



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 24 април 2017 година¹

Дело C-600/14

**Федерална република Германия
срещу**

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Външна дейност на Европейския съюз — Компетентности на Съюза — Член 216, параграф 1 ДФЕС — Установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на орган, създаден с международно споразумение — Ревизионна комисия на Международната организация за международни железопътни превози (ОТИФ) — Изменения на Конвенцията за международни железопътни превози (СОТИФ) и притурките към нея — Валидност на Решение 2014/699/ЕС“

Съдържание

I. Въведение	3
II. Правна уредба	3
A. Международното право	3
1. Конвенция за международни железопътни превози (СОТИФ)	3
2. Споразумението за присъединяване	5
B. Правото на Съюза	6
1. Решение 2013/103/ЕС	6
2. Регламент (ЕИО) № 2913/92	7
3. Регламент (ЕИО) № 2454/93	8
4. Регламент (ЕС) № 952/2013	9
5. Регламент (ЕО) № 136/2004	9

¹ Език на оригиналния текст: френски.

6. Директива 2008/110	10
7. Директива 2004/49	11
III. Обстоятелствата по спора и обжалваното решение	13
IV. Производството пред Съда и исканията на страните	16
V. Анализ	17
A. По първото основание, изведено от нарушение на член 5, параграф 2 ДЕС	17
1. По член 218 ДФЕС	17
2. По системата на компетентности на Съюза	19
а) Вътрешни и външни компетентности	19
б) Изключителна и споделена компетентност	20
в) Споделена компетентност и смесено споразумение: два различни въпроса	22
3. Съществува ли външна компетентност?	23
а) Доводи на страните	23
б) Преценка	24
1) По втората хипотеза, предвидена в член 216, параграф 1, ДФЕС	24
2) По другите задължения на Съвета	27
в) Заключение	27
4. Съществува ли изключителна външна компетентност?	28
а) По третата хипотеза на член 3, параграф 2 ДФЕС	28
б) Точка 5: частична ревизия на притурка В (СІМ)	30
1) Доводи на страните	30
2) Преценка	31
в) Точки 4 и 7: частична ревизия на СOTIF — основния текст на конвенцията и притурка D (CUV)	32
1) Доводи на страните	32
2) Преценка	32
г) Точка 12: частична ревизия на притурка E (CUI)	33
1) Доводи на страните	33
2) Преценка	33

Б. По второто основание за нарушение на член 296 ДФЕС	34
1. Доводи на страните	34
2. Преценка	34
В. По третото основание за нарушение на член 4, параграф 3 ДЕС	36
1. Доводи на страните	36
2. Преценка	37
VI. По съдебните разноски	37
VII. Заключение	37

I. Въведение

1. Настоящата жалба за отмяна е подадена от Федерална република Германия срещу Съвета на Европейския съюз във връзка със спор между тях по отношение на външната компетентност на Европейския съюз в областта на транспорта.

2. Това дава повод на Съда да уточни, че по принцип споделена компетентност — в случая в областта на транспорта — може да бъде упражнявана, без да съществува съответна вътрешна правна уредба. Всъщност съгласно член 216, параграф 1 ДФЕС достатъчно е упражняването на външна компетентност да бъде необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели.

II. Правна уредба

A. Международното право

1. Конвенция за международни железопътни превози (COTIF)

3. Всички държави — членки на Съюза, с изключение на Република Кипър и Република Малта, са страни по Конвенцията за международни железопътни превози (COTIF) от 9 май 1980 г., с която се създава Междуправителствената организация за международни железопътни превози (ОТИФ). COTIF е изменена с Протокола от Вилнюс от 3 юни 1999 г. Съюзът се присъединява към COTIF, считано от 1 юли 2011 г.

4. Член 2, параграф 1 от COTIF предвижда, че ОТИФ има за цел да благоприятства, подобрява и улеснява от всяка гледна точка международното железопътно движение по-конкретно като установява единни правни режими в различни юридически области, свързани с международното железопътно движение.

5. Съгласно член 6 от COTIF, озаглавен „Единни правила“:

„1. Международното железопътно движение и приемането на железопътни средства за използване в международно съобщение се регламентират, доколкото не са били направени или изказани декларации или резерви в съответствие с член 42, § 1, първо изречение, от:

- a) „Единните правила за договора за международен железопътен превоз на пътници (CIV)“, съставляващи Притурка А към [COTIF];
- b) „Единните правила за договора за международен железопътен превоз на товари (CIM)“, съставляващи Притурка В към [COTIF] [наричана по-нататък „Притурка В (CIM)“];
- c) „Правилника за международен железопътен превоз на опасни товари (RID)“, съставляващ Притурка С към [COTIF];
- d) „Единните правила за договорите за използване на подвижен състав в международно железопътно съобщение (CUV)“, съставляващи Притурка D към [COTIF] [наричана по-нататък „Притурка D (CUV)“];
- e) „Единните правила за договора за използване на инфраструктурата в международно железопътно съобщение (CUI)“, съставляващи Притурка E към [COTIF] [наричана по-нататък „Притурка E (CUI)“];
- f) „Единните правила за утвърждаване на технически норми и приемане на единни технически предписания, приложими за железопътните средства, предназначени да бъдат използвани в международно съобщение (ARTU)“, съставляващи Притурка F към [COTIF];
- g) „Единните правила за техническо приемане на железопътни средства, използвани в международно съобщение (ATMF)“, съставляващи Притурка G към [COTIF];
- h) други единни правни режими, изработени от [OTIF] в съответствие с член 2, § 2, буква а), съставляващи също притурки към [COTIF].

2. Единните правила, правилникът и режимите, изброени в § 1, включително техните приложения, са неразделна част от [COTIF]“.

6. Ревизионната комисия, която по принцип се състои от представители на всички държави — страни по COTIF, взема решения съгласно член 33, параграф 4 от COTIF по предложения за изменение на разпоредбите на COTIF и притурките към нея.

7. Член 35 от COTIF, озаглавен „Решения на комисиите“, гласи:

„§ 1. Измененията на [COTIF], за които е взето решение от комисиите, се съобщават от Генералния секретар на държавите членки.

§ 2. Измененията на самата [COTIF], за които е взето решение от Ревизионната комисия, влизат в сила за всички държави членки от първия ден на дванайсетия месец след месеца, през който Генералният секретар е уведомил за тях държавите членки. Държавите членки могат да формулират възражение в срок от четири месеца, считано от датата на уведомлението. В случай на възражение на една четвърт от държавите членки изменението не влиза в сила. Ако една държава членка формулира възражение срещу решение на Ревизионната комисия в срока от четири месеца и денонсира [COTIF], денонсирането поражда действие от датата, предвидена за влизане в сила на това решение.

§ 3. Измененията на притурките към [COTIF], за които е взето решение от Ревизионната комисия, влизат в сила за всички държави членки от първия ден на дванайсетия месец след месеца, през който Генералният секретар е уведомил за тях държавите членки. [...]

§ 4. Държавите членки могат да формулират възражение в срок от четири месеца, считано от деня на уведомлението, упоменато в § 3. В случай на възражение, формулирано от една четвърт от държавите членки, изменението не влиза в сила. В държавите членки, формулирали възражение срещу решение в определените срокове, прилагането на съответната притурка се преустановява в неговата цялост за съобщението със и между държавите членки считано от момента, в който решенията стават действащи. В случай на възражение срещу утвърждаването на техническа норма или срещу приемането на единно техническо предписание обаче само тяхното прилагане се преустановява по отношение на съобщението със и между държавите членки, считано от момента, в който решенията стават действащи; същото важи за случаите на частично възражение.

[...]“.

8. Член 2 от Притурка В (СІМ) е озаглавен „Публичноправни норми“ и предвижда, че „[п]ревозите, при които се прилагат настоящите Единни правила, остават подчинени на публичноправните норми, конкретно [...] на нормите на митническото право и на тези, които отнасят до защитата на животните“.

2. Споразумението за присъединяване

9. Споразумението между Европейския съюз и Междуправителствената организация за международни железопътни превози за присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията за международни железопътни превози (COTIF) от 9 май 1980 г., изменена с Протокола от Вилюс от 3 юни 1999 г. (ОВ L 51, 2013 г., стр. 8), подписано на 23 юни 2011 г. в Берн (Швейцария) (наричано по-нататък „споразумението за присъединяване“), влиза в сила съгласно член 9 на 1 юли 2011 г.

10. Член 2 от споразумението за присъединяване предвижда:

„Без да се засягат предметът и целта на [COTIF] за насърчаване, подобряване и улесняване на международния железопътен транспорт, нито нейното цялостно прилагане по отношение на други страни по [COTIF], в своите взаимоотношения страните по [COTIF], които са държави — членки на Европейския съюз, прилагат правилата на Съюза и поради това не прилагат правилата, произтичащи от посочената [COTIF], освен доколкото не съществуват правила на Съюза, уреждащи конкретния въпрос, който се разглежда“.

11. Съгласно член 6 от споразумението за присъединяване:

„1. За решения по въпроси, по които Съюзът има изключителна компетентност, Съюзът упражнява правата на глас на своите държави членки съгласно [COTIF].

2. За решения по въпроси, по които Съюзът има споделена компетентност със своите държави членки, гласуването се извършва или от Съюза, или от неговите държави членки.

3. Съгласно член 26, параграф 7 от [COTIF] Съюзът разполага с брой гласове, равен на броя гласове на неговите държави членки, които са също така страни по [COTIF]. Когато Съюзът гласува, неговите държави членки не гласуват.

4. Съюзът информира, конкретно за всеки отделен случай, другите страни по [COTIF] за случаите, в които той ще упражнява правото на глас, предвидено в параграфи 1—3, по отношение на различните точки от дневния ред на Общото събрание и другите органи. Това задължение се прилага и когато решенията се вземат чрез кореспонденция. Посочената информация се предоставя своевременно на генералния секретар на ОТИФ, за да се позволи нейното разпространение, заедно със заседателните документи, или вземането на решение чрез кореспонденция“.

12. Член 7 от споразумението за присъединяване гласи:

„Обхватът на компетентността на Съюза е посочен в общ вид в писмена декларация, направена от Съюза при сключването на настоящото споразумение. Тази декларация може да бъде изменена, както е подходящо, чрез нотификация до ОТИФ от страна на Съюза. Декларацията не заменя и по никакъв начин не ограничава въпросите, които може да бъдат обхванати от нотификациите за компетентността на Съюза, които следва да бъдат направени преди вземането на решения от ОТИФ чрез официално гласуване или по друг начин“.

Б. Правото на Съюза

1. Решение 2013/103/ЕС

13. Споразумението за присъединяване е одобрено от името на Съюза с Решение 2013/103/ЕС².

14. В приложение I към Решение 2013/103 е включена декларация на Съюза, съставена при подписването на споразумението за присъединяване относно упражняването на компетентността му.

15. Тази декларация гласи следното:

„В железопътния сектор Европейският съюз [...] упражнява споделена компетентност с държавите — членки на Съюза [...] съгласно членове 90 и 91 [ДФЕС], във връзка с член 100, параграф 1 и членове 171 и 172 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

[...]

Въз основа на членове 91 и 171 ДФЕС Съюзът прие значителен брой правни инструменти, приложими за железопътния транспорт.

Съгласно правото на Съюза, Съюзът има изключителна компетентност по въпроси на железопътния транспорт, във връзка с които [COTIF] или приети съгласно нея правни инструменти, може да засегнат или променят обхвата на тези съществуващи правила на Съюза.

По въпросите от приложното поле на [COTIF], по отношение на които Съюзът има изключителна компетентност, държавите членки нямат компетентност.

Когато съществуват правила на Съюза, които обаче не са засегнати от [COTIF] или приетите съгласно нея правни инструменти, Съюзът споделя с държавите членки компетентността по въпросите, свързани с [COTIF].

² Решение на Съвета от 16 юни 2011 година за подписване и сключване на Споразумение между Европейския съюз и Международната организация за международни железопътни превози за присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията за международни железопътни превози (COTIF) от 9 май 1980 г., изменена с Протокола от Вилюс от 3 юни 1999 г. (ОВ L 51, 2013 г., стр. 1).

В допълнението към настоящото приложение се съдържа списък на правните инструменти на Съюза, които са в сила към датата сключването на настоящото споразумение. Обхватът на компетентността на Съюза, произтичаща от тези текстове, трябва да бъде оценяван във връзка с конкретните разпоредби на всеки текст, и по-специално във връзка със степента, до която тези разпоредби установяват общи правила. В рамките на Договора за Европейския съюз и ДФЕС компетентните институции на Съюза могат да вземат решения, които определят степента на компетентност на Съюза. Съюзът следователно си запазва правото съответно да изменя настоящата декларация, без това да представлява предпоставка за упражняване на неговата компетентност по въпроси, обхванати от [COTIF]“.

16. В допълнението към приложение I към Решение 2013/103 се изброяват правните инструменти на Съюза във връзка с въпроси, разглеждани от COTIF. Сред тези инструменти са директиви 2001/14/ЕО³, 2004/49/ЕО⁴ и 2008/110/ЕО⁵.

17. Приложение III към Решение 2013/103 определя вътрешните договорености между Съвета, държавите членки и Европейската комисия относно работните процедури в OTIF.

2. Регламент (ЕИО) № 2913/92

18. Член 94 от Регламент (ЕИО) № 2913/92⁶ гласи:

„1. Титулярят предоставя обезпечение, което да осигури изплащане на всякакви митнически задължения или други такси, които могат да възникнат във връзка със стоките.

2. Обезпечението е:

- а) индивидуално обезпечение, покриващо една-единствена транзитна операция; или
- б) пълно обезпечение, покриващо известен брой транзитни операции, когато титулярят е получил разрешение да използва такова обезпечение от страна на митническите органи на държавата членка, където е установен.

3. Разрешението, упоменато в параграф 2, буква б), се отпуска само на лица, които:

- а) са установени в Общността;
- б) използват редовно общностните транзитни процедури или за които митническите органи знаят, че са в състояние да изпълнят техните задължения във връзка с тези процедури;

и

3 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66).

4 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно безопасността на железопътния транспорт в Общността и за изменение на Директива 95/18/ЕО на Съвета относно лицензирането на железопътните предприятия и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура и за сертифициране за безопасност (Директива относно безопасността на железопътния транспорт) (ОВ L 164, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 14, стр. 62 и поправка в ОВ L 201, 2013 г., стр. 75).

5 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година за изменение на Директива 2004/49/ЕО относно безопасността на железопътния транспорт в Общността (Директива относно безопасността на железопътния транспорт) (ОВ L 345, 2008 г., стр. 62).

6 Регламент на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 302, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 5, стр. 58), изменен с Регламент (ЕО) № 955/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 13 април 1999 г. (ОВ L 119, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 11, стр. 200) (наричан по-нататък „Регламент № 2913/92“).

в) не са извършили сериозни или повторни нарушения на митническото законодателство или данъчното законодателство.

4. Лица, които докажат пред митническите власти, че отговарят на по-високи стандарти за благонадеждност, могат да получат разрешение за използване на пълно обезпечение при намален размер или освобождаване от обезпечение. Допълнителните критерии за това разрешение включват:

а) правомерно ползване на общностния режим транзит през определен период от време;

б) сътрудничество с митническите органи;

и

в) при освобождаване от обезпечение, стабилно финансово положение, което е достатъчно за изпълнение на задълженията на въпросните лица.

Съобразно действащата процедура на комитета се определят подробни правила за разрешения, отпуснати по реда на настоящия параграф.

5. Освобождаването от обезпечение, допуснато в съответствие с параграф 4, не се прилага за извънобщностния режим транзит, включващ стоки, които са определени в съответствие с процедурата на комитета, се считат за представляващи повишен риск.

6. Съобразно ръководните принципи в параграф 4, прибегване до пълно обезпечение с намален размер може, в случай на общностен режим транзит, да бъде временно забранено по процедурата на комитета като изключителна мярка при специални обстоятелства.

7. Съобразно ръководните принципи на параграф 4, прибегване до пълно обезпечение може, в случай на извънобщностен режим транзит, да бъде временно забранено по процедурата на комитета по отношение на стоки, за които в рамките на пълното обезпечение е било установено, че са били предмет на тежки измами в големи размери“.

3. Регламент (ЕИО) № 2454/93

19. Членове 412, 416 и 419 от Регламент (ЕИО) № 2454/93⁷ са посочени в буква А, озаглавена „Общи разпоредби за железопътния превоз“, от подраздел 8, който от своя страна е озаглавен „Облекчени режими за стоки превозвани по железопътната мрежа или в големи контейнери“, от този регламент.

20. Член 412 от Регламента за прилагане гласи:

„Разпоредбите на член 359 [относно митническите формалности по маршрута] не се прилагат за превози на стоки по железопътната мрежа“.

21. Съгласно член 416, параграф 1 от този регламент:

„Железопътна копания, която приема стоки за превоз по реда на известие за пратка СИМ, служещо за декларация за вътрешен транзит, се приема за титуляр по тази операция“.

⁷ Регламент на Комисията от 2 юли 1993 година за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 253, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 7, стр. 3), изменен с Регламент (ЕО) № 2787/2000 на Комисията от 15 декември 2000 г. (ОВ L 330, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 13, стр. 17, наричан по-нататък „Регламентът за прилагане“).

22. Член 419, параграфи 1 и 2 от същия регламент е със следния текст:

„1. Съобщението за пратката СИМ се представя в отправната митница при транспортна операция, за която се прилага транзитен режим на Общността и който започва или ще завърши на митническата територия на Общността.

2. Митническата служба по отправяне вписва ясно в графата запазена за митниците на листове 1, 2 и 3 от бланката за пратка СИМ:

- а) символът „Т1“, когато стоките се придвижват по реда на режим външен транзит;
- б) символът „Т2“, когато стоките, с изключение на упоменатите в член 340в, параграф 1, се придвижват по реда на вътрешния транзит в Общността съобразно процедурата от член 165 от Кодекса;
- в) символът „Т2F“, когато стоките се придвижват по реда на вътрешния транзит в Общността съобразно член 340в, параграф 1.

Символът „Т2“ или „Т2F“ се парафира чрез поставяне на печата на службата на напускане“.

4. Регламент (ЕС) № 952/2013

23. Член 233 от Регламент (ЕС) № 952/2013⁸, озаглавен „Задължения на титуляря на режим съюзен транзит и на превозвача и получателя на стоките, придвижвани под режим съюзен транзит“, в параграф 4 предвижда:

„При заявление митническите органи могат да разрешат всяко едно от следните опростявания на митнически процедури по отношение на поставянето на стоките под режим съюзен транзит или завършването на този режим:

[...]

- д) използването на електронен транспортен документ като митническа декларация за поставяне на стоки под режим съюзен транзит, при условие че съдържа данните на такава декларация и тези данни са предоставени на митническите органи в отправната и получаващата държава, за да се даде възможност за митнически надзор на стоките и приключване на режима“.

5. Регламент (ЕО) № 136/2004

24. Член 2, параграфи 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 136/2004⁹ предвижда:

„3. [Общият ветеринарен входен документ (ОВВД)] се съставя в оригинал и копия, както е определено от компетентната служба в изпълнение на изискванията на настоящия регламент. Лицето, отговорно за товара, попълва част 1 от ОВВД и го предава на ветеринарните служители на граничния инспекционен пункт.

⁸ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза (преработен текст) (ОВ L 269, 2013 г., стр. 1), влязъл в сила на 30 октомври 2013 г. Считано от 1 май 2016 г., този регламент заменя по-специално Регламент № 2913/92.

⁹ Регламент на Комисията от 22 януари 2004 година за определяне на процедурите за ветеринарни проверки на граничните инспекционни пунктове на Общността на продукти, внасяни от трети страни (ОВ L 21, 2004 г., стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 53, стр. 5).

4. Без да се засягат параграфи 1 и 3, съдържащата се в ОВВД информация може, със съгласието на компетентните служби, имащи отношение към пратката, да стане предмет на предварително уведомление чрез телекомуникации или други системи за електронно предаване на данни. В тези случаи информацията, предоставяна в електронен вариант, е същата, която се изисква в част 1 от образеца за ОВВД“.

25. В член 3, параграфи 2 и 3 от този регламент е постановено следното:

„2. Оригиналът на ОВВД за пратките, които са получили ветеринарно разрешение, се състои от части 1 и 2 заедно, надлежно попълнени и подписани.

3. Официалният ветеринарен лекар или лицето, отговорно за товара, уведомява митническите служби на граничния инспекционен пункт относно ветеринарното разрешение на пратката, както е предвидено в параграф 1, като предава оригинала на ОВВД или изпраща информация по електронен път.

- След митническото освобождаване [...] оригиналът на ОВВД придружава пратката до първото ѝ местоназначение.
- Официалният ветеринарен лекар при граничния инспекционен пункт съхранява копие от ОВВД.
- Официалният ветеринарен лекар предава копие от ОВВД на лицето, отговорно за товара“.

26. Съгласно член 4, параграф 3 от посочения регламент:

„За целите на първото митническо освобождаване отговорното за товара лице представя оригинала на ОВВД в митническата служба, отговаряща за обекта, в който се намира пратката. Това може да се извърши и по електронен път, със съответното разрешение на компетентната служба“.

27. Член 10 от Регламент № 136/2004 гласи:

„Съставянето, използването, предаването и съхранението на ОВВД, съгласно уреденото в различните случаи, описани в настоящия регламент, може да се извършва по електронен път, ако така решат компетентните служби“.

6. Директива 2008/110

28. Съгласно съображения 3 и 4 от Директива 2008/110:

„(3) Влизането в сила от 1 юли 2006 г. на [СОТIF] въведе нови правила за договорите за експлоатация на превозни средства. Според [притурка D (CUV)], ползвателите на вагони вече не са задължени да регистрират вагоните си в железопътно предприятие. Предходното споразумение Regolamento Internazionale Veicoli (RIV) вече не се прилага и е заместено отчасти от новото частно и доброволно споразумение (General Contract of Use for Wagons, GCU) между железопътни предприятия и ползвателите на вагони, според което последните отговарят за поддръжката на своите вагони. За да бъдат отразени тези промени и да се улесни прилагането на Директива 2004/49/ЕО във връзка с издаването на сертификати за безопасност на железопътните предприятия, понятията „ползвател“ и „структура, която отговаря за поддръжката“ следва да бъдат определени, а освен това следва да бъдат уточнени взаимоотношенията между тези структури и железопътните предприятия.

- (4) Определението за „ползвател“ следва да се доближава възможно най-много до определението, използвано в [СОТИФ] от 1999 г. Много образувания могат да бъдат определени като ползватели на превозни средства, като например собственик, дружество, чиято дейност е свързана с вагонен парк, дружество, което отдава превозни средства под наем на железопътно предприятие, железопътно предприятие, оператор на инфраструктура, който използва превозни средства за поддържането ѝ. Такива образувания контролират превозното средство с оглед на използването му като средство за транспорт от железопътните предприятия и операторите на инфраструктура. За да се избегне всякакво съмнение, ползвателят следва ясно да бъде посочен в Националния регистър на превозните средства, предвиден в член 33 от Директивата [относно] оперативната съвместимост на железопътната система¹⁰“.

7. Директива 2004/49

29. Член 1 от Директива 2004/49, изменена с Директива 2008/110¹¹ (наричана по-нататък „Директива 2004/49“), гласи:

„Целта на настоящата директива е да гарантира развитието и усъвършенстването на безопасността на железопътния транспорт в Общността, както и подобрения достъп до пазара на железопътни услуги чрез:

[...]

б) определяне на отговорностите между участниците в процеса;

[...]“.

30. Член 3 от същата директива постановява:

„По смисъла на настоящата директива:

[...]

„т) „ползвател“ означава лице или образувание, което като собственик или с право на ползване на превозно средство, го експлоатира като средство за транспорт и е регистрирано като такъв в Националния регистър на превозните средства (НРПС), предвиден в член 33 от Директива [2008/57] (наричана по-нататък „Директива за оперативната съвместимост на железопътната система“);

у) „структура, която отговаря за поддръжката“ означава структура, която отговаря за поддръжката на превозно средство и е регистрирана като такава в НРПС;

[...]“.

¹⁰ Директива 2008/57/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. (преработена версия) (ОВ L 191, 2008 г., стр. 1).

¹¹ Наричана по-нататък „Директива 2004/49“ (ОВ L 345, 2008 г., стр. 62).

31. В член 4, параграфи 3 и 4 от тази директива е постановено следното:

„3. Държавите членки гарантират, че отговорността за безопасната експлоатация на железопътната система и контролът на рисковете, свързани с нея, се поемат от операторите на железопътни инфраструктури и предприятия, което ги задължава да въвеждат необходимите мерки за контрол на риска, при възможност в сътрудничество помежду си, да прилагат националните правила и норми на безопасност и да създават системи за управление на безопасността в съответствие с настоящата директива.

Без да се засяга гражданската отговорност в съответствие със законните изисквания на държавите членки, всеки оператор на железопътна инфраструктура и предприятие поема отговорност за своята част от системата и нейната безопасна експлоатация, включително доставката на материали и договарянето на услуги, спрямо потребители, клиенти, съответни служители и трети страни.

4. Това става, без да се засяга отговорността на всеки производител, персонал по поддръжка, собственик на вагони, доставчик на услуги и фирма снабдител, всеки от тях да гарантира, че подвижният състав, инсталациите, спомагателните съоръжения и оборудването, както и доставяните от тях услуги съответстват на изискванията и определените условия за използване, така че да могат да бъдат въведени в безопасна експлоатация от железопътното предприятие и/или инфраструктура“.

32. Съгласно член 14а от Директива 2004/49:

„1. За всяко превозно средство, преди да бъде въведено в експлоатация, се определя структура, която отговаря за неговата поддръжка и се регистрира в Националния регистър на превозните средства съгласно член 33 от Директивата за оперативната съвместимост на железопътната система.

2. Железопътно предприятие, оператор на инфраструктура или ползвател може да изпълнява функцията на структура, която отговаря за поддръжката.

3. Без да се засяга задължението на железопътните предприятия и операторите на инфраструктура за безопасната експлоатация на влак, предвидено в член 4, структурата осигурява, посредством система за поддръжка, безопасното експлоатационно състояние на превозните средства, за чиято поддръжка отговаря. За тази цел, структурата, която отговаря за поддръжката, гарантира, че превозните средства се поддържат в съответствие с:

а) досието относно поддръжката на всяко превозно средство;

б) действащите разпоредби, включително правилата за поддръжка и разпоредбите на [техническите изисквания за оперативна съвместимост].

Всяка структура, която отговаря за поддръжката, извършва поддръжката сама, или посредством работилници за поддръжка въз основа на сключен договор.

[...]“.

III. Обстоятелствата по спора и обжалваното решение

33. През април 2014 г. генералният секретар на ОТИФ изпраща на договарящите страни по СОТИФ предложенията за изменения на СОТИФ, които са представени на 25-ата сесия на Ревизионната комисия на ОТИФ в Берн (Швейцария) от 25 до 27 юни 2014 г. Тези предложения за изменения засягат по-специално притурки В (СІМ), D (СUV), във връзка с член 12 от СОТИФ, и притурка Е (СUI). На 25 април и 27 май 2014 г. Френската република и Федерална република Германия изпращат съответно предложения за изменения, отнасящи се до притурка D (СUV), които са внесени и пред Ревизионната комисия на ОТИФ по време на същата тази сесия.

34. На 26 май 2014 г. Комисията представя пред работна група „Сухопътен транспорт“ на Съвета работен документ за подготовката за 25-ата сесия на Ревизионната комисия на ОТИФ относно някои изменения на СОТИФ. На 5 юни 2014 г. тя представя на Съвета Предложение за решение на Съвета за формулиране на позицията, която да бъде застъпена от ЕС на тази сесия на Ревизионната комисия на ОТИФ (СОМ(2014) 338 окончателен). След като подготвителните органи на Съвета приключват работа, на заседанието си на 24 юни 2014 г. Съветът по общи въпроси приема на основание член 91 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС Решение 2014/699/ЕС¹² (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

35. Федерална република Германия гласува против това решение и прави следната декларация по време на приемането на обжалваното решение:

„Федерална република Германия счита, че [Съюзът] не е компетентен по отношение на измененията към притурка В (Единни правила за договора за международен железопътен превоз на товари — СІМ), притурка D (Единни правила за използване на подвижен състав в международно железопътно движение — СUV) и притурка Е (Единни правила за договора за използване на инфраструктурата в международно железопътно движение — СUI) към [СОТИФ] и че съответно не е необходимо да координира позицията на [Съюза] за 25-ата сесия на Ревизионната комисия на Междуправителствената организация за международни железопътни превози, която ще се проведе от 25 до 27 юни 2014 г. До настоящия момент [Съюзът] не е упражнявал законодателната си компетентност в областите на частното транспортно право, уредени от тези притурки. Следователно държавите членки могат да продължат да упражняват компетентността си в съответствие с второто изречение на член 2, параграф 2 от ДФЕС. Освен това, в случаите на споделена компетентност, член 6, параграф 2 от [споразумението за присъединяване] изрично предвижда, че държавите членки могат да продължат да гласуват самостоятелно в тези области. С настоящото [Федерална република] Германия заявява, че като предпазна мярка отказва Европейската комисия да изразява гласа на Германия“.

36. Съгласно съображения 4—6 и 9 от обжалваното решение:

„(4) Измененията на [СОТИФ] имат за цел да се актуализират задачите на Комисията от технически експерти, определението на „ползвател“ („keeper“) да се измени в съответствие с правото на Съюза, както и да се изменят някои правила относно финансирането на [ОТИФ], нейното одитиране и отчитане, както и да се извършат малки административни промени.

(5) Измененията на притурка В (СІМ) имат за цел да се даде предпочитание на използването на електронната форма на товарителницата и придружаващите я документи и да се изяснят някои разпоредби на договора за железопътен превоз.

¹² Решение на Съвета от 24 юни 2014 г. за определяне на позицията, която да бъде заета от името на Европейския съюз на 25-ата сесия на Ревизионната комисия на Междуправителствената организация за международни железопътни превози по отношение на някои изменения на Конвенцията за международни железопътни превози (СОТИФ) и на притурките към нея (ОВ L 293, 2014 г., стр. 26).

(6) Измененията на притурка D (CUV), представени от Генералния секретар на OTIF, имат за цел да изяснят ролята на ползвателя (keeper) и на структурата, която отговаря за поддръжката, в договорите за използване на подвижния състав в международно железопътно съобщение. [Френската република] представи отделно предложение по отношение на отговорността за вреди, причинени от подвижен състав. [Федерална република] Германия представи отделно предложение относно обхвата на единните правила CUV.

[...]

(9) Измененията на притурка E (CUI), предложени от Международния комитет по железопътен транспорт (CIT), са насочени към разширяване на обхвата на единните правила за договора за използване на инфраструктурата и по отношение на вътрешния железопътен транспорт, към създаване на правно основание за общи условия за използване на железопътната инфраструктура и към разширяване на отговорността на управителя на инфраструктурата за вреди или щети, причинени от инфраструктурата“.

37. Член 1, параграф 1 от обжалваното решение гласи, че „[п]озицията, която да бъде заета от името Съюза на 25-ата сесия на Ревизионната комисия, създадена с [COTIF], трябва да бъде в съответствие с приложението към [това] решение“.

38. Точка 4 от това приложение, която се отнася за частична ревизия на COTIF, постановява следното:

„[...]

Компетентност: споделена.

Упражняване на права за гласуване: държавите членки.

Препоръчана съгласувана позиция:

[...]

Измененията в член 12 (Изпълнение на съдебните решения. Запори) следва да бъдат подкрепени, тъй като определението за „ползвател“ („keeper“) се изменя в съответствие с правото на Съюза.

[...]“.

39. Точка 5 от това приложение, която се отнася за частична ревизия на притурка B (CIM), е със следния текст:

„[...]

Компетентност: споделена.

Упражняване на права за гласуване: от Съюза за членове 6 и 6а; от държавите членки за останалите членове.

Препоръчана съгласувана позиция:

Измененията в член 6 и член 6а засягат правото на Съюза поради използването на товарителницата и придружаващите я документи за митнически, както и за санитарни и фитосанитарни процедури. Съюзът изразява съгласие с намерението на ОТИФ да се даде приоритет на електронната форма на товарителниците. Въпреки това, към момента приемането на тези изменения може да доведе до нежелани последици. Сегашната опростена митническа процедура за транзит при железопътни превози е възможна само с документи на хартиен носител. Следователно, ако железопътният сектор избере да използва електронна товарителница, ще трябва да се използва стандартната митническа процедура за транзит, както и новата компютъризирана транзитна система (NCTS).

Комисията е започнала подготовка за сформирването на работна група, която да обсъди използването на електронни документи за транзит в рамките на [Регламент № 952/2013]. Тази работна група ще проведе първото си заседание на 4—5 юни 2014 г. Съюзът изразява съгласие също и с намерението придружителните документи да се подават в електронен формат. В настоящата правна уредба на Съюза обаче липсва правно основание за подаването в електронен формат на подобни документи (например общия ветеринарен входен документ, общия документ за влизане), които трябва да придружават подлежащите на санитарен и фитосанитарен контрол стоки и следователно е необходимо тези документи да бъдат подавани на хартиен носител. Комисията е подготвила проект за регламент, който да уреди електронното сертифициране и понастоящем този проект се обсъжда в Европейския парламент и в Съвета. Очаква се този регламент (Регламент за официалния контрол) да бъде приет към края на 2015 г. или в началото на 2016 г., но ще има и известен преходен период за започването на неговото прилагане.

Поради това Съюзът предлага да не се взема решение по тази точка на настоящото заседание на Ревизионната комисия и ОТИФ да продължи да сътрудничи със Съюза по този въпрос, за да се разработи добре подготвено решение за предстоящото изменение на СИМ, което е най-добре да бъде съгласувано във времето с [Регламент № 952/2013] и разпоредбите по неговото прилагане, които трябва да влязат в сила на 1 май 2016 г. Прилагането на някои електронни процедури може да започне поетапно в периода от 2016 г. до 2020 г., в съответствие с член 278 от [Регламент № 952/2013].

[...]“.

40. Точка 7 от същото приложение, която се отнася за частична ревизия на притурка D (CUV), гласи следното:

„[...]“

Компетентност: споделена.

Упражняване на права за гласуване: Съюзът.

Препоръчана позиция на Съюза: да се подкрепят измененията на членове 2 и 9, тъй като те изясняват ролята на ползвателя и на структурата, която отговаря за поддръжката, в съответствие с правото на Съюза [Директива 2008/110]. Въпреки това предложението за изменение на член 7, представено от [Френската република] и отнасящо се за отговорността на лицето, предоставило подвижен състав като транспортно средство, в случай на вреда, дължаща се на недостатък на подвижния състав, се нуждае от допълнителен анализ в рамките на Съюза преди вземането на решение в рамките на ОТИФ. Поради това Съюзът не може да подкрепи това предложение за изменение на тази сесия на Ревизионната комисия и предлага решението да се отложи до следващото заседание на Общото събрание, за да се извърши допълнителна

преценка на този въпрос. Съюзът заема същата позиция, т.е. решението да се отложи за следващото заседание на Общото събрание, за да се извърши допълнителна преценка на въпроса, относно предложението на [Федерална република] Германия за нов член 1а, представено на ОТИФ по време на съгласуването на позицията на Съюза.

Допълнителна препоръчана позиция на Съюза: в документ CR 25/7 ADD 1, стр. 6, в края на § 8а да се добави: „The amendment to Article 9, paragraph 3, first indent, does not affect the existing allocation of liabilities between ECM and the keeper of the vehicles“.

41. Точка 12 от приложението към обжалваното решение, която се отнася за частична ревизия на притурка E (CUI), гласи следното:

„[...]“

Компетентност: споделена.

Упражняване на права за гласуване: Съюзът.

Препоръчана съгласувана позиция: измененията да се отхвърлят. Тези предложения може да заслужават допълнително разглеждане, но не са обсъдени от нито един вътрешен орган на ОТИФ преди Ревизионната комисия, поради което не бе възможно въздействието им да бъде разгледано достатъчно подробно. Изглежда прибързано на тази сесия на Ревизионната комисия без подходяща подготовка да се изменят CUI, които понастоящем са съобразени с правото на Съюза“.

42. На 25-ата сесия на Ревизионната комисия на ОТИФ Комисията представя позицията на Съюза така, както е посочена в обжалваното решение, а Федерална република Германия изразява самостоятелна позиция по предложенията за изменения на член 12 от СОТИФ, както и на притурки В (CIM), D (CUV) и E (CUI) (наричани по-нататък заедно „спорните изменения“) и настоява да упражни сама правото си на глас по тези въпроси. Федерална република Германия гласува против представената позиция на Съюза по отношение на предложените изменения на член 12 от СОТИФ и на притурка D (CUV). Тъй като тези предложения събират нужното мнозинство, въпросните изменения са приети от Ревизионната комисия на ОТИФ.

43. След това Комисията изпраща официално уведомително писмо на Федерална република Германия във връзка с гласуването ѝ на 25-ата сесия на Ревизионната комисия на ОТИФ в противоречие с обжалваното решение.

IV. Производството пред Съда и исканията на страните

44. Федерална република Германия иска Съдът да отмени обжалваното решение, доколкото то засяга спорните изменения и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

45. Съветът иска Съдът да отхвърли жалбата и при условията на евентуалност, в случай че обжалваното решение бъде отменено, да запази действието му, както и да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

46. Френското правителство и правителството на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия встъпват в делото в подкрепа на исканията на Федерална република Германия, докато Комисията встъпва в подкрепа на Съвета.

47. Всички посочени по-горе страни, с изключение на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, участват в съдебното заседание на 25 октомври 2016 г.

V. Анализ

48. Настоящото дело е образувано по спор между Федерална република Германия и Съвета с предмет решение на последния относно определяне на позицията, която да бъде зета от името на Съюза на сесия на Ревизионната комисия на ОТИФ по отношение на някои изменения на СОТИФ и на притурките към нея.

49. Федерална република Германия изтъква три основания, първото от които е твърдение за нарушение на принципа на предоставената компетентност на Съюза, второто — за нарушение на задължението за мотивиране, а третото — за нарушение на принципа на лоялно сътрудничество във връзка с принципа за ефективна правна защита.

50. Ще анализирам тези три правни основания в предложения от Федерална република Германия ред.

A. По първото основание, изведено от нарушение на член 5, параграф 2 ДЕС

51. С първото си основание Федерална република Германия твърди, че член 91 и член 218, параграф 9 ДФЕС не предоставят компетентност на Съюза да определя позицията, която да заеме на 25-ата сесия на Ревизионната комисия ОТИФ по отношение на предложените изменения на притурки В (СІМ), D (СUV) и E (СUІ).

52. С член 13, параграф 1, буква в) от СОТИФ се създава Ревизионна комисия, която в съответствие с член 33, параграф 4 от СОТИФ взема решения по предложения за изменението ѝ и на притурките към нея¹³.

53. Разглежданите в настоящото дело изменения са включени в списъка на член 33 от СОТИФ.

1. По член 218 ДФЕС

54. Член 218 ДФЕС урежда процедурата по договаряне и сключване на споразумения на Съюза с трети страни или с международни организации. Съветът, в качеството си на институция, представляваща интересите на държавите членки, е главният орган за вземане на решения в тази процедура. За тази цел съгласно член 218, параграф 2 ДФЕС той разрешава започването на преговорите (обикновено Комисията преговаря)¹⁴, приема указанията за воденето им¹⁵, разрешава подписването¹⁶ и сключва споразуменията¹⁷. Този член предвижда също и степента

¹³ Вж. и член 17, параграф 1, буква а) от СОТИФ.

¹⁴ Вж. член 218, параграф 3 ДФЕС.

¹⁵ Вж. член 218, параграф 4 ДФЕС.

¹⁶ Вж. член 218, параграф 5 ДФЕС.

¹⁷ Вж. член 218, параграф 6 ДФЕС.

на участие на Европейския парламент — или с одобрение в изчерпателно изброените случаи¹⁸, или с консултация¹⁹. Така или иначе Европейският парламент получава информация на всички етапи от процедурата²⁰. По време на цялата процедура Съветът действа с квалифицирано мнозинство²¹, освен в посочените точно определени случаи²².

55. По принцип същото важи и за измененията на споразумения, доколкото процедурата за изменение на споразумение е същата като процедурата за сключване на споразумение²³.

56. Член 218, параграф 9 ДФЕС обаче предвижда, като изключение от това общо правило, опростена процедура²⁴. Съгласно тази разпоредба, включена в ДЕС с Договора от Амстердам²⁵ и изменена с Договора от Ница²⁶, Съветът, по предложение на Комисията, приема решение за установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, който има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението²⁷.

57. Накрая следва да се отбележи, че при изменения на споразумения член 218, параграф 7 ДФЕС²⁸ дерогира член 218, параграф 9 ДФЕС. Първата разпоредба се явява, така да се каже, опростена процедура на опростената процедура²⁹, но в настоящия случай е неприложима.

58. В случая по предложение на Комисията Съветът е приел решение за определяне на позиция, която да бъде зета от името на Съюза в Ревизионната комисия (т.е. орган, създаден с СOTIF). Този орган има за задача да приема актове с правно действие, тъй като с тях се цели изменение на СOTIF и притурките към нея. Освен това, както ще видим подробно по-нататък, предвидените изменения не оказват въздействие върху институционалната рамка на СOTIF³⁰. Следователно те попадат в приложното поле на член 218, параграф 9 ДФЕС.

59. Главното производство се вписва изцяло в прилагането на тази разпоредба. Дори бих казал, че то представлява една от „стандартните ситуации“, предвидени от опростената процедура по тази разпоредба³¹.

18 Вж. член 218, параграф 6, буква а) ДФЕС: асоцииране, присъединяване към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-долу „ЕКПЧ“), споразумения за създаване на специфична институционална рамка чрез организиране на процедури за сътрудничество, споразумения със значителни финансови последици за Съюза и споразумения в области, за които се прилага или обикновената законодателна процедура, или специалната законодателна процедура, когато се изисква одобрение от Европейския парламент.

19 Вж. член 218, параграф 6, буква б) ДФЕС.

20 При това „незабавно изчерпателна информация“, вж. член 218, параграф 10 ДФЕС.

21 Вж. член 16, параграф 3 ДЕС.

22 Вж. член 218, параграф 8 ДФЕС: единодушие се изисква, когато споразумението се отнася до област, за която се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза, както и за споразуменията за асоцииране, споразуменията за икономическо, финансово и техническо сътрудничество с държавите кандидати за присъединяването на Съюза към ЕКПЧ.

23 Вж. например *Eeckhout*, P. *EU External Relations Law*. 2. ed., Oxford University Press, 2012, p. 209; *Bungenberg*, M. — In: Von der Groeben, H., Schwarze, J. et Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 218 AEUV, pt. 81, и *Terhechte*, J. Ph. — In: Schwarze, J. (ed.), *EU-Kommentar*, 3. ed., Nomos, Baden-Baden, 2012.

24 Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Обединено кралство/Съвет (С-81/13, EU:C:2014:2114, бележка под линия 63).

25 Вж. член 300, параграф 2, втора алинея ЕО.

26 Вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Съвет/Комисия (С-73/14, EU:C:2015:490, т. 71—73). Вж. и *Eeckhout*, P. *EU External Relations Law*. 2. ed., Oxford University Press, 2012, p. 208.

27 По-подробно за приемането на тази разпоредба вж. заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Германия/Съвет (С-399/12, EU:C:2014:289, т. 39 и сл.).

28 Съгласно тази разпоредба чрез дерогация от член 218, параграфи 5, 6 и 9 ДФЕС Съветът може, с решението за сключването на дадено споразумение, да упълномощи преговарящия да одобри измененията по споразумението от името на Съюза, когато това споразумение предвижда, че измененията трябва да бъдат приети съгласно опростена процедура или от създаден от споразумението орган. Съветът може да включи специфични условия при упълномощаването.

29 Вж. и заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Съвет/Комисия (С-73/14, EU:C:2015:490, т. 67).

30 Става въпрос за незначителни изменения, които имат по-скоро технически характер.

31 Например Съдът изключва приложимостта на член 218, параграф 9 ДФЕС в случаите на определяне на евентуалната позиция на Съюза пред международен съдебен орган, вж. решение от 6 октомври 2015 г., Съвет/Комисия (С-73/14, EU:C:2015:663, т. 66 и 67).

60. Съвсем очевидно е, че всяко изменение на споразумение по процедурата от член 218, параграф 9 ДФЕС предполага съществуването на компетентност на Съюза.

61. Така стигаме до системата на компетентности, установена с Договорите³².

2. По системата на компетентности на Съюза

62. Съгласно член 5, параграф 1, първо изречение ДЕС принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза. Член 5, параграф 2 ДЕС предвижда, че Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите членки³³.

63. Принципът на предоставената компетентност се прилага както към вътрешните, така и към външните компетентности.

а) Вътрешни и външни компетентности

64. ДФЕС предоставя компетентности на Съюза. В този смисъл той съдържа различни правни основания, на които Съюзът може да действа, като например член 91 ДФЕС в областта на транспорта, който ще разгледам по-нататък.

65. По отношение по-конкретно на външната компетентност, т.е. на способността на Съюза (който има правоспособност съгласно член 335 ДФЕС) да сключва споразумения с трети страни или международни организации, Договорът от Лисабон за първи път в историята на Съюза³⁴ уточнява³⁵ в сбит вид случаите, в които Съюзът разполага с такава компетентност. Член 216, параграф 1 ДФЕС предвижда външна компетентност за Съюза в четири случая, за които практиката на Съда в тази област съдържа малко информация³⁶.

32 В този смисъл препращам към много подробното заключение на генералния адвокат Sharpston по становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур), EU:C:2016:992, т. 54—78).

33 Всъщност този принцип, който се основава на самата логика на Договорите, е бил изрично формулиран като принцип, който урежда вертикалните компетентности (тези на Съюза спрямо тези на държавите членки) едва в Договора от Маастрихт (вж. член 3б, понастоящем член 5 ЕО).

34 Вж. Geiger, R. — In: Geiger, R., Khan, D.-E. et Kotzur, M. (ed.), European Union Treaties, C. H. Beck, Hart, Munich, Oxford, 2015, Article 216, pt. 1.

35 Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:441, т. 42). Вж. също Cremona, M. Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process. — In: Dashwood, A. et Maresceau, M., Law and practice of EU external relations — salient features of a changing landscape, Cambridge University Press, 2008, p. 34—69, p. 56.

36 Вж. и заключението на генералния адвокат Sharpston по становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур), EU:C:2016:992, т. 64).

66. Съгласно член 216, параграф 1 ДФЕС Съюзът може да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, първо, когато Договорите го предвиждат³⁷ или когато сключването на споразумение, второ³⁸, е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели³⁹, трето, или е предвидено в някоя от правно обвързващите актове на Съюза⁴⁰, четвърто, или може да засегне общи правила или да измени техния обхват⁴¹.

67. Тук трябва вече да се отбележи, че вторият и четвъртият случай са компетентности, които преди влизането в сила на Договора от Лисабон обичайно са били наричани „имплицитни“.

68. Член 216, параграф 1 ДФЕС не казва нищо по въпроса дали външната компетентност е изключителна или споделена, и съвсем правилно. Ще се върна на този въпрос по-нататък.

б) Изключителна и споделена компетентност

69. С влизането в сила на Договора от Лисабон категориите и областите на компетентност на Съюза са изрично и подробно уредени в дял I („Категории и области на компетентност на Съюза“) от част първа на ДФЕС, озаглавена „Принципи“.

70. Най-напред, член 2, параграф 1 ДФЕС предвижда, че когато Договорите предоставят на Съюза изключителна компетентност в определена област, само Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове. Съгласно обаче член 2, параграф 2 ДФЕС, когато Договорите предоставят на Съюза компетентност, споделена с държавите членки в определена област, Съюзът и държавите членки могат да законодателстват и да приемат правно обвързващи актове в тази област.

71. Последната разпоредба установява принцип на преимущество, като пояснява, че държавите членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята, и че те упражняват отново своята компетентност, доколкото Съюзът е взел решение да спре да упражнява своята.

72. Този принцип се прилага както към вътрешните, така и към външните компетентности⁴².

73. По-нататък, членове 3—6 ДФЕС определят различните видове компетентност, с които разполага Съюзът според областите си на действие. Член 3 ДФЕС, на който ще се върна подробно по-нататък, разглежда изключителните компетентности, член 4 ДФЕС предвижда споделена компетентност „по подразбиране“⁴³, като уточнява основните области, в които споделената компетентност между Съюза и държавите членки се прилага⁴⁴ (транспортът е

37 Става въпрос само за потвърждаване на принципа на предоставената компетентност. Вж. също становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Хагската конвенция) от 14 октомври 2014 г. (EU:C:2014:2303, т. 67 и цитираната съдебна практика).

38 Следва да се подчертае, че в текста на немски език на член 216, параграф 1 ДФЕС изразът „в рамките на политиките на Съюза“ се отнася не само до втората, но и до третата и четвъртата хипотеза. По това текстът на немски език се различава например — без да претендирам за изчерпателност — от тези на английски, френски, полски, нидерландски, италиански, испански, португалски, датски и шведски език. Тази констатация обаче не е от значение за настоящото дело.

39 Вж. становище 1/76 (Споразумение за учредяване на Европейски фонд за вътрешния воден транспорт) от 26 април 1977 г. (EU:C:1977:63, т. 3); становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г. (EU:C:1993:106, т. 7) и становище 1/03 (Конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г. (EU:C:2006:81, т. 115).

40 Вж. становище 1/94 (Споразумения, приложени към споразумението СТО) от 15 ноември 1994 г. (EU:C:1994:384, т. 95).

41 Вж. решение от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет (22/70, EU:C:1971:32, т. 17 и 18, наричано по-нататък „решението AETR“).

42 Вж. становище 2/94 (Присъединяване на Общността към ЕКПЧ) от 28 март 1996 г. (EU:C:1996:140, т. 24) и решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет (С-370/07, EU:C:2009:59, т. 46).

43 Съгласно член 4, параграф 1 ДФЕС Съюзът разполага с компетентност, споделена с държавите членки, когато Договорите му предоставят компетентност, която не се отнася до областите, посочени в членове 3 ДФЕС и 6 ДФЕС.

44 Вж. член 4, параграф 2 ДФЕС.

изрично включен)⁴⁵, член 5 ДФЕС разглежда координирането на икономическите политики на Съюза и член 6 ДФЕС постановява, че Съюзът разполага с компетентност „да провежда действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки“ в определени области като опазването и подобряването на човешкото здраве и промишлеността.

74. Да се върнем на член 3 ДФЕС. Тази разпоредба посочва изчерпателно областите, в които Съюзът разполага с изключителна компетентност. В параграф 1 от нея са изброени областите, в които Съюзът разполага с (изрична) изключителна компетентност, а именно митнически съюз, установяване на правила относно конкуренцията, необходими за функциониране на вътрешния пазар, парична политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото, опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството и обща търговска политика.

75. Член 3, параграф 2 ДФЕС предвижда, че Съюзът разполага също с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, първо, когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза, или, второ, когато е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност, или, трето, доколкото може да засегне общите правила или да промени техния обхват. Следва да се подчертае, че за разлика от член 3, параграф 1 ДФЕС параграф 2 от същата разпоредба, в който се посочва „сключване на международни споразумения“, се отнася само за външните компетентности на Съюза.

76. Когато обаче Съюзът разполага със споделена компетентност, самият той и държавите членки могат да провеждат действия.

77. Въпреки това, когато или доколкото Съюзът е упражнил своята външна споделена компетентност, държавите членки вече няма как да упражнят своята⁴⁶. Държавите членки упражняват своята компетентност само доколкото Съюзът не е упражнил своята⁴⁷. Ако упражнява външната си споделена компетентност, Съюзът действа самостоятелно⁴⁸. Упражняването на споделена компетентност от Съюза носи в себе си елемент на изключителност, тъй като води до невъзможност държавите членки да упражнят своята. В подобна ситуация се прилага принципът на преимущество, прогласен в член 2, параграф 2 ДФЕС⁴⁹.

78. Кога и как Съюзът упражнява тази компетентност е по същество политически въпрос⁵⁰, като в това отношение се прилага процедурата по член 218 ДФЕС⁵¹.

79. Следва да се подчертае разликата между изключителна компетентност по смисъла на член 3 ДФЕС и споделена компетентност, която Съюзът е решил да упражни. В този смисъл член 2, параграф 2, трето изречение ДФЕС предвижда, че държавите членки упражняват отново своята компетентност, доколкото Съюзът е решил да спре да упражнява своята. Тази разпоредба се прилага единствено към споделената компетентност.

45 Вж. член 4, параграф 2, буква ж) ДФЕС.

46 Вж. също *Lenaerts*, К. *Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des États membres et la question de préemption*. — In: Demaret, P. (ed.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Bruges, 1986, p. 37–62, p. 61.

47 Вж. член 2, параграф 2, второ изречение ДФЕС. Вж. също решение от 14 юли 1976 г., *Kramer* и др. (3/76, 4/76 и 6/76, EU:C:1976:114, т. 39).

48 Вж. и заключението на генералния адвокат *Kokott* по дело Комисия/Съвет (С-13/07, EU:C:2009:190, т. 76).

49 Тази разпоредба може да се разглежда като кодифициране на съществуващото правно положение. Вж. заключението на генералния адвокат *Kokott* по дело Комисия/Съвет (С-13/07, EU:C:2009:190, т. 76 и бележка под линия 40).

50 Вж. в този смисъл и статия на *Mögele*, R. — In: Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2. ed., C. H. Beck, Munich, 2012, Artikel 216 AEUV, pt. 32.

51 Вж. също заключението на генералния адвокат *Sharpston* по становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур), EU:C:2016:992, т. 74).

80. Следователно за съотношението между член 216, параграф 1 и член 3, параграф 2 ДФЕС следва да се подчертае, че първата разпоредба разглежда съществуването на външна компетентност, докато втората решава въпроса дали такава външна компетентност (съществуваща съгласно член 216, параграф 1 ДФЕС) е изключителна⁵².

81. Считаю, че това става ясно от текста на тези две разпоредби, както и от мястото на всяка една от тях в ДФЕС. От това следва също така, че обхватът на член 216, параграф 1 ДФЕС е по-широк от този на член 3, параграф 2 ДФЕС. Само една част от изложените в член 216, параграф 1 ДФЕС компетентности са изключителни по смисъла на член 3, параграф 2 ДФЕС⁵³.

82. Ето защо първо следва да се определи съществуването на компетентност на Съюза по смисъла на член 216, параграф 1 ДФЕС, евентуално във връзка с други разпоредби от ДФЕС, преди да се занимаем с въпроса за естеството на тази компетентност, по-специално дали тя е изключителна по смисъла на член 3, параграф 2 ДФЕС, или е просто споделена. Съдът също следва този подход⁵⁴.

в) Споделена компетентност и смесено споразумение: два различни въпроса

83. Следва да се подчертае, че въпросът за компетентността — изключителна или споделена — не трябва да се смесва с този за смесено споразумение, а именно споразумение с една или повече трети държави или с международна организация, по което страни са едновременно Съюзът и държавите членки.

84. Както изтъква генералният адвокат Wahl в заключението си по становище 3/15⁵⁵, „[п]о принцип законодателят разполага със свобода на преценка при избор между смесено споразумение или споразумение само със [Съюза], когато предметът на споразумението попада в област на споделена [...] компетентност“.

85. Правото на Съюза изисква сключването на смесено споразумение единствено в случая, когато една част от това споразумение попада в обхвата на компетентността на Съюза, а друга — в изключителната компетентност на държавите членки, като никоя от тези части не е второстепенна спрямо другата⁵⁶.

86. По тази логика измененията на смесено споразумение като разглежданото в случая следва да се подчиняват на същия принцип. Ако например в област на споделена компетентност Съюзът реши да упражни по отношение на такива изменения своята компетентност, решенията се вземат вече не от държавите членки, а от Съюза.

52 Вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур), EU:C:2016:992, т. 64). Следва да се добави, че в по-голямата си част доктрината споделя този подход. Вж. например *Eeckhout*, P. *EU External Relations Law*. 2. ed., Oxford University Press, 2012, p. 112; *Hartley*, T. *The foundations of European Union law*. 8. ed., Oxford University Press, 2014, p. 186; *Geiger*, R. — In: *Geiger*, R., *Khan*, D.-E., et *Kotzur*, M., *European Union Treaties*, C. H. Beck, Hart, Munich, Oxford, 2015, Article 216 TFEU, pt. 3; *Lachmayer*, K., et *Von Förster*, St. — In: *Von der Groeben*, H., *Schwarze*, J. et *Hatje*, A. (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 216 AEUV, pt. 4; *Mögele*, R. — In: *Streinz*, R. (ed.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2. ed., C. H. Beck, Munich, 2012, Artikel 216 AEUV, pt. 29.

53 В текстовете на някои езици член 216, параграф 1, четвърта хипотеза ДФЕС може парадоксално да изглежда по-рестриктивен спрямо член 3, параграф 2, трета хипотеза ДФЕС. Това не важи за текста на френски език. При всички положения, също като генералния адвокат Sharpston в заключението ѝ по становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур), EU:C:2016:992, бележка под линия 26), не придавам решаващо значение на евентуална разлика в текста на тези две разпоредби на някои езици.

54 Вж. например и становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Хагската конвенция) от 14 октомври 2014 г. (EU:C:2014:2303, т. 67 и сл.).

55 Становище (Маракешки договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения), EU:C:2016:657, т. 119.

56 Вж. заключението на генералния адвокат Wahl по становище 3/15 (Маракешки договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения), EU:C:2016:657, т. 122).

87. Споразумението за присъединяването разкрива точно това. Съгласно член 6, параграф 2 от това споразумение за решения по въпроси, по които Съюзът има споделена компетентност със своите държави членки, гласуването се извършва или от Съюза, или от неговите държави членки. Следователно, щом като е решил да упражни своята споделена външна компетентност, само Съюзът ще гласува в OTIF.

88. Страните не оспорват, че съгласно член 4, параграф 2, буква ж) ДФЕС компетентността по отношение на мерките, свързани с политиката на транспорта вътре в Съюза, е споделена между Съюза и държавите членки и че в случай на споделена компетентност от член 2, параграф 2 ДФЕС следва, че както Съюзът, така и държавите членки могат да законодателстват и да приемат правно обвързващи актове в тази област, и че държавите членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята.

89. Страните освен това не спорят⁵⁷, че от една страна, Съюзът разполага с вътрешна компетентност на основание член 91, параграф 1 ДФЕС да приема разпоредби в съответните области на частното право за частния транспорт на железопътните предприятия, а именно (частното) право за превози на товари, за договори за чартиране или договори за предоставяне за ползване на превозно средство, както и правото за договори за използване на инфраструктурата, и че от друга страна, Съюзът все още не е използвал такава компетентност.

90. Любопитно е защо в спорните точки от обжалваното решение Съветът посочва, че става въпрос за споделена компетентност, докато в писмената си защита изтъква, че Съюзът разполага с изключителна компетентност.

3. Съществува ли външна компетентност?

а) Доводи на страните

91. Федерална република Германия твърди, че външната политика в областта на транспорта попада в обхвата на споделената компетентност на Съюза и на държавите членки, освен при хипотезата по член 3, параграф 2 ДФЕС, при която външната компетентност на Съюза е изключителна.

92. Според Федерална република Германия, за да се установи дали Съюзът разполага с компетентност по член 218, параграф 9 ДФЕС за приемане на решение за определяне на позицията, която да бъде заета от името на Съюза в международен орган, когато последният приема акт за изменение на разпоредбите на смесено споразумение, би следвало да се провери дали измененията засягат разпоредби от споразумението, които са от компетентността на Съюза. Ако такава компетентност липсва, не би могло да се приема каквото и да било решение за определяне на позицията на Съюза. Според Федерална република Германия за тази проверка е важно да се разбере дали решението на въпросния международен орган има пряко влияние върху достиженията на правото на Съюза и следователно дали съществуват общи правила, за които има риск или да бъдат засегнати, или обхватът им да бъде изменен в резултат на разглежданото решение. Съществуването на такъв риск според Федерална република Германия предполага, че измененията на разпоредбите на международно споразумение попадат в област, в която Съюзът вече е приел общи правила. В това отношение Федерална република Германия се позовава на решение по дело AETR⁵⁸.

⁵⁷ Федерална република Германия признава, че „Съюзът би могъл евентуално [...] да приема общи разпоредби“.

⁵⁸ Решение от 31 март 1971 г. (22/70, EU:C:1971:32).

93. Съветът, подкрепен от Комисията, отбелязва, че външната дейност на Съюза не е ограничена до областите, които вече са предмет на вътрешни разпоредби на Съюза. Той твърди, че Съюзът може да предприема действия във външен план и когато съответните области все още не са или са само частично предмет на правна уредба на равнището на Съюза, която поради това не може да бъде засегната. Той счита, че Съюзът сам може да сключи международно споразумение, като се позове във външен план на „потенциална“ компетентност.

94. Съветът, за разлика от Федерална република Германия, счита, че в област, която попада в обхвата на споделена компетентност, позиция, която може да бъде заета от Съюза в създаден с международно споразумение орган, може да бъде определена посредством решение, прието съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС, тъй като подобна позиция обслужва интереса на Съюза, и при това дори когато не съществуват общи правила, отнасящи се до въпросната област. В такъв случай това би било упражняване на външна споделена, ограничена компетентност в съответствие с Протокол № (25) относно упражняването на областите на споделена компетентност, приложен към ДЕС и ДФЕС⁵⁹ в конкретно обхванати точки от правния акт на Съюза.

95. В случая Съюзът избрал да упражни външната си компетентност в областта на транспорта, като станал договаряща страна по СОТІF и уточнил обхвата и естеството на компетентността си в съответните области, както се потвърждавало от позоваването на член 91 ДФЕС в първото съображение на Решение 2013/103 и от декларацията относно компетентността на Съюза, приложена към същото това решение. Тази декларация, която можела да наведе на мисълта, че прехвърлянето на споделени компетентности е подчинено на съществуването на разпоредби на Съюза, на практика не изключвала възможността за ново прехвърляне на споделени компетентности в рамките на СОТІF.

б) Преценка

96. Най-напред следва да се анализира дали в случая Съюзът разполага с външна компетентност по член 216, параграф 1 ДФЕС.

1) По втората хипотеза, предвидена в член 216, параграф 1, ДФЕС

97. Както вече посочих, във втората хипотеза, предвидена в член 216, параграф 1 ДФЕС, Съюзът има право да сключва споразумение с една или повече трети страни или международни организации, когато сключването на дадено споразумение „е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели“.

98. В случая разглежданата конвенция ясно попада в обхвата на политика на Съюза⁶⁰, тъй като транспортът е предмет на част трета, дял VI ДФЕС. Съгласно член 90 ДФЕС целите на Договорите, свързани с въпросите, уредени в този дял, се осъществяват в рамките на обща транспортна политика. По-конкретно, съгласно член 91, параграф 1 ДФЕС Съюзът разполага с (вътрешна) компетентност, за да установи тази политика на транспорта. В допълнение, съгласно член 100 параграф 1 ДФЕС разпоредбите на дял VI се прилагат *inter alia* към железопътния транспорт.

99. Съгласно практиката на Съда член 91, параграф 1 и член 80, параграф 1 ДФЕС предвиждат пълномощия за действие на Съюза в областта на транспорта⁶¹.

⁵⁹ ОВ С 202, 2016 г., стр. 306.

⁶⁰ Освен това, както беше посочено по-горе, страните не оспорват, че Съюзът разполага с вътрешна компетентност на основание член 91, параграф 1 ДФЕС. В случая разглеждаме политиката на транспорта.

⁶¹ Вж. решение от 14 юли 2005 г., Комисия/Германия (С-433/03, ЕУ:С:2005:462, т. 41).

100. В по-широк смисъл политиката в областта на транспорта е неразривно свързана с тази в областта на вътрешния пазар. Политиката в областта на транспорта не само допринася пряко за осъществяването на политиката в областта на вътрешния пазар, но и самият ДФЕС предвижда, че някои аспекти на транспорта сами по себе си представляват отделна категория услуги⁶².

101. Що се отнася до критерия за необходимост, посочен във втората хипотеза по член 216, параграф 1 ДФЕС⁶³, според мен той следва да се тълкува в широк смисъл⁶⁴. В това отношение компетентните политически институции разполагат с широка свобода на преценка. Критерият за необходимост дори би могъл да се разглежда като обикновено потвърждение с декларативен характер на принципите на субсидиарност⁶⁵ и пропорционалност⁶⁶.

102. При всички положения във втората хипотеза по член 216, параграф 1 ДФЕС критерият за необходимост служи преди всичко да се изключи външна компетентност на Съюза в случаите, в които външното действие на Съюза не позволява осъществяването на целите на ДФЕС.

103. Настоящият случай не е такъв. Всъщност спорните изменения се вписват в осъществяването на целите на ДФЕС в рамките на транспортната политика.

104. Въпросът, който следва от това, е дали Съюзът разполага с външна компетентност, когато изискванията при втората хипотеза по член 216, параграф 1 ДФЕС са изпълнени, или пък за това трябва да бъдат изпълнени други изисквания. В такъв случай Съюзът ще разполага ли с външна компетентност, без за това да се изисква да има приета по-рано вътрешна правна уредба?

105. Според мен да.

106. Текстът на член 216, параграф 1 ДФЕС — очевидно напомнящ този на член 352, параграф 1 ДФЕС⁶⁷, който факт може да се обясни с това, че практиката на Съда преди приемането на Договора от Лисабон „в известен смисъл е [...] транспонира в областта на външните компетентности на [Съюза] логиката, на която се основава член [352 ДФЕС]“⁶⁸ — е ясен и не оставя никакво съмнение. Тази разпоредба се позовава на посочените в Договорите цели в рамките на политиките на Съюза⁶⁹. Няма каквото и да било изискване за наличие на приета по-рано вътрешна правна уредба. В разпоредбите на ДФЕС едва на етапа на квалифицирането на външна компетентност (установена съгласно член 216, параграф 1 ДФЕС) възниква въпросът за вътрешната правна уредба, засегнат във втората хипотеза по член 3, параграф 2 ДФЕС⁷⁰, като дори и при нея не се изисква да има приета по-рано вътрешна правна уредба⁷¹.

62 Съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дела, отнасящи се до транспорта.

63 А именно когато е „необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели“.

64 И то в противоречие с критерия за необходимост по член 3, параграф 2 ДФЕС — разпоредба, за която следва да се напомни, че се отнася до *изключителния* характер на дадена компетентност.

65 Вж. член 5, параграф 3 ДЕС.

66 Вж. член 5, параграф 4 ДЕС.

67 Съгласно който, „[а]ко действие на Съюза изглежда необходимо в рамките на определените от Договорите политики с оглед постигането на посочена в Договорите цел, без последните да предвиждат необходимите за това правомощия, Съветът, като действа с единодушие по предложение на Комисията и след одобрение от Европейския парламент, приема необходимите разпоредби“.

68 Вж. заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Комисия/Обединено кралство (С-466/98, EU:C:2002:63, т. 48).

69 Вж. също *Schmalenbach*, К. — In: Calliess, Chr. et Ruffert, M. (ed.), EUV/AEUV, 5. ed., C. H. Beck, Munich, 2016, Artikel 216 AEUV, pt. 12; *Schütze*, R. *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, p. 272. Според *Hartley*, Т. *The foundations of European Union law*. 8. ed., Oxford University Press, 2014, p. 186, текстът на член 216, параграф 1, втора хипотеза ДФЕС е дори „основан“ на този на член 352 ДФЕС.

70 А именно когато е „необходимо за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност“.

71 Вж. също в този смисъл и *Kadelbach*, S. — In: Von der Groeben, H., Schwarze, J. et Hatje, A. (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, pt. 24, и *Hartley*, Т. *The foundations of European Union law*. 8. ed., Oxford University Press, 2014, p. 180.

107. От практиката на Съда също не може да се изведе каквото и да било изискване за приета по-рано вътрешна правна уредба. Всеки път, когато е бил повдиган въпросът за приета по-рано вътрешна правна уредба, е трябвало да се установи не дали съществува външна компетентност, а дали външната компетентност е изключителна⁷².

108. Освен това от решение Kramer и др.⁷³ става ясно, че самото съществуване на вътрешна компетентност предполага външна компетентност, дори и (все още) да не са били предприети вътрешни мерки⁷⁴.

109. В становище 2/00⁷⁵ Съдът се произнася относно избора на подходящо правно основание на акта, с който Съветът предлага да склучи Протокола от Картахена по биологична безопасност. По този въпрос становищата са разделени, като, от една страна, е това на Комисията, а от друга страна — на Съвета и държавите членки. Докато Комисията счита, че този протокол като цяло попада в приложното поле на общата търговска политика по смисъла на член 207 ДФЕС, изключителна външна компетентност на Съюза, то Съветът и държавите членки считат, че той попада в обхвата на политиката в областта на околната среда по смисъла на член 192, параграф 1 ДФЕС — (също) външна компетентност, но споделена.

110. Според Съда Протоколът от Картахена трябва да се подпише от името на Съюза само на едно правно основание, което трябва да е специфично за политиката в областта на околната среда, а именно член 192, параграф 1 ДФЕС⁷⁶. Освен това Съдът се позовава на решение AETR⁷⁷, съгласно което „следва да се разгледа дали съгласно член [192 ДФЕС] [Съюзът] има *изключителна* компетентност⁷⁸ да подпише протокола поради съществуването на актове на вторичното право, приети в рамките [на Съюза], които уреждат биосигурността и които да могат да бъдат засегнати в случай на участие на държавите членки в процедурата по подписване на въпросния протокол“⁷⁹. По посоченото дело Съдът приема, че осъществяването на хармонизация на вътрешно ниво в областта на прилагането на Протокола от Картахена обхваща само частично тази област, и заключава, че Съюзът и държавите членки разполагат със споделена компетентност за подписването на Протокола⁸⁰.

111. Най-напред, Съдът установява съществуването на компетентност, преди да разгледа въпроса дали тя е изключителна. Едва след това той разглежда съществуването на актове на вторичното право. От становище 2/00⁸¹ става ясно, че съществуването на споделена външна компетентност не зависи от съществуването на актове на вторичното право и следователно от упражняването на вътрешна компетентност.

112. По-нататък, от решения Комисия/Франция⁸² и Комисия/Ирландия⁸³ следва, че Съюзът може да сключва международни споразумения, дори и ако съответните области все още не са или са само частично предмет на правна уредба на равнището на Съюза, която поради този факт не може да бъде засегната.

72 Решение от 31 март 1971 г., AETR (22/70, EU:C:1971:32, т. 31); становище 1/76 (Споразумение за учредяване на Европейски фонд за вътрешния воден транспорт) от 26 април 1977 г. (EU:C:1977:63), становище 1/94 (Споразумения, приложени към СТО) от 15 ноември 1994 г. (EU:C:1994:384, т. 77) и решение от 5 ноември 2002 г., Комисия/Германия (С-476/98, EU:C:2002:631, т. 89).

73 Решение от 14 юли 1976 г. (3/76, 4/76 и 6/76, EU:C:1976:114).

74 Вж. също Craig, P. et De Burca, G. EU law. 6. ed., Oxford University Press, 2015, p. 80.

75 Становище (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 44—47).

76 Становище (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 42 и 44).

77 Решение от 31 март 1971 г. (22/70, EU:C:1971:32).

78 Курсивът е мой.

79 Становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 45).

80 Становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 46 и 47).

81 Становище (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664).

82 Решение от 7 октомври 2004 г. (С-239/03, EU:C:2004:598, т. 30).

83 Решение от 30 май 2006 г., Комисия/Ирландия (С-459/03, EU:C:2006:345, т. 95).

113. Тези три дела⁸⁴ се отнасят до външната компетентност на Съюза в областта на околната среда — компетентност, която е споделена. Фактът, че става въпрос за изрична компетентност на основание член 192 и член 191, параграф 1, четвърто тире ДФЕС⁸⁵, а не за подразбираща се компетентност по смисъла на член 91 ДФЕС във връзка с втората хипотеза по член 216, параграф 1 ДФЕС, не променя с нищо направената в предходната точка констатация, противно на твърдяното от Федерална република Германия. Подразбиращата се компетентност не е по-малко валидна от изричната компетентност.

114. Освен това напълно осъзнавам факта, че контекстът на делата, по които са постановени решения Комисия/Франция и Комисия/Ирландия, е различен от този на настоящото дело, доколкото става въпрос най-вече за разглеждането от Съда на собствената му компетентност за тълкуване на разпоредбите на смесено споразумение и за произнасянето му по спор относно спазването на тези разпоредби. Това все пак не променя с нищо направените от Съда констатации по тези две дела. Контекстът може да се различава в известна степен, но правото — не. В тези две дела се разглежда външната компетентност на Съюза в областта на околната среда — компетентност, която по принцип е споделена.

115. Констатираното от Съда в решения Комисия/Франция и Комисия/Ирландия може да се отнесе и към настоящото дело⁸⁶.

2) По другите задължения на Съвета

116. Предлаганото от мен тълкуване на втората хипотеза по член 216, параграф 1 ДФЕС не означава, че политическите институции на Съюза разполагат с безгранична свобода на преценка.

117. Първо, те подлежат на задължението за мотивиране съгласно член 296, параграф 2 ДФЕС. Ще се спра по-задълбочено на този въпрос при разглеждането на второто основание, изтъкнато от Федерална република Германия.

118. Второ, в случай че упражняват споделена компетентност, тези институции трябва да спазват принципа на субсидиарност, прогласен в член 5, параграф 3 ДЕС. Този принцип се прилага към упражняването на всяка споделена компетентност, независимо дали е вътрешна или външна⁸⁷.

в) Заключение

119. С оглед на изложените съображения Съюзът разполага с външна компетентност на основание член 91 във връзка с втората хипотеза по член 216, параграф 1 ДФЕС. По-горе констатирах, че в рамките на политиките на Съюза разглежданите мерки се вписват в осъществяването на посочените в Договорите цели. Съветът е упражнил тази компетентност. Следователно в съответствие с член 2, параграф 2, второ изречение ДФЕС Федерална република Германия не може от своя страна вече да упражнява споделена компетентност.

⁸⁴ Становище 2/00 (Протокол от Картагена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664); решения от 7 октомври 2004 г., Комисия/Франция (С-239/03, EU:C:2004:598) и от 30 май 2006 г., Комисия/Ирландия (С-459/03, EU:C:2006:345).

⁸⁵ Вж. също член 216, параграф 1, първа хипотеза ДФЕС.

⁸⁶ Решение от 8 март 2011 г., Lesoochránárske zoskupenie (С-240/09, EU:C:2011:125, т. 36), на което се позовава Федерална република Германия, не променя с нищо тези констатации. На практика в това дело съществува вътрешна правна уредба (вж. точка 37 от това решение).

⁸⁷ Вж. също в този смисъл *Lorz*, R. A. et *Meurers*, V. — In: *Von Arnould*, A. (ed.), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht, Band 10)*, Nomos, Baden-Baden, 2014, § 2, pt. 42; *Kadelbach*, S. — In: *Von der Groeben*, H., *Schwarze*, J. et *Hatje*, A. (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, pt. 24; *Roldán Barbiero*, J. *Member States International Agreements*. — In: *Eeckhout*, P. et *Lopez-Escudero*, M. (ed.), *The European Union's external action in times of crisis*, Hart, Oxford, Portland (Oregon), 2014, p. 249—269, p. 266.

120. Ето защо Съветът не е нарушил принципа на предоставената компетентност, уреден в член 5, параграф 2 ДЕС, поради което и първото основание следва да се отхвърли.

121. Разглеждането на първото основание би трябвало да спре дотук, като се има предвид, че предлагам то да бъде отхвърлено. Въпреки това ще продължа моя анализ с оглед евентуално на възможността Съдът да поиска да се установи също дали в разглеждания случай Съюзът разполага и с изключителна външна компетентност.

4. Съществува ли изключителна външна компетентност?

а) По третата хипотеза на член 3, параграф 2 ДФЕС

122. Следва да се разгледа дали Съюзът разполага с изключителна външна компетентност по член 3, параграф 2 ДФЕС.

123. Поради липсата на съответна клауза в законодателен акт на Съюза първата хипотеза по член 3, параграф 2 ДФЕС трябва да бъде директно изключена.

124. Същото важи и за втората хипотеза по този член, която според мен не е приложима, тъй като от преписката по делото по никакъв начин не може да се заключи, че приемането на решението от Съвета е „необходимо, за да [...] позволи [на Съюза] да упражнява своята вътрешна компетентност“. Ето защо в случая не става въпрос за „случая по становище 1/76“⁸⁸.

125. Остава третата хипотеза по член 3, параграф 2 ДФЕС.

126. Въпросът, който възниква, е следният: по какъв начин следва да се тълкува съдържащият се в член 3, параграф 2 ДФЕС израз „доколкото [склучването на международни споразумения] може да засегне общите правила или да промени техния обхват“?

127. Същия израз използва и Съдът в точка 22 от решение АЕТР⁸⁹, когато определя естеството на международните задължения, които държавите членки не могат да поемат извън рамките на институциите на Съюза, щом като са били приети общи правила на Съюза за постигане на целите на ДФЕС⁹⁰. Следователно този израз трябва да се тълкува с оглед на направените от Съда уточнения в решение АЕТР и в последвалата от него съдебна практика⁹¹.

128. Как тогава трябва да се тълкува изразът „може да засегне общите правила или да промени техния обхват“?

⁸⁸ Становище (Споразумение относно учредяването на Европейски фонд за вътрешен воден транспорт) от 26 април 1977 г. (EU:C:1977:63).

⁸⁹ Решение от 31 март 1971 г. (22/70, EU:C:1971:32).

⁹⁰ Вж. решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, EU:C:2014:2151, т. 66).

⁹¹ Вж. решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, EU:C:2014:2151, т. 67).

129. Текстът на член 3, параграф 2 ДФЕС следва да се тълкува в смисъл, че обхванатите от международното споразумение въпроси вече трябва да са уредени с правила на Съюза. Ако такива правила не съществуват, трудно е да си представим как сключването на такова споразумение може да засегне или промени обхвата им⁹². Според мен „обща правила“ по смисъла на тази разпоредба са задължително разпоредби на вторичното право на Съюза, но не и разпоредби от Договорите, поради простата причина, че с разглеждания израз като цяло се кодифицира установената с решение AETR съдебна практика⁹³.

130. Съгласно установената практика на Съда опасност международни задължения да засегнат обща правила на Съюза или да променят техния обхват, която може да обоснове изключителна компетентност на Съюза, е налице, когато тези задължения попадат в приложното поле на посочените правила⁹⁴. Констатирането на такава опасност не предполага пълно съвпадение между областта, в която са поети международните задължения, и областта, регламентирана от правото на Съюза⁹⁵. Обхватът на общите правила на Съюза може да бъде засегнат или променен от тези задължения също и когато последните попадат в област, която в голяма част е вече уредена от правилата на Съюза⁹⁶.

131. Освен това Съдът изтъква, че наличието на компетентност на Съюза, още повече изключителна, трябва да се основава на изводи, направени в резултат на конкретен анализ на съществуващата връзка между предвиданото международно споразумение и действащото право на Съюза. При този анализ трябва да се вземат предвид областите, уредени съответно от правилата на Съюза и от разпоредбите на предвиденото споразумение, предвидимите възможности за развитието им, както и естеството и съдържанието на правилата и разпоредбите, за да се провери дали въпросното споразумение може да засегне еднаквото и съгласувано прилагане на правните норми на Съюза и на доброто функциониране на установената с тях система⁹⁷.

132. Случаят по настоящото дело следва да се анализира, като се имат предвид тези елементи.

133. Спорните изменения са свързани с частното договорно право в областта на железопътния превоз на хора и товари. Несъмнено страните признават, че тази област все още не е уредена от законодателството на Съюза.

134. В това отношение Съветът не оспорва липсата на цялостно и последователно законодателство на Съюза в частното право в областта на транспорта. Той счита все пак, че спорните изменения могат да засегнат други разпоредби на Съюза, по-голямата част от които са посочени в „приложение III“⁹⁸ към Решение 2013/103, поради което те са предмет на изключителната компетентност на Съюза.

92 Вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Комисия/Съвет (С-114/12, ЕУ:С:2014:224, т. 89).

93 Решение от 31 март 1971 г. (22/70, ЕУ:С:1971:32). Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Съвет, С-137/12, ЕУ:С:2013:441, т. 111—117) и заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Комисия/Съвет (С-114/12, ЕУ:С:2014:224, т. 96). Вж. също решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, ЕУ:С:2014:2151, т. 67).

94 Вж. решения от 31 март 1971 г., AETR (22/70, ЕУ:С:1971:32, т. 30), от 5 ноември 2002 г., Комисия/Дания (С-467/98, ЕУ:С:2002:625, т. 82) и от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, ЕУ:С:2014:2151, т. 68).

95 Вж. също становище 1/03 (Конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г. (ЕУ:С:2006:81, т. 126) и решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, ЕУ:С:2014:2151, т. 69).

96 Вж. становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г. (ЕУ:С:1993:106, т. 25), решение от 5 ноември 2002 г., Комисия/Дания (С-467/98, ЕУ:С:2002:625, т. 82), становище 1/03 (Конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г. (ЕУ:С:2006:81, т. 126) и решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, ЕУ:С:2014:2151, т. 70).

97 Вж. становище 1/03 (Конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г. (ЕУ:С:2006:81, т. 124), решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет (С-114/12, ЕУ:С:2014:2151, т. 74) и становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Хагската конвенция) от 14 октомври 2014 г. (ЕУ:С:2014:2303, т. 74).

98 Предполагам, че Съветът има предвид по-скоро притурката към приложение I.

б) Точка 5: частична ревизия на притурка В (СИМ)

135. Предложенията за изменение на член 6 и на член 6а от притурка В (СИМ) предвиждат въвеждане на електронна товарителница.

1) Доводи на страните

136. Федерална република Германия подчертава, че в това отношение няма каквито и да е разпоредби от правото на Съюза в областта на превода на стоки. При тези условия изменението на притурка В (СИМ) не може да засегне която и да е разпоредба от правото на Съюза. Рефлексно действие на тези изменения върху някои разпоредби на Съюза в митническата и ветеринарната област, които са уредени от публичното право, не би било достатъчно за установяването на влияние върху правото на Съюза. При всички положения член 2 от притурка В (СИМ), от който става ясно, че предписанията на митническото право и тези, свързани със защитата на животните, остават непроменени, би изключил всякакво рефлексно действие върху разпоредбите на Съюза, свързани с тези области. Разглежданото изменение не би засегнало правото на страните да се договарят за използването на товарителницата на хартиен носител.

137. Съветът изтъква, че въвеждането на електронна товарителница ще има влияние върху опростената процедура за железопътния митнически транзит, посочена в членове 414 и 419 от Регламента за прилагане, и по-специално върху формалностите, предвидени в член 412, член 416, параграф 1 и член 419, параграфи 1 и 2 от този регламент, както и в член 94 от Регламент № 2913/92. Всъщност използването на електронна товарителница би довело до невъзможност за избор на опростена митническа процедура и следователно би утежило значително митническия контрол. Освен това въвеждането на тази товарителница също би оказало влияние върху законодателството в санитарната и фитосанитарната област, а именно върху Директива 97/78/ЕО⁹⁹, Директива 2000/29/ЕО¹⁰⁰, както и върху Регламент № 136/2004, които предвиждат като общо правило използването на документи на хартия за придружаващите документи. Историята на създаване на член 6, параграф 7 от притурка В (СИМ) също доказва пряката връзка между товарителницата СИМ и митническото законодателство на Съюза. Следователно изменението на член 6 и въвеждането на член 6а в притурка В (СИМ) биха могли да засегнат разпоредбите на правото на Съюза.

138. Според Съвета доводът на Федерална република Германия, че разпоредбите на транспортното право, посочени в приложение I към Решение 2013/103, не биха били засегнати, не може да бъде приет. Освен че това приложение не съдържа изчерпателен списък на актовете на Съюза, свързани с предмета на СОТИЕ, практиката на Съда не поставя изисквания правилата на Съюза, за които съществува риск да бъдат засегнати, да бъдат събрани в един-единствен инструмент на Съюза.

139. Ето защо Съветът поддържа, че Съюзът разполага с изключителна компетентност, що се отнася до предложените изменения на притурка В (СИМ).

⁹⁹ Директива на Съвета от 18 декември 1997 година за определяне на принципите, които регулират организацията на ветеринарните проверки на продуктите, въведени в Общността от трети страни (ОВ L 24, 1998 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 23, стр. 156).

¹⁰⁰

Директива на Съвета от 8 май 2000 година относно защитните мерки срещу въвеждането в Общността на вредители по растенията или растителните продукти и срещу тяхното разпространение в Общността (ОВ L 169, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 33, стр. 68).

2) Преценка

140. Като изхождам от посочената по-горе съдебна практика относно изключителната външна компетентност на Съюза и като тълкувам член 3, параграф 2 ДФЕС, не виждам по какъв начин в това дело предложените изменения на притурка В (СИМ) биха „мо[гли] да засегн[ат] общите правила или да промен[ят] техния обхват“.

141. Притурка В (СИМ) се отнася до договора за международен железопътен превоз на товари (СИМ), т.е. договора между изпращача и железопътния превозвач. Такъв договор трябва да бъде установен с „товарителница“, съставена според единен образец, която придружава всяка пратка. Товарителницата съдържа по-специално подробна информация за маршрута и изпратения товар. В митническата процедура на Съюза товарителницата замества декларацията за транзит, която обичайно е необходима за всички товари, които минават транзит през Съюза¹⁰¹. Макар и Регламентът за прилагане на митническия кодекс да посочва изрично товарителницата СИМ, това опростяване, както твърди Федерална република Германия, без Съветът да оспорва това, се прилага на практика¹⁰² и към товарителниците, уредени с други международни конвенции.

142. Предложеното изменение цели въвеждането на нов член 6а в притурка В (СИМ), чиято цел е да се определят по-специално изискванията, приложими към електронните товарителници. Към настоящия момент член 6, параграф 9 от притурка В (СИМ) вече предвижда, че „[т]оварителницата, включително нейният дубликат, може да бъде съставена под формата на електронно регистриране на данните, позволяващо превръщането им в четими писмени знаци“¹⁰³. Така вече съществува възможността за използване на товарителница в електронна форма, макар и да няма конкретизиран стандарт. Регламент № 2913/92 не урежда използването на тази електронна товарителница. Само член 233, параграф 4 от този регламент разглежда общо въпроса за „електронни[те] документи“. Тази разпоредба гласи единствено, че по принцип използването на електронни документи трябва да е възможно. Обратно, тази разпоредба по никакъв начин не се позовава на какъвто и да е формат на товарителницата.

143. Предложеното изменение с въвеждането на член 6а в притурка В (СИМ), а именно предписанието за електронен формат на товарителница, няма пряко влияние върху хода на митническата процедура. Макар, както посочва Съветът в това отношение, електронните товарителници на настоящия етап от правото на Съюза да не се приемат от компетентните органи, не може да не се отбележи, че е достатъчно да се разпечата електронният документ, за да бъде изпълнена митническата процедура.

144. Следователно не може да става въпрос за изключителна компетентност.

101

Вж. член 413 от Регламента за прилагане.

102

Както става ясно също от указанията за износ и напускане в контекста на Регламент (ЕО) № 648/2005 от 27 октомври 2010 г., приети от Комитета по Митническия кодекс, публикувани от Комисията в TAXUD/A3/0034/2010 в интернет на следния адрес: http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export_exit_guidelines_fr.pdf (вж. част Б, точка 10.4). Очевидно е, че този документ не е правно обвързващ, но добре описва практиката.

103

Същата разпоредба продължава така: „Методите, използвани за регистрирането и обработката на данните, трябва да бъдат равностойни от функционална гледна точка, конкретно по отношение на доказателствената сила на товарителницата, представявана от тези данни“.

в) Точки 4 и 7: частична ревизия на COTIF — основния текст на конвенцията и притурка D (CUV)

145. Притурка D (CUV), т.е. Единните правила за договорите за използване на подвижен състав в международно железопътно съобщение (CUV) уреждат по-специално отговорността при изгубване или повреждане на подвижен състав или за вредите, причинени от подвижен състав. Предложеното изменение се отнася до определението „ползвател“ на превозно средство по смисъла на COTIF.

1) Доводи на страните

146. Федерална република Германия твърди, че понастоящем не съществува каквато и да е разпоредба на Съюза в тази област. Единственият акт на Съюза, на който се позовава Съветът по повод едно от петте изменения, а именно Директива 2008/110, се отнасял само до въпроси от публичното право в областта на безопасността на железопътния транспорт. Следователно, макар да се използвал както в Директива 2008/110, така и в притурка D (CUV), терминът „ползвател“ се отнасял до различен нормативен контекст в двата случая. Докато Директива 2008/110 уреждала публичноправните задължения на железопътните предприятия и правомощията на органите, притурка D (CUV) се отнасяла до договорните права и задължения в случай на изгубване на подвижен състав или на вреди, причинени от такъв. Поради тази причина определението на термина „ползвател“, посочено в предложените изменения, според Федерална република Германия е различно спрямо даденото в правото на Съюза.

147. Съветът обаче подчертава тесните връзки между разпоредбите на притурка D (CUV) и правото на Съюза. Всъщност от съображения 3 и 4 на Директива 2008/110 следвало, че предишни изменения на тази притурка, отнасящи се до правата и задълженията на ползвателите, вече довели до изменения на Директива 2004/49. Настоящите предложения за изменения имали за цел, от една страна, да сблизят определението на термина „ползвател“ от притурка D (CUV) и от Директива 2008/110. От друга страна, те имали за цел да наложат на ползвателя задължението да назначи структура, която отговаря за поддръжката, при сключването на договор за използване и да регламентират обмена на информация между ползвателя и структурата, която отговаря за поддръжката — теми, които вече са уредени подробно от правото на Съюза, а именно Директива 2008/110 и Регламент (ЕС) № 445/2011¹⁰⁴. Ако съдържанието им било различно, тези изменения щели да засегнат разпоредбите от правото на Съюза и да доведат до трудности при прилагането и биха изпратили също отрицателно послание във външен план.

148. Ето защо Съветът поддържа, че предложените изменения на притурка D (CUV) попадат в обхвата на изключителната компетентност на Съюза.

2) Преценка

149. Очевидно е, че предложеното изменение на член 12 и притурка D (CUV) цели да сблужи определението, използвано в COTIF, с това, използвано в Директива 2004/49 относно безопасността на железопътния транспорт в Общността. Тази директива съдържа разпоредба, която предвижда, че ползвателят може да бъде структура, която отговаря за поддръжката. Съгласно съображения 3 и 4 от Директива 2008/110 определението за „ползвател“ по смисъла на тази директива следва да се доближава възможно най-много до определението, използвано в

¹⁰⁴

Регламент на Комисията от 10 май 2011 година относно система за сертифициране на структурите, които отговарят за поддръжката на товарни вагони, и за изменение на Регламент (ЕО) № 653/2007 (ОВ L 122, 2011 г., стр. 22).

COTIF. Тъй като определенията на едно и също понятие, съдържащи се в конкретен акт на Съюза, а именно в случая Директива 2008/110, и в COTIF, се влияят едно от друго, всяка промяна на разглежданото определение в COTIF ще има преки последици върху този конкретен акт и може следователно да го засегне.

150. Следователно по този въпрос Съюзът разполага с изключителна компетентност.

г) Точка 12: частична ревизия на притурка Е (CUI)

1) Доводи на страните

151. Що се отнася до предложените изменения на притурка Е (CUI), Федерална република Германия счита, че те биха засегнали изключително въпроси от частното право, които са свързани с договорната отговорност или попадат в обхвата на частното право в областта на използването на железопътната инфраструктура. Разбира се, в областта на железопътната инфраструктура Съюзът е приел някои актове, посочени в допълнението на приложение I към Решение 2013/103, като Директива 2001/14 или Директива 2004/49. С тези актове обаче се преследват публичноправни цели и следователно не се уреждат въпросите, предмет на притурка Е (CUI). Обратно, Директива 2004/49 изключва изрично въпросите от частното право от приложното поле на нейните разпоредби. Освен това член 5а от притурка Е (CUI) води до изключване на всякакво рефлексно действие на въпросните изменения върху правото на Съюза, което е предмет на публичното право.

152. Що се отнася до позицията, която да заеме Съюзът по предложените изменения на притурка Е (CUI), Съветът счита, че договорните разпоредби относно използването на инфраструктурата не следва да се разглеждат отделно, тъй като те взаимодействат с разпоредби на международното и европейското железопътно право, и по-специално с тези от публичното право, свързани с безопасността. Разширяването на отговорността на оператора на инфраструктурата за имуществени вреди в резултат на обезщетение за загуби и пропуснати ползи, платени от превозвача и причинени от инфраструктурата, би могло евентуално да доведе до промяна на условията за отговорността, уредени с правото на Съюза, независимо от клаузата, свързана с незасегнатото право, посочена в член 5а от притурка Е (CUI). Същото важи и за предложенията за изменение, целящи разширяване на приложното поле на притурка Е (CUI) към националния транспорт, и за създаването на правно основание за общите условия, свързани с договорите за използване на инфраструктурата в международното железопътно движение.

2) Преценка

153. Притурка Е (CUI) урежда договорите за използване на инфраструктурата в международното железопътно съобщение (CUI) за целите на превоза, в това число формата и общите условия на договора. Измененията, предложени от Международния комитет по железопътен транспорт (CIT), включват разширяване на приложното поле на CUI и обхващане на вътрешните дейности, а също и договорно обвързващи общи условия, както и разширяване на обхвата на отговорността на управителя на инфраструктурата за вреди.

154. Един-единствен член от правото на Съюза се позовава на споразуменията между железопътните предприятия и операторите на инфраструктура. Става въпрос за член 28 от Директива 2012/34/ЕС¹⁰⁵, който постановява, че тези споразумения трябва да бъдат недискриминационни и прозрачни.

155. Това не е достатъчно, за да обоснове изключителна компетентност.

Б. По второто основание за нарушение на член 296 ДФЕС

156. С второто си основание Федерална република Германия, подкрепена от Френската република, твърди, че обжалваното решение е опорочено поради липса на мотиви, тъй като Съветът не доказал, че въпросите, предмет на позицията на Съюза, засягат област, която в голяма степен е вече регламентирана от правото на Съюза.

1. Доводи на страните

157. Федерална република Германия счита за важно да се разграничат ясно компетентностите в случаите на смесени споразумения, за да се определи компетентността на различните участници в органите на международни организации. В случая обаче Съветът не цитирал какъвто и да е правен инструмент на Съюза или се позовал само на инструменти във връзка с публичното право, докато предложените изменения се отнасяли единствено до транспортното право, което спадало към гражданското право. Според Федерална република Германия нито в обжалваното решение, нито в писмената си защита Съветът посочил правно основание за материална външна компетентност на Съюза. Тя добавя, че дори и Съветът да е изтъкнал в писмената си защита някои актове на Съюза, за които счита, че биха могли да бъдат засегнати при одобрение на спорните изменения, по-голямата част от тези актове не били посочени нито в обжалваното решение, нито в Решение 2013/103.

158. Съветът, подкрепен от Комисията, изтъква, че мотивите за компетентността на Съюза са съвсем ясни в обжалваното решение. Разпоредбите на Съюза, за които има риск да бъдат засегнати, били посочени във въпросното решение. Фактът, че Федерална република Германия счита, че изтъкнатите разпоредби от правото на Съюза не са релевантни, не можел да постави под въпрос достатъчната мотивираност на обжалваното решение. При всички положения в област, в която Съюзът и държавите членки имали поне споделена компетентност, Съветът изпълнил задължението си за мотивиране, като просто посочил правното основание за действията си и изложил позицията си. Според Съвета член 218, параграф 9 ДФЕС съставлява правното основание за приемането на обжалваното решение и допълнително мотивиране не е необходимо. Освен това фактът, че обжалваното решение се основава на разпоредби от правото на Съюза, които не са посочени в Решение 2013/103, според Съвета е без значение.

2. Преценка

159. Това основание почива на доводите, изтъкнати от Федерална република Германия в рамките на първото ѝ основание, което според мен Съдът следва да отхвърли. Тъй като, както вече посочих по-горе, областта, в която се извършва изменението, не е необходимо да е широко регламентирана на вътрешно равнище, изискванията за мотивиране са по-ниски.

¹⁰⁵

Директива на Европейския парламент и Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 2012 г., стр. 32).

160. Съгласно член 296, параграф 2 ДФЕС правните актове са мотивирани и се позовават на предложенията, инициативите, препоръките, исканията или становищата, предвидени в Договорите.

161. Съгласно постоянната съдебна практика това задължение за мотивиране налага съответните актове да съдържат изложение на съображенията, поради които институцията ги е приела, така че Съдът да може да упражни контрол и както държавите членки, така и заинтересованите трети лица да могат да се запознаят с условията, при които институциите на Съюза са приложили ДФЕС¹⁰⁶. Задължението да се посочи правното основание на акт е свързано със задължението за мотивиране¹⁰⁷. Освен това съгласно постоянната съдебна практика не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства¹⁰⁸. Въпросът дали мотивите на определено решение отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на неговия текст, но и на контекста, както и на съвкупността от правните норми, уреждащи съответната материя¹⁰⁹.

162. Ако член 218, параграф 9 ДФЕС съставлява процесуалното правно основание за приемането на решение и за процедурата, по която политическите институции на Съюза трябва да приемат изменение на разпоредби на споразумение, които не регулират институционалната му рамка, и като се има предвид, както отбелязах по-горе в настоящото заключение, че този член предполага съществуването на материална компетентност на Съюза, то Съветът следва да посочи в решението си материалното правно основание за компетентността на Съюза, както и да обоснове тази компетентност. Всъщност Съветът следва да посочи приложимите материални и процесуални правни основания¹¹⁰. Това негово задължение произтича от член 296 ДФЕС¹¹¹.

163. В случая Съветът е спазил това задължение. Той ясно е посочил приложимото материално правно основание, а именно член 91, параграф 1 ДФЕС, и е мотивирал позицията си. Съветът е мотивирал също точка по точка всяко едно от съображенията за това защо е необходимо Съюзът да действа, като приеме обжалваното решение. Съветът освен това е посочил, че приложима е процедурата по член 218, параграф 9 ДФЕС.

164. В хода на производството пред Съда Съветът твърди, че на основание член 91, параграф 1 и втората хипотеза по член 216, параграф 1 ДФЕС не само съществува (споделена) компетентност, но и че на основание член 3, параграф 2 ДФЕС тази компетентност е изключителна.

165. Последната разпоредба обаче въобще не е спомената в мотивите на Съвета. Освен това, като се има предвид, че Съюзът разполага с изключителна компетентност само по един конкретен въпрос, Съветът не би могъл да мотивира наличието от негова страна на такава компетентност.

166. При все това обаче непосочването на член 3, параграф 2 ДФЕС е ирелевантно за настоящото основание, тъй като липсата на мотиви за (несъществуваща) изключителна компетентност е без значение за целите на член 296 ДФЕС.

¹⁰⁶

Вж. решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 37 и цитираната съдебна практика).

¹⁰⁷

Вж. решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 38 и цитираната съдебна практика).

¹⁰⁸

Вж. решение от 14 февруари 1990 г., Delacре и др./Комисия (C-350/88, EU:C:1990:71, т. 16).

¹⁰⁹

Вж. решение от 14 февруари 1990 г., Delacре и др./Комисия (C-350/88, EU:C:1990:71, т. 16 и цитираната съдебна практика).

¹¹⁰

Вж. и заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:249, т. 78).

¹¹¹

Вж. решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 37).

167. Следователно второто основание трябва да се отхвърли.

В. По третото основание за нарушение на член 4, параграф 3 ДЕС

1. Доводи на страните

168. Федерална република Германия изтъква, че принципът на лоялно сътрудничество, установен с член 4, параграф 3 ДЕС, налага в случай на несъгласие между държавите членки и Съюза по разграничаването на компетентностите при упражняване на правата им като членове на международна организация институциите на Съюза да осигурят актът на Съюза за определяне на позиция да бъде навременно приет, така че държавата членка, която оспорва компетентността на Съюза, да сезира Съда достатъчно рано за получаване на разясняване на въпроса. Принципът на ефективна съдебна защита също налагал процедурата по приемане да се организира така, че да позволи на дадена държава членка, която оспорва приетия акт, да се обърне към правораздавателните органи на Съюза, за да поиска спиране на изпълнението, преди въпросният акт да е довел до необратими последици.

169. В случая, въпреки че Федерална република Германия изразила резервите си по отношение на компетентността на Съюза веднага след като Комисията представя на 5 юни 2014 г. предложението си за решение, Съветът изчакал до 24 юни 2014 г., т.е. до деня преди откриването на 25-ата сесия на Ревизионната комисия на ОТИФ, за да приеме обжалваното решение, като така оставил по-малко от 24 часа на Федерална република Германия, за да сезира Съда. По този начин Съветът нарушил както принципа на лоялно сътрудничество, така и принципа на ефективна съдебна защита. Дори и да не било вече възможно актовете, приети от Ревизионната комисия на ОТИФ, да се преразгледат, все още се налагало осигуряване на право на съдебна защита, тъй като Комисията започнала процедура EU Pilot срещу Федерална република Германия за нарушение на обжалваното решение. Освен това Съветът можел пак да приеме решение на основание член 218, параграф 9 във връзка с работата на Ревизионната комисия на ОТИФ.

170. Съветът, подкрепен от Комисията, счита, че е спазил принципа на лоялно сътрудничество. Всъщност на редица заседания на подготвителните органи на Съвета били дискутирани именно въпросите, по отношение на които Федерална република Германия изразила съмнения за компетентността на Съюза. Тезата на Федерална република Германия, че позицията на Съюза трябвало да се приеме достатъчно рано, за да може да поиска от Съда спиране на изпълнението, била крайна и нереалистична. Освен това според Съвета фактът, че Федерална република Германия започнала настоящото производство, доказвал именно спазването на принципа на ефективна съдебна защита.

171. Освен това Съветът изтъква, че предвид срока, в който спорните изменения предстои да влязат в сила според приложимите правила на СОТИФ, не би могло да се констатира каквато и да е необратима последица от обжалваното решение за Федерална република Германия. При всички положения Съюзът разполагал с мнозинство в ОТИФ и можел да упражни известно влияние в нея, ако в резултат на решението на Съда по настоящото дело се наложило да се изрази нова позиция на Съюза или да се приеме нова координирана позиция. Съветът добавя, че ако Съдът отмени обжалваното решение, при всички положения член 266, първа алинея ДФЕС налага да се предприемат мерки за изпълнението на това му решение. Освен това такова изпълнение било възможно, тъй като Съюзът разполагал с мнозинство в ОТИФ.

2. Преценка

172. Както изтъква Комисията, няма доказателства, че обжалваното решение е можело да повлияе на резултата, предвид различните гледни точки на държавите — членки на ОТИФ, и съответните формалности при приемането на решенията. Самата Федерална република Германия признава, че мнозинството от гласовете е било в полза на приемането на предложенията, дори и без нейния глас. Тъй като причинно-следствена връзка в посочения по-горе смисъл не съществувала, не можел да се поставя въпросът за липса на ефективна съдебна защита.

173. Ето защо третото основание следва да се отхвърли, както следователно и жалбата в нейната цялост.

VI. По съдебните разноски

174. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съветът е направил такова искане, а Федерална република Германия е загубила делото.

175. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

VII. Заключение

176. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

- да отхвърли иска,
- да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски и
- да осъди Френската република, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Европейската комисия да понесат направените от тях съдебни разноски.