



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

5. prosince 2017*

„Žaloba na neplatnost – Vnější činnost Evropské unie – Článek 216 odst. 1 SFEU – Článek 218 odst. 9 SFEU – Stanovení postoje, který má být jménem Unie zaujat v orgánu zřízeném mezinárodní dohodou – Revizní komise Mezivládní organizace pro mezinárodní železniční přepravu (OTIF) – Změna Úmluvy o mezinárodní železniční přepravě (COTIF) a přípojeků k ní – Sdílená pravomoc Unie a jejích členských států – Vnější pravomoc Unie v oblasti, v níž Unie dosud nepřijala společná pravidla – Platnost rozhodnutí 2014/699/EU – Povinnost uvést odůvodnění – Zásada loajální spolupráce“

Ve věci C-600/14,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 22. prosince 2014,

Spolková republika Německo, zastoupená T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná:

Francouzskou republikou, zastoupenou původně D. Colasem, G. de Berguesem a M. Hours, jako zmocněnci, poté D. Colasem a M.-L. Kitamura, jako zmocněnci,

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným C. Brodie, M. Holtem a D. Robertsonem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Holmesem, QC,

vedlejšími účastníky,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené E. Finnegan, Z. Kupčovou a J.-P. Hixem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Evropskou komisí, zastoupenou F. Erlbacherem, W. Möllsem a J. Hottiaux, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci,

* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský a C. Vajda (zpravodaj), předsedové senátů, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos a M. Vilaras, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 25. října 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 24. dubna 2017,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Spolková republika Německo domáhá částečného zrušení rozhodnutí Rady 2014/699/EU ze dne 24. června 2014 o postoji, který má být přijat jménem Evropské unie na 25. zasedání revizní komise OTIF k některým změnám Úmluvy o mezinárodní železniční přepravě (COTIF) a přípojků k ní (Úř. věst. 2014, L 293, s. 26, dále jen „napadené rozhodnutí“).

Právní rámec

Mezinárodní právo

COTIF

- 2 Úmluva o mezinárodní železniční přepravě ze dne 9. května 1980, ve znění Vilniuského protokolu ze dne 3. června 1999 (dále jen „COTIF“), vstoupila v platnost dne 1. července 2006. Čtyřicet devět států, jež jsou smluvními stranami COTIF, k nimž patří všechny členské státy Evropské unie s výjimkou Kyperské republiky a Maltské republiky, tvoří Mezivládní organizaci pro mezinárodní železniční přepravu (OTIF).
- 3 Podle čl. 2 § 1 COTIF je cílem OTIF všestranně podporovat, zlepšovat a usnadňovat mezinárodní železniční přepravu, a to zejména stanovením jednotných právních předpisů pro různé obory práva týkající se mezinárodní železniční přepravy.
- 4 Článek 6 COTIF, nadepsaný „Jednotné právní předpisy“, stanoví:

„§ 1. Pokud nebyla učiněna prohlášení nebo vzneseny výhrady podle článku 42 § 1 věta 1, použijí se v mezinárodní železniční přepravě a při technické admisi železničního materiálu pro používání v mezinárodní dopravě:

[...]

- b) „Jednotné právní předpisy pro smlouvu o mezinárodní železniční přepravě zboží (CIM)“, Přípojek B k [COTIF],

[...]

d) ‚Jednotné právní předpisy pro smlouvu o používání vozů v mezinárodní železniční přepravě (CUV)‘, Přípojek D k [COTIF],

e) ‚Jednotné právní předpisy pro smlouvu o užívání infrastruktury v mezinárodní železniční přepravě (CUI)‘, Přípojek E k [COTIF],

[...]

§ 2. Jednotné právní předpisy a právní řády uvedené v § 1 jsou se svými přílohami součástí [COTIF].“

5 Článek 12 § 5 COTIF stanoví:

„Železniční vozidla mohou být zabavena nebo obstavena v jiném členském státě než v tom, ve kterém má držitel své sídlo, pouze na základě rozhodnutí soudů tohoto státu. Výraz ‚držitel‘ označuje toho, kdo jako vlastník nebo jako osoba jinak oprávněná k disponování trvale hospodářsky užívá vůz jako přepravní prostředek.“

6 Revizní komise OTIF je v zásadě složena ze všech smluvních stran COTIF.

7 Podle čl. 17 § 1 písm. a) a b) COTIF rozhoduje revizní komise OTIF v mezích svých pravomocí o návrzích na změnu COTIF a zkoumá návrhy, které se předkládají k rozhodnutí Valnému shromáždění OTIF. Příslušné pravomoci obou těchto orgánů OTIF v oblasti změny COTIF jsou stanoveny v článku 33 této úmluvy.

Dohoda o přistoupení

8 Dohoda mezi Evropskou unií a Mezivládní organizací pro mezinárodní železniční přepravu o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o mezinárodní železniční přepravě (COTIF) ze dne 9. května 1980 ve znění Vilniuského protokolu ze dne 3. června 1999 (Úř. věst. 2013, L 51, s. 8, dále jen „dohoda o přistoupení“), podepsaná dne 23. června 2011 v Bernu, vstoupila podle svého článku 9 v platnost dne 1. července 2011.

9 Článek 2 dohody o přistoupení stanoví:

„Aniž je dotčen předmět a účel [COTIF] podporovat, zlepšovat a usnadňovat mezinárodní železniční přepravu a aniž je dotčeno její plné používání ve vztahu k jiným stranám [COTIF], strany [COTIF], které jsou členskými státy Unie, používají ve svých vzájemných vztazích pravidla Unie, a proto nepoužívají pravidla vyplývající z [COTIF], ledaže neexistuje pravidlo Unie vztahující se na konkrétní dotčený předmět.“

10 Podle článku 6 této dohody:

„1. Při rozhodování o otázkách, v nichž má Unie výlučnou pravomoc, uplatní Unie hlasovací práva svých členských států podle [COTIF].

2. Při rozhodování o otázkách, v nichž Unie sdílí pravomoc se svými členskými státy, hlasuje buď Unie, nebo její členské státy.

3. Podle [S výhradou] čl. 26 odst. [§] 7 [COTIF] má Unie stejný počet hlasů, jako je počet jejích členů, kteří jsou současně stranami [COTIF]. Pokud se hlasování účastní Unie, její členské státy nehlasují.

4. Unie v jednotlivých případech informuje ostatní strany [COTIF] o případech, ve kterých v souvislosti s různými body na programu jednání valného shromáždění a ostatních jednajících orgánů hodlá uplatnit svá hlasovací práva stanovená v odstavcích 1 až 3. Tato povinnost platí i v případě, že jsou rozhodnutí přijímána korespondenčně. Tato informace se předá s dostatečným předstihem generálnímu tajemníkovi OTIF, aby ji bylo možné předávat společně s dokumenty pro zasedání nebo aby se mohlo rozhodnout korespondenčně.“

11 Článek 7 dohody o přistoupení stanoví:

„Rozsah pravomoci Unie je uveden ve všeobecných podmínkách písemného prohlášení učiněného Unií při uzavření této dohody. Toto prohlášení lze podle potřeby pozměnit oznámením Unie zaslaným organizaci OTIF. Prohlášení nenahrazuje ani nijak neomezuje záležitosti, jichž se mohou týkat oznámení o pravomoci Unie, která je třeba učinit předtím, než OTIF přijme rozhodnutí prostřednictvím formálního hlasování nebo jinak.“

Unijní právo

12 Dohoda o přistoupení byla jménem Unie schválena rozhodnutím Rady 2013/103/EU ze dne 16. června 2011 o podpisu a uzavření Dohody mezi Evropskou unií a Mezivládní organizací pro mezinárodní železniční přepravu o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o mezinárodní železniční přepravě (COTIF) ze dne 9. května 1980 ve znění Vilniuského protokolu ze dne 3. června 1999 (Úř. věst. 2013, L 51, s. 1).

13 V příloze I tohoto rozhodnutí se nachází prohlášení, jež Unie učinila při podpisu dohody o přistoupení ohledně výkonu svých pravomocí.

14 Toto prohlášení zní takto:

„V odvětví železniční dopravy sdílí Evropská unie [...] pravomoci s členskými státy Unie podle článků 90 a 91, čl. 100 odst. 1 a článků 171 a 172 [SFEU].

[...]

Na základě [článků 91 a 171 SFEU] Unie přijala řadu právních nástrojů vztahujících se na železniční dopravu.

Podle práva Unie získala Unie výlučnou pravomoc v otázkách železniční dopravy v případech, v nichž [COTIF] nebo právní nástroje přijaté na jejím základě mohou ovlivnit stávající pravidla Unie nebo změnit jejich působnost.

V záležitostech upravených [COTIF], ve vztahu k nimž má Unie výlučnou pravomoc, nemají členské státy žádnou pravomoc.

Pokud pravidla Unie existují, ale nejsou dotčena [COTIF] ani právními nástroji přijatými na jejím základě, sdílí Unie v otázkách týkajících se [COTIF] pravomoci s členskými státy.

Přehled právních nástrojů Unie platných v době uzavření této dohody je obsažen v dodatku. Rozsah pravomocí Unie vyplývající z těchto textů je nutno posoudit v souvislosti s konkrétními ustanoveními každého textu, zejména rozsah, v jakém tato ustanovení zavádějí společná pravidla. Pravomoc Unie se neustále vyvíjí. V rámci Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU mohou příslušné instituce přijímat rozhodnutí, která určují rozsah pravomocí Unie. Unie si proto vyhrazuje právo odpovídajícím způsobem upravit toto prohlášení, aniž by tato úprava představovala předpoklad pro výkon jejích pravomocí v záležitostech upravených [COTIF].“

- 15 Dodatek k příloze I rozhodnutí 2013/103 vyjmenovává nástroje Unie týkající se otázek, které jsou předmětem COTIF.

Skutečnosti předcházející sporu a napadené rozhodnutí

- 16 V dubnu 2014 oznámil generální sekretář OTIF členským státům OTIF návrhy změn COTIF, které měly být předloženy revizní komisi OTIF na jejím 25. zasedání ve dnech 25. až 27. června 2014 v Bernu. Předmětem těchto změn byly mimo jiné přípojek B COTIF týkající se jednotných právních předpisů pro smlouvu o mezinárodní železniční přepravě zboží (CIM) [dále jen „přípojek B (CIM)“], přípojek D COTIF týkající se jednotných právních předpisů pro smlouvu o používání vozů v mezinárodní železniční přepravě (CUV) [dále jen „přípojek D (CUV)“] ve spojení s článkem 12 COTIF a přípojek E COTIF týkající se jednotných právních předpisů pro smlouvu o užívání infrastruktury v mezinárodní železniční přepravě (CUI) [dále jen „přípojek E (CUI)“]. Pro účely uvedeného zasedání byly revizní komisi OTIF předloženy ještě další dva návrhy změn týkající se přípojku D (CUV) – první předložila Francouzská republika dne 25. dubna 2014 a druhá Spolková republika Německo dne 27. května 2014.
- 17 Dne 26. května 2014 předložila Evropská komise pro účely přípravy tohoto zasedání pracovní skupině Rady Evropské unie pro pozemní dopravu pracovní dokument k některým změnám COTIF. Dne 5. června 2014 zaslala Komise Radě návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví postoj, který má Unie přijmout na 25. zasedání revizní komise OTIF [COM(2014) 338 final, dále jen „návrh rozhodnutí“]. Po skončení pracovních schůzek, které proběhly v přípravných orgánech Rady, přijala Rada na svém zasedání, které se konalo dne 24. června 2014, napadené rozhodnutí o postoji, který má být přijat jménem Unie mimo jiné k návrhům změn článku 12 COTIF a přípojků B (CIM), D (CUV) a E (CUI) této úmluvy (dále společně jen „sporné změny“).
- 18 Spolková republika Německo hlasovala proti tomuto návrhu a při přijímání napadeného rozhodnutí učinila následující prohlášení:

„Spolková republika je toho názoru, že [Evropská unie] nemá pravomoc ke změnám přípojku B ([...] CIM), přípojku D ([...] CUV) a přípojku E ([...] CUI) [COTIF], a domnívá se tedy, že nelze koordinovat postoj, který má [Unie] zaujmout na 25. zasedání revizní komise OTIF, které se uskuteční od 25. do 27. června 2014. [Unie] dosud nevykonávala svou legislativní pravomoc v oblastech soukromého práva smluv týkajících se dopravy, jež se řídí výše uvedenými přípojkami. Členské státy proto mohou nadále vykonávat svou pravomoc na základě druhé věty čl. 2 odst. 2 [SFEU]. Kromě toho v případech sdílené pravomoci čl. 6 odst. 2 dohody mezi OTIF a [Uníí] o přistoupení [Unie] ke [COTIF] výslovně stanoví, že členské státy mohou v těchto oblastech nadále hlasovat nezávisle. [Spolková republika Německo] tímto preventivně prohlašuje, že odmítá jakýkoliv výkon svého hlasovacího práva prostřednictvím Evropské komise.“

- 19 V bodech 3 až 6, 9 a 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí se uvádí:

„Rada Evropské Unie,

s ohledem na [Smlouvu o FEU], a zejména na článek 91 ve spojení s čl. 218 odst. 9 této Smlouvy,

[...]

vzhledem k těmto důvodům:

[...]

- (3) Revizní komise zřízená podle čl. 13 § 1 písm. c) [COTIF] má na svém 25. zasedání, které se má konat ve dnech 25. až 27. června 2014, rozhodovat o některých změnách [COTIF], jakož i přípojků k ní, a sice přípojku B ([...] CIM), D ([...] CUV), E ([...] CUI) [...]
- (4) Cílem změn [COTIF] je aktualizovat úkoly odborné komise pro technické otázky a definici ‚držitele‘ [v] souladu s právem Unie a upravit některá pravidla týkající se financování [OTIF], její kontroly a předkládání zpráv, jakož i provést menší administrativní změny.
- (5) Cílem změn přípojku B (CIM) je upřednostnit elektronickou formu nákladního listu a průvodních dokladů a vyjasnit některá ustanovení smlouvy o přepravě.
- (6) Změny přípojku D (CUV) předložené generálním sekretářem OTIF mají za cíl vyjasnit ve smlouvách o používání vozů v mezinárodní železniční přepravě úlohu držitele a subjektu odpovědného za údržbu. [Francouzská republika] předložila samostatný návrh týkající se odpovědnosti za škodu způsobenou vozidlem. [Spolková republika Německo] předložil[a] samostatný návrh týkající se oblasti působnosti Jednotných právních předpisů pro smlouvy o užívání vozů v mezinárodní železniční přepravě (CUV).

[...]

- (9) Změny přípojku E (CUI) navržené Mezinárodním výborem pro železniční dopravu (CIT) mají za cíl rozšířit rozsah jednotných právních předpisů pro smlouvu o užívání infrastruktury na vnitrostátní železniční přepravu, vytvořit právní základ obecných podmínek používání železniční infrastruktury a rozšířit odpovědnost provozovatele infrastruktury za škodu a ztráty způsobené infrastrukturou.

[...]

- (11) Většina navrhovaných změn je v souladu s právem i se strategickými cíli Unie, a ta by je tedy měla podpořit. Některé změny nemají na právo Unie žádný dopad, a postoj k nim tedy nemusí být dohodnut na úrovni Unie. Některé změny vyžadují další projednání v Unii a měly by být na tomto zasedání revizní komise zamítnuty; pokud by byly schváleny bez úprav přijatelných pro Unii, měla by Unie vznést námitku postupem uvedeným v čl. 35 § 4 [COTIF]“.

20 Článek 1 odst. 1 napadeného rozhodnutí stanoví, že „[p]ostoj, který má být zaujat jménem Unie na 25. zasedání revizní komise zřízené [COTIF], je formulován v příloze tohoto rozhodnutí“.

21 Bod 3 přílohy uvedeného rozhodnutí hovoří, pokud jde o jednotlivé body pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, o rozdělení pravomocí mezi Unii a jejími členskými státy, výkonu hlasovacího práva a o doporučeném koordinovaném postoji. Bod 4 (částečně) a body 5, 7 a 12 uvedeného pořadu jednání se týkají sporných změn.

22 Pokud jde o bod 4 pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, týkající se částečné revize COTIF, bod 3 přílohy napadeného rozhodnutí stanoví:

„[...]

Pravomoc: sdílená.

Výkon hlasovacích práv: členské státy.

Doporučený koordinovaný postoj:

[...]

Podpořit změny článku 12 (Vykonávání rozsudků. Zabavení a obstavení), neboť mění definici ‚držitele‘ v souladu s právem EU.

[...]“

- 23 Pokud jde o bod 5 pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, týkající se částečné revize přípojku B (CIM), bod 3 přílohy napadeného rozhodnutí stanoví:

„[...]

Pravomoc: sdílená.

Výkon hlasovacích práv: pro články 6 a 6a Unie; pro ostatní články členské státy.

Doporučený koordinovaný postoj:

Z důvodu užití nákladního listu a průvodních dokladů pro celní režimy a hygienické a rostlinolékařské postupy se změny článku 6 a článek 6a týkají práva Unie. Unie souhlasí s úmyslem OTIF upřednostňovat nákladní listy v elektronické formě. V současnosti by však přijetí těchto změn mohlo mít nezamýšlené důsledky. Nynější zjednodušený režim celního tranzitu na železnici je možný pouze s papírovými doklady. Pokud tedy železnice elektronický nákladní list zvolí, budou muset používat standardní tranzitní režim a nový informatizovaný tranzitní systém (NCTS).

Komise zahájila přípravu pracovní skupiny, která projedná užití elektronických přepravních dokladů k tranzitu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 [ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. 2013, L 269, s. 1)]. Zahajovací zasedání této skupiny se bude konat ve dnech 4. a 5. června 2014. Unie rovněž souhlasí s úmyslem předkládat průvodní doklady v elektronické formě. Stávající právo Unie však neobsahuje právní základ pro předkládání těchto dokladů, jež musí provázet zboží, na něž se vztahují hygienické a rostlinolékařské postupy (například společný veterinární vstupní doklad, společný vstupní doklad), v elektronické formě; tyto doklady se tedy musejí dál předkládat na papíře. Komise vypracovala návrh nařízení zohledňujícího elektronickou certifikaci, který je momentálně projednáván Evropským parlamentem a Radou. Přijetí uvedeného nařízení (nařízení o úřední kontrole) se očekává koncem roku 2015 nebo začátkem roku 2016, bude však stanoveno přechodné období pro jeho výkon.

Unie proto navrhuje, aby na nadcházejícím zasedání revizní komise nebylo o těchto bodech přijato žádné rozhodnutí a aby OTIF ohledně této záležitosti pokračovala ve spolupráci s Uní s cílem dosáhnout dobře připraveného řešení pro příští revizi CIM, jež by ideálně měla být synchronizována s nařízením (EU) č. 952/2013 a prováděcími předpisy k němu, které mají vstoupit v platnost 1. května 2016. Některé elektronické postupy mohou být zavedeny postupně mezi lety 2016 a 2020 v souladu s článkem 278 nařízení (EU) č. 952/2013.

[...]“

- 24 Pokud jde o bod 7 pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, týkající se částečné revize přípojku D (CUV), bod 3 přílohy napadeného rozhodnutí uvádí:

„[...]

Pravomoc: sdílená.

Výkon hlasovacích práv: Unie.

Doporučený postoj Unie: podpořit změny článků 2 a 9, jelikož vyjasňují úlohy držitele a subjektu odpovědného za údržbu v souladu s právem Unie (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/110/ES [ze dne 16. prosince 2008, kterou se mění směrnice 2004/49/ES o bezpečnosti železnic Společenství (směrnice o bezpečnosti železnic) (Úř. věst. 2008, L 345, s. 62)]). [Francouzskou republikou] předložený návrh změny článku 7 týkající se odpovědnosti osoby, jež poskytla vůz do užívání jako přepravní prostředek, v případě škody způsobené závadou vozu však před přijetím rozhodnutí v rámci OTIF vyžaduje další analýzu v Unii. Unie proto tento návrh změny nemůže na tomto zasedání revizní komise podpořit a navrhuje odložit rozhodnutí do příštího valného shromáždění, aby bylo možné tuto otázku dále posoudit. Tentýž postoj, tj. odložit rozhodnutí na příští valné shromáždění, aby bylo možné danou otázku dále posoudit, zaujímá Unie i k návrhu [Spolkové republiky Německo] týkající[ho] se nového článku 1a, který byl OTIF předložen během koordinačního zasedání Unie.

Další doporučený postoj Unie: v dokumentu CR 25/7 ADD 1, na straně 6, v § 8a na konci doplnit toto: „The amendment to Article 9, paragraph 3, first indent, does not affect the existing allocation of liabilities between [entity in charge of maintenance] and the keeper of the vehicles.“

- 25 Pokud jde o bod 12 pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, týkající se částečné revize přípojky E (CUI), bod 3 přílohy napadeného rozhodnutí stanoví:

„[...]

Pravomoc: sdílená.

Výkon hlasovacích práv: Unie.

Doporučený koordinovaný postoj: odmítnout změny. Změny navržené Mezinárodním výborem pro železniční dopravu [...] zahrnují rozšíření rozsahu [přípojky E (CUI)] na vnitrostátní provoz, zavedení smluvně závazných obecných podmínek a rozšíření odpovědnosti provozovatele infrastruktury za škodu. Je žádoucí se těmito změnami dále zabývat, ale protože před zasedáním revizní komise [OTIF] nebyly projednány na žádném interním fóru OTIF, nemohl být jejich dopad posouzen dostatečně podrobně. Zdá se být předčasné na tomto zasedání revizní komise [OTIF] [přípojek E (CUI)] (je[n]ž je v současnosti s právem Unie v souladu) měnit, aniž proběhla řádná příprava.“

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 26 Spolková republika Německo navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil článek 1 napadeného rozhodnutí ve spojení s bodem 3 jeho přílohy v rozsahu, v němž se tento bod týká jednak bodu 4 pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF v části, v níž se tento bod 4 týká změny článku 12 COTIF, a jednak bodů 5, 7 a 12 tohoto pořadu jednání, týkajících se změn přípojků B (CIM), D (CUV) a E (CUI), a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení.

- 27 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu;
- podpůrně pro případ, že napadené rozhodnutí bude zrušeno, zachoval jeho účinky, a
- uložil Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.

28 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 29. května 2015 bylo Francouzské republice a Spojenému království Velké Británie a Severního Irska povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo, zatímco Komisi bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

29 Spolková republika Německo se na podporu své žaloby dovolává tří žalobních důvodů.

30 První žalobní důvod vychází z nedostatku pravomoci Unie a z porušení zásady svěřeni pravomocí zakotvené v čl. 5 odst. 2 první větě SEU. Druhý žalobní důvod vychází z porušení povinnosti uvést odůvodnění zakotvené v článku 296 SFEU. Třetí žalobní důvod vychází z porušení zásady loajální spolupráce ve spojení se zásadou účinné soudní ochrany.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku pravomoci Unie a z porušení zásady svěřeni pravomocí zakotvené v čl. 5 odst. 2 první větě SEU

Argumentace účastníků řízení

31 Spolková republika Německo, podporovaná Francouzskou republikou, v rámci prvního žalobního důvodu tvrdí, že Unie nebyla nadána pravomocí na základě článku 91 SFEU a čl. 218 odst. 9 SFEU k přijetí napadeného rozhodnutí v části, v níž se týká sporných změn, a že tedy Rada toto rozhodnutí přijala v rozporu se zásadou svěřeni pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 první větě SEU.

32 Spolková republika Německo zdůrazňuje, že v oblasti dopravy, do níž spadá COTIF obecně a sporné změny konkrétně, disponují Unie i členské státy jak uvnitř Unie, tak v zásadě navenek sdílenou pravomocí na základě 4 odst. 2 písm. g) SFEU.

33 Podle Spolkové republiky Německo je pro účely zjištění, zda má Rada podle čl. 218 odst. 9 SFEU pravomoc stanovit postoj, který má být jménem Unie zaujat v mezinárodním orgánu, pokud je cílem aktu přijímaného takovým orgánem změna smíšené dohody, jako je tomu v projednávaném případě, třeba ověřit, zda se navrhané změny týkají ustanovení dohody, která spadají do pravomoci Unie. Není-li tomu tak, nelze přijmout rozhodnutí o postoji Unie.

34 Pro účely tohoto ověření je podle Spolkové republiky Německo zapotřebí zjistit, zda rozhodnutí dotčeného mezinárodního orgánu má bezprostřední dopad na unijní *acquis*, jak bylo upřesněno v bodě 64 rozsudku ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258), v tom smyslu, že existují společná unijní pravidla, u nichž hrozí, že budou dotčeným rozhodnutím ovlivněna nebo že jejichž oblast působnosti bude změněna ve smyslu judikatury rozvinuté na základě rozsudku ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada (22/70, EU:C:1971:32). Existence takového rizika tedy podle Spolkové republiky Německo předpokládá, že změny ustanovení mezinárodní dohody spadají do oblasti, ve které již Unie přijala společná pravidla.

35 Spolková republika Německo zdůrazňuje, že Rada, které v projednávané věci přísluší prokázat, že se sporné změny týkají oblasti spadající do působnosti existujících ustanovení unijního práva, tuto skutečnost v napadeném rozhodnutí neprokázala. V každém případě v oblasti soukromého práva smluv v mezinárodní železniční přepravě zboží a osob, do níž spadají sporné změny, Unie doposud nevyužila své vnitřní pravomoci přijetím společných pravidel. Francouzská republika dodává, že v oblastech, jichž se týkají sporné změny, se nepočítá s žádnou iniciativou Unie.

- 36 Spolková republika Německo připouští, že v oblasti spadající do pravomoci členských států mohou být postoje, jež mají být zaujaty v mezinárodním orgánu, v souladu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU koordinovány. Avšak rozhodnutí Rady na základě čl. 218 odst. 9 SFEU nemůže být v tomto rámci přijato.
- 37 Spolková republika Německo se mimoto domnívá, že v oblasti soukromého práva smluv týkajících se přepravy, která spadá do sdílené pravomoci, nemůže Unie vykonávat vnější pravomoc, dokud nevyužila své vnitřní pravomoci, protože jinak hrozí, že dojde k obejití řádného legislativního postupu a budou porušena práva Evropského parlamentu. I vzhledem k „ustanovení o neuplatňování“ v článku 2 dohody o přistoupení mají totiž akty revizní komise OTIF v unijním právu stejné účinky jako nařízení a směrnice.
- 38 Spolková republika Německo, podporovaná Francouzskou republikou, rovněž tvrdí, že v oblasti dopravy, která spadá do sdílené pravomoci Unie a jejích členských států, jsou případy uvedené v čl. 3 odst. 2 SFEU, a sice případy, v nichž Unie disponuje výlučnou vnější pravomocí, jedinými situacemi, kdy Unie může uzavřít mezinárodní dohodu. V projednávané věci přitom vnější výlučná pravomoc nevyplývá z žádného případu uvedeného v čl. 3 odst. 2 SFEU. Tento členský stát dodává, že mimo uvedené případy Unie vnější pravomocí nedisponuje.
- 39 Pokud jde konkrétně o rozsudek ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko (C-459/03, EU:C:2006:345), jehož se dovolává Rada, Spolková republika Německo tvrdí, že jeho dosah byl Soudním dvorem omezen v rozsudku ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125). Francouzská republika má za to, že v projednávané věci nelze z prvního z uvedených rozsudků vyvodit žádný poznatek, neboť Soudní dvůr v něm přihlížel ke specifické povaze oblasti životního prostředí, v níž Smlouvy svěřily Unii výslovnou vnější pravomoc. Na rozdíl od této oblasti přitom mezi cíle dopravní politiky nepatří rozvoj mezinárodní politiky.
- 40 Rada primárně tvrdí, že Unie disponuje výlučnou pravomocí na základě čl. 3 odst. 2 poslední části věty SFEU a judikatury Soudního dvora vycházející z rozsudku ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada (22/70, EU:C:1971:32), stanovit postoj ke sporným změnám, jež byly předloženy na 25. zasedání revizní komise OTIF.
- 41 Podpůrně se Rada, podporovaná Komisí, odvolává na posudek 2/00 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti) ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664, body 44 až 47) a na rozsudky ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie (C-239/03, EU:C:2004:598, bod 30), a ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko (C-459/03, EU:C:2006:345, bod 95), a domnívá se, že Unie má pravomoc zaujmout takový postoj v souladu s čl. 218 odst. 9 SFEU vzhledem k pravomoci, kterou sdílí se svými členskými státy, a to i v případě neexistence unijních pravidel v oblasti soukromého práva smluv týkajících se přepravy. Podle těchto orgánů není vnější činnost Unie na rozdíl od toho, co tvrdí Spolková republika Německo, omezena na oblasti, které jsou již upraveny společnými unijními pravidly, ale vztahuje se i na oblasti, které ještě nejsou nebo jsou jen velmi částečně upraveny předpisy na unijní úrovni, jež z tohoto důvodu nemohou být dotčeny. Rovněž v posledně uvedeném případě má Unie pravomoc přijmout rozhodnutí na základě čl. 218 odst. 9 SFEU, když bude jednat na základě své vnější sdílené pravomoci, přičemž tato pravomoc je v souladu s Protokolem č. (25) o výkonu sdílených pravomocí, který je připojen ke Smlouvám o EU a FEU, omezena na specifické prvky upravené předmětným rozhodnutím Unie.
- 42 Komise dodává, že existence sdílené vnější pravomoci nezávisí na výkonu této pravomoci uvnitř Unie, nýbrž vyplývá přímo ze Smluv, konkrétně z čl. 2 odst. 2 první věty a z čl. 4 odst. 2 písm. g) SFEU. Žádné ustanovení Smluv týkající se sdílených pravomocí totiž nestanoví, že pokud je tato pravomoc vykonána poprvé, může vést pouze k přijetí unijních aktů, které se netýkají vnějších vztahů.

Závěry Soudního dvora

- 43 Prvním žalobním důvodem Spolková republika Německo v zásadě tvrdí, že bod 4 pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF v rozsahu, v němž se týká změny článku 12 COTIF, a body 5, 7 a 12 uvedeného pořadu jednání, týkající se změn přípojků B (CIM), D (CUV) a E (CUI) COTIF, k nimž napadené rozhodnutí stanovilo postoje, které mají být zaujaty jménem Unie, nespadají do vnější pravomoci Unie, protože Unie předtím nepřijala společná pravidla, jež mohla být uvedenými změnami dotčena, takže Rada nemohla na základě čl. 218 odst. 9 SFEU uvedené postoje stanovit. Rada tedy podle Spolkové republiky Německo jednala v rozporu se zásadou svěřením pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 první větě SEU.
- 44 Úvodem je třeba připomenout, že podle čl. 5 odst. 1 první věty SEU se „[v]ymezení pravomocí Unie řídí zásadou svěřením pravomocí“. Článek 5 odst. 2 SEU stanoví, že „[p]odle [uvedené zásady] jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách“ a že „[p]ravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům“. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že dodržování této zásady je nutné jak ve vztahu k vnitřní, tak k mezinárodní činnosti Unie [posudek 2/94 (Přistoupení Společenství k EÚLP) ze dne 28. března 1996, EU:C:1996:140, bod 24].
- 45 Jak Soudní dvůr připomněl zejména v posudku 1/03 (Nová Luganská úmluva) ze dne 7. února 2006 (EU:C:2006:81, bod 114), pravomoc Unie uzavírat mezinárodní dohody může vyplývat nejen z výslovného svěřením Smlouvami, ale rovněž implicitně z jiných ustanovení Smluv a aktů přijatých v rámci těchto ustanovení unijními orgány. Zejména pokaždé, když unijní právo uvedeným orgánům přiznává pravomoc na vnitřní úrovni za účelem uskutečnění určitého cíle, je Unie nadána pravomocí brát na sebe mezinárodní závazky nezbytné k uskutečnění tohoto cíle, a to i v případě neexistence výslovného ustanovení v tomto smyslu. Posledně uvedený případ je nyní upraven v čl. 216 odst. 1 SFEU [posudek 1/13 (Přistoupení třetích států k Haagské úmluvě) ze dne 14. října 2014, EU:C:2014:2303, bod 67 a citovaná judikatura].
- 46 Z ustálené judikatury Soudního dvora kromě toho vyplývá, že je třeba rozlišovat mezi existencí vnější pravomoci Unie a výlučnou či sdílenou povahou této případné pravomoci [posudek 1/76 (Dohoda o zřízení Evropského fondu pro pozastavení vnitrozemské plavby) ze dne 26. dubna 1977, EU:C:1977:63, body 3 a 4; posudek 2/91 (Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 170) ze dne 19. března 1993, EU:C:1993:106, body 13 až 18; posudek 1/03 (Nová Luganská úmluva) ze dne 7. února 2006, EU:C:2006:81, body 114 a 115, a rozsudek ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, EU:C:2006:345, body 93 a 94; v tomto smyslu viz rovněž posudek 2/00 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti) ze dne 6. prosince 2001, EU:C:2001:664, body 44 až 47].
- 47 Toto rozlišování mezi existencí vnější pravomoci Unie a výlučnou či nevýlučnou povahou této pravomoci se projevuje i ve Smlouvě o FEU.
- 48 Článek 216 odst. 1 SFEU stanoví, že „Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti“.
- 49 Ze samotného znění tohoto ustanovení, v němž se nijak nerozlišuje podle toho, zda se jedná o výlučnou či sdílenou vnější pravomoc Unie, vyplývá, že Unie je takovou pravomocí nadána ve čtyřech případech. Na rozdíl od argumentů uvedených Spolkovou republikou Německo je případ, kdy se uzavření dohody může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti, a kdy se tedy na základě čl. 3 odst. 2 SFEU jedná o výlučnou pravomoc Unie, pouze jedním z těchto případů.

- 50 Kromě toho ze srovnání znění čl. 216 odst. 1 SFEU a čl. 3 odst. 2 SFEU vyplývá, že případy, kdy je Unie nadána vnější pravomocí na základě prvně uvedeného ustanovení, nejsou omezeny na jednotlivé případy stanovené v druhém uvedeném ustanovení, v nichž Unie disponuje výlučnou vnější pravomocí.
- 51 Z toho plyne, že na rozdíl od argumentů, které předložila Spolková republika Německo, může vnější pravomoc Unie existovat i mimo případy uvedené v čl. 3 odst. 2 SFEU.
- 52 V tomto kontextu vnější pravomoc Unie spadající pod druhý případ uvedený v čl. 216 odst. 1 SFEU, který odpovídá situaci, kdy je uzavření dohody „nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie“, odráží judikaturu Soudního dvora citovanou v bodě 45 tohoto rozsudku. Vnější pravomoc Unie v tomto druhém případě není na rozdíl od čtvrtého případu uvedeného v tomto ustanovení spojena s podmínkou předchozího přijetí unijních pravidel, jež mohou být dotčena.
- 53 V projednávané věci je tedy třeba ověřit, zda je skutečnost, že Unie na sebe bere mezinárodní závazky, pokud jde o sporné změny, „nezbytná k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie“ ve smyslu čl. 216 odst. 1 SFEU. Pokud by tomu tak bylo, disponovala by Unie vnější pravomocí nezbytnou pro zaujetí postojů ke sporným změnám bez ohledu na to, zda předtím v daných oblastech přijala společná pravidla, jež by mohla být uvedenými změnami dotčena.
- 54 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že cílem napadeného rozhodnutí je stanovit postoj, jenž má být jménem Unie zaujat na 25. zasedání revizní komise OTIF k některým změnám COTIF. Jak vyplývá z článku 2 COTIF, je cílem OTIF „všestranně podporovat, zlepšovat a usnadňovat mezinárodní železniční přepravu“, a to zejména stanovením jednotných právních předpisů pro různé oblasti týkající se uvedené přepravy.
- 55 Předmětem sporných změn jsou jednak jednotné právní předpisy pro smlouvu o mezinárodní železniční přepravě zboží, pro smlouvu o používání vozů v mezinárodní železniční přepravě a pro smlouvu o užívání infrastruktury v mezinárodní železniční přepravě, a jednak ustanovení COTIF týkající se výkonu rozsudků vynesených na základě ustanovení této úmluvy a zabavení nebo obstarání železničních vozidel.
- 56 Sporné změny se týkají oblasti soukromého práva smluv v mezinárodní železniční přepravě, která spadá, jak připustili všichni účastníci řízení, do politiky Unie, a sice do společné dopravní politiky, která je předmětem hlavy VI, nadepsané „Doprava“, části třetí, nadepsané „Vnitřní politiky a činnosti Unie“, Smlouvy o FEU, a na niž tedy musí být nahlíženo tak, že odpovídá jednomu z cílů Smlouvy o FEU.
- 57 V hlavě VI části třetí Smlouvy o FEU se nachází mimo jiné čl. 91 odst. 1 SFEU, který stanoví, že k provedení společné dopravní politiky a s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy stanoví Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů mimo jiné „a) společná pravidla pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států“ a „d) veškeré jiné potřebné předpisy“. V této hlavě se nachází rovněž článek 100 SFEU, který v odstavci 1 uvádí, že ustanovení této hlavy se vztahují mimo jiné na dopravu po železnicích.
- 58 Je tedy třeba poukázat na to, jak učinil i generální advokát v bodě 103 svého stanoviska, že sporné změny jsou zasazeny do kontextu naplňování cílů Smlouvy o FEU v rámci společné dopravní politiky.
- 59 Konkrétně se společná pravidla stanovená v čl. 91 odst. 1 písm. a) SFEU použijí „na mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států“. Soudní dvůr v této konkrétní oblasti v rozsudku ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, (22/70, EU:C:1971:32, body 26 a 27), rozhodl, že toto ustanovení, které se pro část trasy po

území Unie týká také přepravy z nebo do některých třetích zemí, a které tedy předpokládá, že unijní pravomoc dopadá i na vztahy spadající do mezinárodního práva, tedy v dané oblasti implikuje nezbytnost dohod s dotyčnými třetími státy.

- 60 Vzhledem k tomu, že cílem ustanovení COTIF a přípojků k ní, jichž se týkají sporné změny, je zavést harmonizovaná pravidla na mezinárodní úrovni, a to i pro mezinárodní dopravu z nebo na území některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států, pro část trasy mimo území Unie a v zásadě i pro části uvedené trasy po území Unie, musí být na skutečnost, že Unie zaujme postoj k těmto změnám, nahlíženo tak, že přispívá k naplnění cílů společné dopravní politiky v rámci pravomoci, jíž je Unie nadána na základě čl. 91 odst. 1 SFEU a která zahrnuje i vnější aspekt, jak bylo připomenuto v bodě 59 tohoto rozsudku. Toto zaujetí postoje je tudíž nezbytné pro to, aby v rámci politik Unie byl naplněn jeden z cílů uvedených ve Smlouvách ve smyslu čl. 216 odst. 1 SFEU.
- 61 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba zaprvé odmítnout argumentaci Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky, podle níž v oblasti spadající do sdílené pravomoci Unie a jejích členských států nemůže existovat vnější pravomoc Unie mimo případy uvedené v čl. 3 odst. 2 SFEU.
- 62 Zadruhé, pokud by měl být argument Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky, jímž má být zpochybněna existence vnější pravomoci Unie v projednávaném případě, chápán v tom smyslu, že v oblasti dopravy, která na základě čl. 4 odst. 2 písm. g) SFEU spadá do sdílené pravomoci Unie a jejích členských států, nemůže být Unie činná navenek předtím, než bude činná uvnitř Unie a přijme společná pravidla v oblastech, v nichž na sebe vzala mezinárodní závazky, nemůže tento argument obstat.
- 63 Soudní dvůr totiž v rozsudku ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko (C-459/03, EU:C:2006:345, bod 95 a citovaná judikatura), v otázce, zda ustanovení smíšené dohody v oblasti ochrany životního prostředí, v níž Unie a její členské státy disponují sdílenou pravomocí, spadá do pravomoci Unie, judikoval, že Unie může uzavírat dohody v uvedené oblasti, i když konkrétní oblasti pokryté těmito dohodami dosud nejsou, nebo jsou jen velmi částečně, předmětem právní úpravy na unijní úrovni, která tedy nemůže být dotčena.
- 64 Na rozdíl od toho, co tvrdí Spolková republika Německo, neomezil Soudní dvůr dosah této judikatury v rozsudku ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125). Otázka vznesená ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, se totiž netýkala, jak vyplývá z jeho bodů 34 a 35, existence vnější pravomoci Unie v oblasti životního prostředí, nýbrž toho, zda ve specifické oblasti pokryté ustanovením smíšené dohody vykonávala Unie své pravomoci a přijala předpisy k plnění povinností, které z něj vyplývaly.
- 65 Zajisté platí, že judikatura citovaná v bodech 63 a 64 tohoto rozsudku se vztahuje na oblast životního prostředí, v níž je Unie – na rozdíl od oblasti dopravy – nadána výslovnou vnější pravomocí na základě čl. 191 odst. 1 čtvrté odrážky SFEU.
- 66 Je však třeba poukázat na to, že z čl. 2 odst. 2 první věty SFEU nyní vyplývá, že „[s]věřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy“. Toto ustanovení nepodmiňuje existenci vnější pravomoci Unie, kterou tato sdílí s členskými státy, existenci ustanovení ve Smlouvách, jež by takovou vnější pravomoc výslovně svěřovalo Unii.
- 67 Skutečnost, že existence vnější pravomoci Unie není v žádném případě podmíněna tím, že Unie předtím vykonávala vnitřní normativní pravomoc v dané oblasti, vyplývá rovněž z bodu 243 posudku 2/15 (Dohoda o volném obchodu se Singapurem) ze dne 16. května 2017 (EU:C:2017:376), z něhož plyne, že příslušná ustanovení dotyčné dohody týkající se jiných než přímých zahraničních investic

spadají do sdílené pravomoci Unie a jejích členských států, i když bylo mezi stranami nesporné, jak vyplývá z bodů 229 a 230 uvedeného posudku, že Unie v této oblasti nejednala na vnitřní úrovni tím, že by přijala normy sekundárního práva.

- 68 Soudní dvůr sice v bodě 244 uvedeného posudku konstatoval, že Unie nemůže sama schválit příslušná ustanovení dotyčné dohody týkající se jiných než přímých zahraničních investic, jež spadají do sdílené pravomoci Unie a jejích členských států. Tímto konstatováním však Soudní dvůr pouze vzal v potaz skutečnost vyzdvíženou Radou v průběhu řízení o tomto posudku, totiž že Rada nemohla ve svém středu získat většinu nezbytnou pro to, aby Unie mohla sama vykonávat vnější pravomoc, kterou v dané oblasti sdílí s členskými státy.
- 69 Spolková republika Německo mimoto nemůže argumentovat rozsudkem ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258). Jak vyplývá z bodů 51 a 52 uvedeného rozsudku, přihlížel Soudní dvůr k okolnosti, že oblast společné zemědělské politiky, konkrétně společná organizace trhů v odvětví vína, byla unijním normotvůrcem ve značné míře upravena na základě pravomoci vyplývajících z článku 43 SFEU, aby určil, zda Unie mohla použít čl. 218 odst. 9 SFEU, i když nebyla stranou mezinárodní dohody dotčené ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek. V projednávané věci však tato otázka nevyvstává, neboť Unie přistoupila ke COTIF s účinností k 1. červenci 2011.
- 70 Zatřetí nemůže obstát ani argument Spolkové republiky Německo vycházející z obcházení řádného legislativního postupu a porušení výsad Evropského parlamentu z důvodu, že Rada použila čl. 218 odst. 9 SFEU v oblastech, v nichž Unie dosud tímto postupem nepřijala vnitřní pravidla.
- 71 Vedle úvah obsažených v bodech 63 až 69 tohoto rozsudku musí i znění čl. 218 odst. 9 SFEU, který opravňuje Radu, aby na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku „stanovi[la] postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky“, vést k zamítnutí tohoto argumentu. Článek 218 odst. 9 SFEU totiž neomezuje činnost Unie na případy, kdy Unie předtím přijala vnitřní pravidla řádným legislativním postupem.
- 72 Vzhledem k předchozím úvahám je třeba dospět k závěru, že body zařazené na pořad jednání 25. zasedání revizní komise OTIF a týkající se sporných změn, k nimž Rada napadeným rozhodnutím stanovila postoje, které mají být zaujaty jménem Unie, spadají do vnější pravomoci Unie. Rada tudíž přijetím tohoto rozhodnutí neporušila zásadu svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 první větě SEU.
- 73 Z toho plyne, že první žalobní důvod uplatňovaný Spolkovou republikou Německo musí být zamítnut.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění podle článku 296 SFEU

Argumentace účastníků řízení

- 74 V rámci druhého žalobního důvodu Spolková republika Německo tvrdí, že napadené rozhodnutí není dostatečně odůvodněno, neboť Rada v tomto rozhodnutí neprokázala, že se otázky, které jsou předmětem postoje Unie, týkají oblasti, která je již velkou měrou upravena unijním právem. Jednoznačné vymezení pravomocí je nezbytné zejména v případě smíšených dohod, a to jednak proto, že ustanovení uvedených dohod jsou použitelná jak v unijním právu, tak v právu vnitrostátním, a jednak proto, aby mohly být určeny pravomocí jednotlivých aktérů v orgánech mezinárodních organizací. V projednávané věci přitom Rada neuvedla žádný nástroj unijního práva v dané oblasti a odkázala jen na akty mající vazbu na veřejné právo, přestože se sporné změny týkají výlučně soukromého práva v oblasti smluv týkajících se přepravy.

- 75 Rada navíc v napadeném rozhodnutí neuvedla žádný hmotněprávní základ, o němž by se opírala hmotněprávní vnější pravomoc Unie, neboť článek 91 SFEU, na nějž odkazuje, svěřuje Unii pouze vnitřní pravomoc.
- 76 Spolková republika Německo mimoto Radě na jednání vytkla, že na tomto jednání odůvodnila existenci vnější pravomoci Unie odkazem na druhý případ uvedený v čl. 216 odst. 1 SFEU, a přitom v napadeném rozhodnutí toto ustanovení nezmínila.
- 77 Rada, podporovaná Komisí, tvrdí, že odůvodnění pravomoci Unie jasně vyplývá z napadeného rozhodnutí. Návrhy změn COTIF a přípojků k ní, jež se týkají unijního práva, a unijní předpisy, jichž se mohou sporné změny dotknout, jsou ve zmíněném rozhodnutí uvedeny. Kromě toho je rovněž třeba přihlídnout k odůvodnění v pracovních dokumentech OTIF. Skutečnost, že dovolávaná ustanovení unijního práva nejsou podle názoru Spolkové republiky Německo relevantní, nemůže zpochybnit to, že napadené rozhodnutí je dostatečně odůvodněno. V každém případě v oblasti spadající přinejmenším do sdílené pravomoci Unie a členských států Rada povinnost uvést odůvodnění splnila už tím, že odkázala na náležitý právní základ a popsala svůj postoj.

Závěry Soudního dvora

- 78 Z posouzení v rámci prvního žalobního důvodu dovolávaného Spolkovou republikou Německo vyplývá, že body zařazené na pořad jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, jež se týkají sporných změn, spadají do pravomoci Unie, a není nutné za tímto účelem ověřovat existenci vnitřních unijních předpisů v dané oblasti, jež by byly uvedenými změnami dotčeny. Argument Spolkové republiky Německo, kterým Radě vytýká, že v napadeném rozhodnutí neodůvodnila skutečnost, že se tyto změny vztahovaly na oblast, která je již ve značné míře upravena unijními předpisy, tedy musí být zamítnut.
- 79 Pokud jde o údajnou nezbytnost uvést v napadeném rozhodnutí vedle čl. 91 odst. 1 SFEU druhý případ uvedený v čl. 216 odst. 1 SFEU, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury povinnost uvést odůvodnění zakotvená v článku 296 SFEU vyžaduje, aby všechny dotyčné akty obsahovaly vylíčení důvodů, které daný orgán přiměly k jejich přijetí, tak aby Soudní dvůr mohl vykonávat přezkum a aby jak členské státy, tak dotčené třetí osoby znaly podmínky, za kterých unijní orgány použily Smlouvu o FEU (rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 37 a citovaná judikatura).
- 80 Uvedení právního základu je nezbytné rovněž s ohledem na zásadu svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU, podle kterého Unie jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách jak pro vnitřní, tak pro mezinárodní činnost Unie. Volba náležitého právního základu má totiž ústavní význam, neboť vzhledem k tomu, že Unie má pouze svěřenou pravomoc, musí akty, jež přijímá, navázat na ustanovení Smlouvy o FEU, která ji k tomu skutečně opravňují [rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15), C-687/15, C:2017:803, body 48 a 49].
- 81 Uvedení právního základu má dále zvláštní význam za účelem zachování výsad unijních orgánů, kterých se týká postup přijetí aktu [rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15), C-687/15, C:2017:803, bod 50].
- 82 Uvedení právního základu je mimoto nezbytné s ohledem na povinnost uvést odůvodnění vyplývající z článku 296 SFEU. Tato povinnost, jež je odůvodněna zejména soudním přezkumem, který musí být Soudní dvůr s to vykonávat, se musí použít v zásadě na všechny unijní akty vyvolávající právní účinky [rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15), C-687/15, C:2017:803, bod 52].

- 83 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že požadavek právní jistoty vyžaduje, aby závazná povaha jakéhokoliv aktu, který směřuje k založení právních účinků, byla odvozena z některého ustanovení unijního práva, které stanoví právní formu aktu a musí v něm být výslovně uvedeno jako právní základ [rozsudky ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 39, a ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15), C-687/15, C:2017:803, bod 53].
- 84 Kromě toho z rovněž ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že údajné neuvedení odkazu na konkrétní ustanovení Smlouvy jako v projednávané věci na čl. 216 odst. 1 SFEU, na nějž odkazuje Spolková republika Německo, nepředstavuje podstatnou vadu, pokud může být právní základ aktu určen na základě jiných prvků tohoto aktu, za podmínky, že zúčastněné osoby a Soudní dvůr nebudou ponechány v nejistotě o přesném právním základu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15), C-687/15, C:2017:803, bod 55 a citovaná judikatura].
- 85 Tak je tomu v projednávané věci, neboť hmotněprávní a procesní základ napadeného rozhodnutí mohou být jednoznačně určeny.
- 86 Zprv je totiž třeba poukázat na to, že jelikož napadené rozhodnutí výslovně odkazuje na článek 91 SFEU, uvedla Rada v tomto rozhodnutí správně jeho hmotněprávní základ. V rozsahu, v němž Spolková republika Německo argumentuje tím, že uvedený článek 91 SFEU nemůže být způsobilý svěřovat Unii vnější pravomoc, postačí poukázat na to, že se tento argument týká samotné existence pravomoci, a nelze se jej tudíž užitečně dovolávat na podporu žalobního důvodu vycházejícího z porušení povinnosti uvést odůvodnění.
- 87 Zadruhé je třeba konstatovat, že Rada dostatečně odůvodnila napadené rozhodnutí ve vztahu ke kritériu nezbytnosti zakotvenému druhým případem uvedeným v čl. 216 odst. 1 SFEU, a to i s ohledem na to, že odůvodnění požadované tímto druhým případem je jiné než odůvodnění požadované článkem 3 odst. 2 SFEU.
- 88 První a třetí věta bodu 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí ve spojení s odůvodněním – reprodukováným v bodech 22 až 25 tohoto rozsudku – postojů zaujatých jménem Unie k bodům 4, 5, 7 a 12 pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, uvedených v příloze tohoto rozhodnutí, totiž ukazují, že je nezbytné dbát na to, aby byla zajištěna soudržnost mezi pravidly mezinárodního práva v oblasti mezinárodní železniční přepravy a unijním právem, a že je tudíž za tímto účelem nezbytná vnější činnost Unie.
- 89 Kromě toho je sice pravda, že čl. 216 odst. 1 SFEU vyjmenovává jednotlivé případy, kdy je Unie oprávněna uzavřít mezinárodní dohodu, avšak na rozdíl od článku 352 SFEU nestanoví za tímto účelem žádný formální nebo procesní požadavek. Forma aktu a postup, jež je třeba dodržet, tedy musí být určeny odkazem na jiná ustanovení Smluv.
- 90 Zatřetí je třeba poukázat na to, že čl. 218 odst. 9 SFEU, zmíněný jako procesněprávní základ napadeného rozhodnutí, vymezuje postup, jež je třeba dodržet při přijímání rozhodnutí.
- 91 Za těchto podmínek je začtvrté třeba uvést, že se projednávaná věc liší od věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15) (C-687/15, C:2017:803). Ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, totiž Rada neuvedla hmotněprávní a procesněprávní základ napadeného aktu a žádná skutečnost neumožňovala tento právní základ určit.
- 92 Vzhledem k předchozím úvahám tedy absence výslovné zmínky druhého případu uvedeného v čl. 216 odst. 1 SFEU v napadeném rozhodnutí nemá za následek žádnou nejasnost ani stran povahy a právního dosahu uvedeného rozhodnutí, ani stran postupu, jež je třeba dodržet pro jeho přijetí, a nemůže tedy vést k jeho částečnému zrušení.

- 93 Druhý žalobní důvod dovolávaný Spolkovou republikou Německo tedy musí být zamítnut jako neopodstatněný.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady loajální spolupráce ve spojení se zásadou účinné soudní ochrany

Argumentace účastníků řízení

- 94 V rámci třetího žalobního důvodu Spolková republika Německo připomíná, že zásada loajální spolupráce, zakotvená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU, zavazuje nejen členské státy k tomu, aby přijaly veškerá opatření nezbytná k zajištění působnosti a účinnosti unijního práva, ale i unijní orgány k recipročním závazkům loajální spolupráce s členskými státy.
- 95 Úzká spolupráce je podle Spolkové republiky Německo důležitá především při výkonu práv Unie a jejími členskými státy jakožto členy mezinárodní organizace. V případě neshody mezi členskými státy Unie a Unie v otázce vymezení pravomocí totiž unijní orgány musí spolupracovat v dobré víře s cílem objasnit situaci a odstranit nastalé obtíže. Tyto orgány tedy musí zorganizovat postup vedoucí k přijetí právního aktu takovým způsobem, aby bylo zajištěno, že se členský stát, který zpochybňuje pravomoc Unie, bude moci dostatečně brzy obrátit na Soudní dvůr, aby se mu dostalo vyjasnění otázky pravomoci.
- 96 Spolková republika Německo dodává, že zásada účinné soudní ochrany, jíž se mohou dovolávat i členské státy, rovněž vyžaduje, aby se postup přijímání právního aktu uskutečnil takovým způsobem, aby členské státy měly dostatek času mezi datem přijetí tohoto aktu a datem, od kterého tento akt vyvolává nevratné účinky, k tomu, aby se mohly obrátit na unijní soudy a případně navrhnout odklad provádění nebo vykonatelnosti dotčeného aktu.
- 97 Spolková republika Německo se domnívá, že článek 263 SFEU, který členským státům přiznává privilegované právo podat žalobu, bude rovněž zbaven užitečného účinku, jestliže doba mezi datem přijetí právního aktu a datem, od něhož tento akt vyvolává nevratné účinky, bude tak krátká, že znemožní včasné podání žaloby k unijním soudům.
- 98 I přesto, že Spolková republika Německo v projednávané věci sdělila své výhrady k pravomocím Unie ihned poté, co Komise předložila dne 5. června 2014 návrh rozhodnutí, čekala Rada s přijetím napadeného rozhodnutí až do 24. června 2014, tedy do dne předcházejícího dni zahájení 25. zasedání revizní komise OTIF, takže Spolková republika Německo měla méně než 24 hodin na to, aby se obrátila na Soudní dvůr. Tento členský stát zdůrazňuje, že v tomto časovém úseku neměl možnost nechat proběhnout vnitřní postupy stanovené pro podání žaloby a návrhu na odklad provádění aktu k Soudnímu dvoru.
- 99 Z důvodu absence soudní ochrany byla Spolková republika Německo nucena hlasovat odchýlně od postoje Unie, aby si zachovala své pravomoci, a z tohoto důvodu proti ní Komise zahájila postup „EU Pilot“, který může kdykoli vyústit v řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU.
- 100 Rada, podporovaná Komisí, tvrdí, že neměla možnost zahájit nebo ukončit práce dříve. Většinu pracovních dokumentů obsahujících návrhy změn zařazených na pořad jednání 25. zasedání revizní komise OTIF totiž generální sekretář OTIF předal dne 25. dubna 2014. Některé dokumenty Rada obdržela ve dnech 6. a 12. května 2014, návrh Spolkové republiky Německo k přípojkou D (CUV) Rada obdržela dne 3. června 2014. Komise předložila dne 26. května 2014 příslušné pracovní skupině Rady první pracovní dokument, který již zmiňuje možná řešení, co se týče koordinovaného postoje Unie. Práce zahájené v této pracovní skupině pokračovaly ve dnech 5. a 16. června 2014 na základě návrhu

rozhodnutí, který mezitím zaslala Komise. Tento návrh byl nejprve dne 17. června 2014 schválen Výborem stálých zástupců a poté dne 24. června 2014 přijat Radou, tedy včas před zahájením 25. zasedání revizní komise OTIF, které se konalo dne 25. června 2014.

- 101 Rada zdůrazňuje, že doba jednoho měsíce, v níž završila rozhodovací proces, je mimořádně krátkou dobou pro vyřešení složitých technických a právních otázek. V průběhu tohoto procesu projednávala s pomocí Komise co nejobširněji svůj postoj s delegacemi, zejména s cílem přesvědčit Spolkovou republiku Německo, že Unie disponuje potřebnou pravomocí, pokud jde o body pořadu jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, k nimž tento členský stát vyjádřil pochybnosti. Rada tak učinila vše pro to, aby stanovila postoj Unie v souladu se zásadou loajální spolupráce.
- 102 Požadavek Spolkové republiky Německo, že postoj Unie měl být stanoven dostatečně brzy, tak aby měla možnost podat k Soudnímu dvoru návrh na odklad provádění napadeného rozhodnutí, je navíc podle Rady přehnaný a nerealistický. Skutečnost, že tento členský stát zahájil toto řízení, právě ukazuje, že zásada účinné soudní ochrany byla dodržena.
- 103 Rada mimoto poukazuje na to, že nelze konstatovat žádný nevratný účinek napadeného rozhodnutí pro Spolkovou republiku Německo, neboť v souladu s použitelnými pravidly změny posuzované na 25. zasedání revizní komise OTIF buď nebyly na tomto zasedání přijaty s konečnou platností, nebo byly přijaty, avšak ještě nevstoupily v platnost. Kromě toho lze na základě těchto pravidel zabránit vstupu těchto změn v platnost v případě námitek jedné čtvrtiny členských států OTIF. Každopádně v případě, že by Soudní dvůr napadené rozhodnutí zrušil, by Rada byla podle svých slov povinna na základě čl. 266 prvního pododstavce SFEU přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora. To by bylo možné, neboť Unie má v OTIF většinu hlasů.

Závěry Soudního dvora

- 104 Spolková republika Německo třetím žalobním důvodem Radě vytýká, že nedostala povinnosti loajální spolupráce při organizaci rozhodovacího procesu vedoucího k přijetí napadeného rozhodnutí, neboť jí neponechala dostatečnou dobu pro napadení uvedeného rozhodnutí před Soudním dvorem před tím, než toto rozhodnutí začalo vyvolávat nevratné účinky. Rada tím podle názoru Spolkové republiky Německo porušila zásadu účinné soudní ochrany.
- 105 Je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje zásadu loajální spolupráce, se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.
- 106 S přihlédnutím k průběhu rozhodovacího procesu, jak jej popsala Rada a Spolková republika Německo to nezpochybnila, je tedy třeba ověřit, zda uvedený orgán porušil povinnost loajální spolupráce.
- 107 V projednávané věci byly diskuse v pracovní skupině Rady s cílem stanovit postoj Unie podle všeho zahájeny dne 26. dubna 2014, tedy den poté, co generální sekretář OTIF předal většinu dokumentů, a pokračovaly na dalších dvou schůzkách na základě návrhu rozhodnutí Komise. Z průběhu postupu, jak byl popsán Radou a shrnut v bodě 100 tohoto rozsudku, dále vyplývá, že tento orgán zahájil předběžné diskuse s cílem stanovit postoj Unie, aniž čekal, než obdrží pracovní dokumenty vypracované pro 25. zasedání revizní komise OTIF. Čtyři schůzky příslušné pracovní skupiny Rady a Výboru stálých zástupců byly věnovány především vyjasnění toho, jak mají být rozděleny příslušné pravomoci Unie a členských států, pokud jde o body zařazené na pořad jednání 25. zasedání revizní komise OTIF, k nimž Spolková republika Německo vznesla výhrady. A konečně Spolková republika Německo nedoložila, že doba jednoho týdne, která uplynula mezi schválením návrhu rozhodnutí Výborem stálých zástupců a přijetím napadeného rozhodnutí Radou, je nadměrně dlouhá, takže mohla vyvstat pochybnost, zda tento orgán dostal povinnosti loajální spolupráce vůči členským státům.

- 108 Pokud jde o argument vycházející z porušení zásady účinné soudní ochrany, ten spočívá na premise, že Spolkové republice Německo bylo znemožněno podat k Soudnímu dvoru žalobu proti napadenému rozhodnutí a navrhnout při této příležitosti odklad provádění tohoto rozhodnutí před tím, než uvedené rozhodnutí začalo vyvolávat nevratné účinky během konání 25. zasedání revizní komise OTIF. Je však třeba poznamenat, že tento argument se v každém případě opírá o chybnou premisu. Tento členský stát totiž neprokázal, že během konání tohoto zasedání vyvolávalo napadené rozhodnutí takové účinky, a nevyvrátil argumenty shrnuté v bodě 103 tohoto rozsudku, jež na svou obranu uplatnila Rada. Argument uvedeného členského státu vycházející z porušení zásady účinné soudní ochrany tudíž nemůže obstát.
- 109 Třetí žalobní důvod je tedy třeba zamítnout jako neopodstatněný.
- 110 Ze všech předchozích úvah vyplývá, že žaloba Spolkové republiky Německo musí být zamítnuta.

K nákladům řízení

- 111 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Spolková republika Německo neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.
- 112 Podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, podle kterého členské státy a orgány, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, ponese vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Francouzská republika, Spojené království a Komise ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.**
- 2) Spolkové republice Německo se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) Francouzská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.