, буква г) и член 41 от посочения регламент)[27].

49. Ето защо не споделям виждането на белгийското правителство, Port de Bruxelles и Région de Bruxelles-Capitale, че член 15, параграф 1 от Регламент № 1315/2013 предвижда задължение за държавите членки[28] да свържат вътрешноводните пристанища *с два* вида инфраструктура, а именно автомобилна *и* железопътна.

50. Отбелязвам обаче липсата на уточнение в член 15 от посочения регламент относно съществуващата инфраструктура. Според мен трябва да се прави разграничение между изграждането на връзки и запазването им, по-специално когато държавата членка е избрала мултимодално транспортно решение.

51. Струва ми се, че подобно тълкуване може да се изведе от контекста, създаден от членовете на Регламент № 1315/2013, които определят *приоритети* за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, и по-специално на инфраструктурата по вътрешните водни пътища. Щом като се дава приоритет на „свързване[то] на инфраструктурата на вътрешните пристанища с железопътната инфраструктура за товарни превози *и* пътната транспортна инфраструктура“[29], премахването на едната от тях поради различната формулировка на член 15, параграф 1 от същия регламент не би имало смисъл.

52. В по-общ план тълкуването на член 15, параграф 1 от Регламент № 1315/2013 в смисъл, че не трябва да се премахва връзката с няколко вида вече съществуваща транспортна инфраструктура, е обосновано — предвид преследваните с този регламент цели — от развитието на структурираната трансевропейска транспортна мрежа с цел оптимизирането ѝ.

53. В член 4 от този регламент са посочени целите, за които допринася тази мрежа, която насърчава създаването на единно европейско транспортно пространство, което е ефикасно и устойчиво.

54. Първо, целта за ефикасност предполага по-специално оптимална интеграция и взаимосвързаност на всички видове транспорт[30], както и „[…] използване на новите и съществуващите инфраструктури“[31].

[27] В същия смисъл вж. член 13, буква е) от Регламента.

[28] С изключение на Република Кипър и Република Малта, докато на тяхна територия не съществува железопътна система (вж. член 57 от този регламент).

[29] Член 16, буква г) от този регламент. Курсивът е мой. Вж. също член 10, параграф 1, буква б) от посочения регламент, съгласно който при разработването на широкообхватната мрежа се дава общ приоритет на мерките, необходими за осигуряване на оптимална интеграция и *оперативна съвместимост в рамките на видовете транспорт*.

[30] Вж. член 4, буква б), подточка iii) от Регламент № 1315/2013.

[31] Член 4, буква б), подточка v) от този регламент.

55. В това отношение член 5, параграф 1 от Регламент № 1315/2013 определя начините за оптимално използване на ресурсите при управлението на трансевропейската транспортна мрежа въз основа на съществуващата инфраструктура [32] и чрез оптимизиране на взаимосвързаността на инфраструктурата [33].

56. Освен това трябва да се вземе предвид проектирането на основната мрежа и на нейните компоненти в рамките на трансевропейската транспортна мрежа.

57. Всъщност следва да се припомни, че съгласно дефиницията за нея основната мрежа „се състои от тези части на широкообхватната мрежа, които са от най-голямо стратегическо значение за постигането на целите за развитие на трансевропейската транспортна мрежа“ [34]. В член 41 от този регламент се уточнява, че основната мрежа се състои от най-важните градски възли [35], включително пристанища и летища, както и от морски пристанища и вътрешноводни пристанища.

58. Същевременно градският възел заслужава специален интерес при анализа на разпоредбите на Регламент № 1315/2013 като цяло, доколкото, от една страна, той се характеризира с местоположение в зона, в която транспортната инфраструктура на трансевропейската транспортна мрежа е свързана с други части от тази инфраструктура и с инфраструктурата за регионален и локален трафик [36].

59. От друга страна, в съображение 41 от Регламент № 1315/2013 се посочва целта, когато е възможно, тези възли да се свързват с мултимодални връзки, доколкото те са икономически жизнеспособни, екологично устойчиви и изпълними в срок до 2030 г.

60. Следователно друг довод може да се изведе от целите относно тези мултимодални връзки [37]. Всъщност, за да се позволи мултимодалният транспорт на пътници и товари, в съответствие с член 28, параграф 1 от този регламент държавите членки трябва да гарантират, че два или повече вида транспорт са на разположение [38], а именно товарни терминали, пътнически гари, вътрешни пристанища, летища и морски пристанища.

61. Според мен още една полезна насока за тълкуване на обхвата на член 15 от посочения регламент би могла да се изведе от наличието на коридори на основната мрежа, като става въпрос за инфраструктура, която е компонент на тази мрежа. Всъщност глава IV от същия регламент е озаглавена „Реализиране на основната мрежа чрез коридорите на основната мрежа“ и включва член 43, параграф 2, съгласно който „[к]оридорите на основната мрежа

[32] Вж. член 5, параграф 1, буква а) от този регламент.

[33] Вж. член 5, параграф 1, буква б) от посочения регламент.

[34] Член 6, параграф 3 и член 38, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1315/2013.

[35] Става дума по-специално за столиците на държавите членки.

[36] Вж. също член 30, букви а) и б) от този регламент, съгласно който при развитието на широкообхватната мрежа в градските възли държавите членки се стремят, когато е възможно, да гарантират взаимосвързаност между железопътната, пътната инфраструктура, инфраструктурата за въздушен транспорт и когато е уместно, вътрешноводната инфраструктура и инфраструктурата за морско корабоплаване на широкообхватната мрежа (за пътническия транспорт), както и взаимосвързаност между железопътната, пътната инфраструктура и когато е уместно, вътрешноводната инфраструктура, инфраструктурата за въздушен транспорт и инфраструктурата за морско корабоплаване на широкообхватната мрежа (за товарния транспорт).

[37] В съображение 13 от Регламент № 1315/2013 се уточнява, че основната мрежа представлява „основата за развитието на устойчива мултимодална транспортна мрежа“. Вж. също съображение 40 от този регламент, съгласно което основната мрежа „следва да бъде мултимодална, т.е. тя следва да включва всички видове транспорт и връзките между тях, както и съответните системи за управление на трафика и информацията“.

[38] За дефиницията на израза „мултимодален транспорт“ вж. бележка под линия 8 от настоящото заключение.

са мултимодални и отворени за включването на всички видове транспорт, обхванати от настоящия регламент. Те пресичат най-малко две граници и включват, ако е възможно, поне три вида транспорт, включително, където е приложимо — морски магистрали“.

62. Според мен от всички тези съображения следва, че макар задълженията на държавите членки да са предвидените в Регламент № 1315/2013 за широкообхватната мрежа (и по-специално в член 15), завишеното изискване по отношение на транспортна инфраструктура, за да се постигне целта за ефикасност [39], зависи от това дали тя е компонент на основната мрежа [40]. Ето защо трябва да се имат предвид значението на тази мрежа в рамките на трансевропейската транспортна мрежа и евентуалното ѝ реализиране чрез коридори.

63. Второ, както е предвидено в член 4 от този регламент [41], устойчивостта е друга цел, преследвана с трансевропейската мрежа чрез създаването и насърчаването на транспорт с ниски емисии от въглероден диоксид в съответствие с целите на Съюза в областта на опазването на околната среда [42].

64. Що се отнася до товарите, за сегмента на транспорта на дълги разстояния в Бялата книга [43] се препоръчва да се използват мултимодални решения, основани на морско и речно корабоплаване, както и на железопътен транспорт. За превоза на товари на къси и средни разстояния се насърчава използването на други транспортни решения, алтернативни на превоза с товарни автомобили, а именно железопътен транспорт и транспорт по водни пътища. Също така, що се отнася до развитието на морските пристанища, приема се, че вътрешните водни пътища там, където има неоползотворен потенциал, трябва да играят все по-важна роля особено за превозването на стоки към вътрешността, както и за свързване на европейските морета [44].

[39] Вж. точка 53 от настоящото заключение.

[40] Вж. също в този смисъл работния документ на службите на Комисията относно методиката за планиране на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T), придружаващ предложението на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1153 и (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1315/2013 [SWD(2021) 471 final/2], стр. 4 и 5.

[41] Вж. точка 53 от настоящото заключение.

[42] Вж. в това отношение член 4, буква в), подточки ii) и iii) от посочения регламент, а що се отнася до емисиите на парникови газове — съображение 13 от същия регламент. Вж. в същия смисъл Съобщение на Комисията от 11 декември 2019 г. до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Европейският зелен пакт“ [COM (2019) 640 final], в което действията в областта на климата се поставят в центъра на приоритетите, като се определя цел за неутралност на Съюза по отношение на климата до 2050 г., както и цел за намаляване до 2030 г. на емисиите на парникови газове с поне 55 % спрямо нивата от 1990 г. (т. 2.1.1). Тези цели са предвидени и в Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета от 30 юни 2021 година за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на регламенти (ЕО) № 401/2009 и (ЕС) 2018/1999 (Европейски закон за климата) (ОВ L 243, 2021 г., стр. 1). Що се отнася до транспорта, в Европейския зелен пакт се отправя призив за намаляване на емисиите на парникови газове от транспорта с 90 %, за да може до 2050 г. икономиката на Съюза да стане неутрална по отношение на климата, като същевременно се работи за осъществяване на амбицията за нулево замърсяване. Вж. в това отношение Съобщение на Комисията от 12 май 2021 г. до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Път към здравословна планета за всички — План за действие на ЕС: „Към нулево замърсяване на въздуха, водата и почвата“ [COM(2021) 400 final].

[43] Вж. в това отношение Бялата книга, точки 22 и 24 (в точка 2.2, озаглавена „Ефективна основна мрежа за многовидово междуградско пътуване и транспорт“).

[44] Вж. в този смисъл Бялата книга, точка 27. Вж. също член 13, буква е) и член 41, параграф 2 от Регламент № 1315/2013. В Съобщение на Комисията от 9 декември 2020 г. до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност — подготвяне на европейския транспорт за бъдещето“ [COM(2020) 789 final], се прогнозира, че товарните железопътни превози ще се увеличат с 50 % до 2030 г. и ще се удвоят до 2050 г., а вътрешният воден транспорт и морските превози на къси разстояния ще се увеличат с 25 % до 2030 г. и с 50 % до 2050 г. (т. 44 и таблицата в точка 45).

65. Освен това в съответствие с писменото становище на белгийското правителство [45] е релевантно да се подчертае, че целта за насърчаване на устойчиви видове транспорт и за преминаване по-специално към железопътен транспорт и вътрешен воден транспорт, се преследва и в рамките на ускоряването на реализирането на основната мрежа. В това отношение препращам към оценката на Регламент № 1315/2013 относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа [46] и към предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1153 и (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на Регламент (ЕС) 1315/2013 [47]. Освен това следва да се отбележи, че съображение 11 от този проект, който е на етап четене пред Парламента, препраща към Директива 2021/1187.

66. Следователно от тези съображения е видно, че без да е необходимо да се прави позоваване на принципа „standstill“ или „блокиращо действие“, изтъкнат от Port de Bruxelles [48], премахването на железопътна линия, свързваща вътрешноводно пристанище от основната мрежа с железопътната инфраструктура и отговаряща на условията за устойчивост от екологична гледна точка, по принцип не е в съответствие с изискванията на член 15, параграф 1 от Регламент № 1315/2013.

67. Затова в настоящия случай трябва да се има предвид, че пристанище Брюксел е част от основната мрежа (в рамките на трансевропейската транспортна мрежа) като вътрешноводно пристанище [49], че Брюксел е част от два коридора на основната мрежа и от три предварително набелязани участъци и че става дума за премахване на единствената железопътна линия, свързваща пристанището с железопътната транспортна инфраструктура, която по принцип отговаря на целите за ефикасност и устойчивост.

68. Уточненията обаче, които прави Infrabel относно последното използване през декември 2018 г. на железопътната връзка и състоянието ѝ, поради което тя е трябвало да бъде изведена от експлоатация, считано от 1 януари 2021 г., както и становището на Комисията, според мен обосновават предвиждането на конкретни граници за прилагането на принципа на запазване на съществуващата инфраструктура, без същевременно да се пренебрегват

[45] Документите, посочени от белгийското правителство, предхождат приемането на Директива (ЕС) 2021/1187 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 година относно оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) (ОВ L 258, 2021 г., стр. 1). Тя се прилага от 9 август 2021 г. и трябва да бъде транспонирана от държавите членки най-късно до 10 август 2023 г. Тази директива обхваща следните точки: предварително набелязани участъци на трансгранични връзки и липсващи връзки в коридорите на основната мрежа на трансевропейската транспортна мрежа, посочени в приложение I, и проекти за коридорите на основната мрежа, чиято обща стойност надхвърля 300 милиона евро. Държавите членки могат да решат да разширят приложното поле на посочената директива, за да включат в нея всички проекти, свързани с основната мрежа, или дори с широкообхватната мрежа. В този случай държавата трябва да уведоми Комисията за своето решение.

[46] Вж. в това отношение работния документ на Комисията от 26 май 2021 г. [SWD (2021) 117 final], стр. 28, що се отнася до необходимостта да се активизират усилията за постигане на новите стратегически цели, стр. 87 и 94 във връзка с подобряването на качеството на инфраструктурата, както и стр. 9 и 94, що се отнася до наличието на подходяща трансевропейска транспортна мрежа, която дава възможност за по-екологосъобразен транспорт.

[47] COM(2021) 812 final, от 14 декември 2021 г. Вж. по-специално проектотекста на член 20, параграф 1, буква д), на член 21, параграф 1, буква а) и на член 22, параграфи 1 и 2. В съдебното заседание Комисията уточнява, че в рамките на този проект разглежданата в случая цел за мултимодалност, която отново е подчертана, ще се превърне в още по-важна цел и че пристанище Брюксел би трябвало да бъде запазено като важен градски възел и като възел на основната мрежа.

[48] В писменото си становище Port de Bruxelles не се позовава на клауза „standstill“, а цитира *Versweyvelt*, A.-S. Het standstill-beginsel inzake leefmilieu in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Milieu- en Energierecht (MER), die Keure, Bruges, 2015, p. 3. Според автора обстоятелството, че гражданите на Съюза не могат да черпят индивидуални права от член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз, не е пречка от този член да се изведе задължение „standstill“, което означава, че всеки гражданин може да оспори определена европейска политика, ако тя има неблагоприятно въздействие върху околната среда.

[49] Вж. точка 36 от настоящото заключение.

безусловното задължение за поддръжката им след влизането в сила на Регламент № 1315/2013[50] и предвидената в този регламент цел за стимулиране на интегрирането на вътрешните водни пътища в транспортната система[51].

69. В това отношение могат да се изтъкнат ограничения относно състоянието на транспортната инфраструктура, икономическата ѝ целесъобразност или устойчивостта ѝ от екологична гледна точка в съответствие с изразените от европейския законодател в съображение 41 от този регламент.

70. Според мен единствено националният съд е в състояние да прецени с оглед на обстоятелствата и контекста, в който е взето решение за съответния проект, съответствието му с посочения регламент, който има за цел да насърчава и развива трансевропейска транспортна мрежа, като се отчита по-специално фактът, че проектът трябва да се осъществи в рамките на основната мрежа.

71. Доколкото обаче в случая изтъкнатата пред националния съд обосновка за премахването на въпросната железопътна линия е увеличаването на продажната стойност на поземлените имоти при гара Schaerbeek-Formation, считам за полезно да уточня, че тази обосновка е в противоречие с целите на Регламент № 1315/2013, които налагат да се запази мултимодалността в частност при товарните превози.

72. Според мен запазването на съществуващата железопътна връзка трябва да бъде предмет на социално-икономически анализ[52], почиващ на претегляне на предимствата ѝ спрямо разходите за рехабилитация и евентуално за подмяната ѝ, без да се взема предвид стойността на поземлените имоти със или без сервитут.

73. Ето защо считам, че премахването на железопътната линия, която свързва вътрешноводно пристанище с железопътна транспортна инфраструктура, е в разрез със задълженията, наложени на държавите членки с Регламент № 1315/2013, освен ако такъв проект е обоснован с оглед на резултатите от анализ, отчитащ разходите по проекта, както и съответните социални, икономически, климатични и екологични ползи, като преценката за това следва да се извърши от компетентния национален орган.

V. Заключение

74. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос, поставен от Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия), по следния начин:

„Член 15, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС във връзка с членове 4 и 5 и член 16, буква г) от този регламент трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална

[50] Да се приеме, че неизпълнението на задълженията за поддръжка на транспортната инфраструктура може да обоснове премахването ѝ, би било в противоречие с член 5 от този регламент и би насърчило такива практики. Вж. освен това съображение 8 от посочения регламент, в което се препоръчва рехабилитация на инфраструктурата при липса на редовна поддръжка. Вж. също точка 44 от настоящото заключение.

[51] Вж. точка 5 от приложение I към Бялата книга.

[52] Вж. за проектите от общ интерес метода за преценка на икономическата целесъобразност, предвиден в член 7, параграф 2, буква в) от Регламент № 1315/2013, и съображение 22 от него, както и преглед на тези разпоредби в решение от 12 ноември 2015 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-121/14, EU:C:2015:749, т. 48).

мярка, с която се разпорежда премахване на железопътна връзка до вътрешноводно пристанище, освен ако е обоснована от резултатите от социално-икономически анализ, като преценката за това следва да се извърши от компетентния национален орган с оглед на целите на посочения регламент“.