



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 9. siječnja 2019.¹

Predmet C-620/16

**Europska komisija
protiv**

Savezne Republike Njemačke

„Povreda – Članak 258. UFEU-a – Odluka Vijeća 2014/699/EU – Načelo lojalne suradnje – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Dopuštenost – Prošlo postupanje – Odbijanje Savezne Republike Njemačke da na 25. sjednici Odbora za reviziju OTIF-a glasa u skladu s odlukom Vijeća”

I. Uvod

1. Unija i 26 njezinih država članica potpisnice su Konvencije o međunarodnom željezničkom prijevozu od 9. svibnja 1980., kako je izmijenjena Protokolom iz Vilnusa od 3. lipnja 1999. (u daljnjem tekstu: COTIF), kojom upravlja Međuvladina organizacija za međunarodni željeznički prijevoz (OTIF), međunarodna organizacija sa sjedištem u Bernu. Pripremajući se za zasjedanje te organizacije, Vijeće je 24. lipnja 2014. donijelo Odluku 2014/699/EU², kojom je utvrđena podjela nadležnosti između Europske unije i njezinih država članica u pogledu izvršavanja glasačkih prava na navedenom zasjedanju.

2. Događaji koji su uslijedili rezultirali su dvama postupcima pred Sudom: kao prvo, postupkom za poništenje koji je protiv Vijeća pokrenula Savezna Republika Njemačka, prije svega navodeći da Unija nije bila nadležna donijeti odluku (Sud je tu tužbu odbio presudom od 5. prosinca 2017., Njemačka/Vijeće)³; kao drugo, postupkom zbog povrede koji je Komisija pokrenula protiv Savezne Republike Njemačke, a koji se razmatra u ovom predmetu.

3. Komisija tužbom na temelju članka 258. UFEU-a od Suda zahtijeva da utvrdi da Savezna Republika Njemačka nije ispunila svoje obveze predviđene Odlukom 2014/699 i člankom 4. stavkom 3. UEU-a jer nije glasala u skladu s tom odlukom te je javno iskazala svoje neslaganje sa sadržajem te odluke u okviru odnosno zasjedanja.

4. Ovaj predmet otvara temeljna pitanja o dopuštenosti tužbe zbog povrede u slučaju kad se navodno nepropisno postupanje dogodilo u prošlosti te su njegovi pravni učinci naizgled iscrpljeni. Sudu se u tom pogledu pruža mogućnost da doradi svoju sudsku praksu o dopuštenosti tužbe zbog povrede.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Odluka Vijeća o utvrđivanju stajališta koje treba usvojiti u ime Europske unije na 25. sjednici Odbora za reviziju OTIF-a u pogledu određenih izmjena Konvencije o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF) i njezinih dodataka (SL 2014., L 293, str. 26.)

³ C-600/14, EU:C:2017:935

5. Osim toga, što se merituma tiče, ovaj predmet pokazuje važnost načela lojalne suradnje predviđenog člankom 4. stavkom 3. UEU-a u kontekstu vanjskih odnosa Europske unije, a osobito u kontekstu situacija u kojima to načelo izaziva pravne učinke različite od onih koji proizlaze iz drugih odredaba prava Unije. U tom pogledu, predmetni postupak ilustrira činjenicu da u praksi, kako je istaknuto u pravnoj literaturi, načelo dodjeljivanja nadležnosti⁴ nije uvijek lako „izolirati” od ostalih načela, kao što je načelo lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a⁵.

6. Na temelju analize koju ću provesti u ovom predmetu, predložiti ću Sudu da Komisijinu tužbu zbog povrede proglasi dopuštenom i meritorno osnovanom.

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

1. COTIF

7. COTIF je stupio na snagu 1. srpnja 2006. Četrdeset i devet država koje su stranke COTIF-a, uključujući sve države članice Europske unije, uz iznimku Republike Cipra i Republike Malte, čine OTIF. Europska unija je COTIF-u pristupila s učinkom od 1. srpnja 2011.

8. U skladu s člankom 2. stavkom 1. COTIF-a, cilj je OTIF-a promicati, poboljšati i olakšati u svakom pogledu međunarodni željeznički promet, osobito utvrđivanjem sustava jedinstvenog prava u različitim područjima prava o međunarodnom željezničkom prometu.

9. Odbor za reviziju OTIF-a u načelu je sastavljen od svih stranaka COTIF-a. U skladu s člankom 17. stavkom 1. točkama (a) i (b) COTIF-a, Odbor za reviziju OTIF-a donosi, u okviru svojih ovlasti, odluke o prijedlozima kojima je cilj izmijeniti COTIF i, pored toga, razmatra prijedloge odluka koji se podnose Općoj skupštini OTIF-a. Nadležnosti spomenutih dvaju tijela OTIF-a u području izmjena COTIF-a utvrđene su u članku 33. te konvencije.

10. Pod glavom VI. COTIF-a, naslovljenom „Izmjena [COTIF-a]”, članak 33., naslovljen „Nadležnost”, predviđa sljedeće:

„[...]”

2. Opća skupština donosi odluke o prijedlozima kojima je cilj izmijeniti Konvenciju u dijelu u kojem stavci 4. do 6. ne predviđaju drugu nadležnost.

[...]”

4. Podložno odlukama Opće skupštine iz prve rečenice stavka 3., Odbor za reviziju donosi odluke o prijedlozima kojima je cilj izmijeniti

a) članak 9. i članak 27. stavke 2. do 5.;

[...]”

d) Jedinstvena pravila CUV izuzevši članke 1., 4., 5. i 7. do 12.;

⁴ U skladu s člankom 5. stavkom 2. UEU-a

⁵ Vidjeti Govaere, I., „To Give or To Grab: The Principle of Full, Crippled and Split Conferral of Powers Post-Lisbon”, u M. Cremona, *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2018., str. 71. do 91., na str. 73.

[...]” [neslužbeni prijevod]

11. U skladu s člankom 35. COTIF-a („Odluke odborâ”),

„1. Glavni tajnik obavještava države članice o izmjenama Konvencije o kojima odlučuju odbori.

2. Izmjene same Konvencije, o kojima odlučuje Odbor za reviziju, stupaju na snagu za sve države članice prvi dan dvanaestog mjeseca nakon onog mjeseca tijekom kojega je glavni tajnik o njima obavijestio države članice. Države članice mogu podnijeti primjedbu tijekom četiri mjeseca od dana obavijesti. U slučaju primjedbe jedne četvrtine država članica, izmjena ne stupa na snagu. Ako država članica iznese primjedbu protiv odluke Odbora za reviziju tijekom četiri mjeseca i otkáže Konvenciju, otkaz stupa na snagu na dan predviđen za stupanje na snagu te odluke.

3. Izmjene dodataka Konvenciji, o kojima odlučuje Odbor za reviziju, stupaju na snagu za sve države članice prvi dan dvanaestog mjeseca nakon onog mjeseca tijekom kojega je glavni tajnik o njima obavijestio države članice. Izmjene o kojima odlučuje Odbor stručnjaka RID-a i Odbor tehničkih stručnjaka stupaju na snagu za sve države članice prvi dan šestog mjeseca nakon onog mjeseca tijekom kojega je glavni tajnik o njima obavijestio države članice.

4. Države članice mogu podnijeti primjedbe u roku od četiri mjeseca od dana obavijesti navedene u stavku 3. U slučaju primjedbe jedne četvrtine država članica, izmjena ne stupa na snagu. U državama članicama koje su podnijele primjedbe protiv odluke u propisanom roku, primjena dodatka o kojem je riječ, u onoj mjeri u kojoj se odnosi na promet s tim državama članicama i promet između njih, potpuno se suspendira od kad odluke stupe na snagu. Međutim, u slučaju primjedbe protiv potvrde tehničkog standarda ili prihvaćanja jedinstvenog tehničkog propisa, suspendira se, od kad odluka stupa na snagu, samo onaj standard ili propis koji se odnosi na promet s državama članicama i između njih; isto vrijedi u slučaju djelomične primjedbe.

[...]” [neslužbeni prijevod]

12. Iz članka 38. stavka 2. COTIF-a proizlazi da Europska unija, kao regionalna organizacija koja je pristupila COTIF-u, može ostvarivati prava koja njezine države članice imaju na temelju COTIF-a u mjeri u kojoj se odnose na pitanja u njezinoj nadležnosti. Članak 38 stavak 3. pokazuje da Unija, kako bi ostvarila glasačko pravo i pravo na podnošenje primjedbe u skladu sa stavcima 2. i 4. članka 35., ima broj glasova jednak broju njezinih država članica koje su ujedno članice OTIF-a. Potonje svoja prava, a osobito glasačka prava, mogu ostvarivati samo u mjeri u kojoj to dopušta stavak 2. iste odredbe.

2. Sporazum o pristupanju

13. Sporazum između Europske unije i [OTIF-a] o pristupanju Europske unije [COTIF-u] od 9. svibnja 1980., kako je izmijenjen Protokolom iz Vilnusa od 3. lipnja 1999. (SL 2013., L 51, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 123., str. 293.; u daljnjem tekstu: sporazum o pristupanju), potpisan 23. lipnja 2011. u Bernu, stupio je na snagu, kako je predviđeno njegovim člankom 9., 1. srpnja 2011.

14. Članak 6. tog sporazuma predviđa:

„1. Za odluke o pitanjima u kojima Unija ima isključivu nadležnost, Unija ostvaruje prava glasa svojih država članica na temelju [COTIF-a].

2. Za odluke o pitanjima u kojima Unija dijeli nadležnost sa svojim državama članicama, glasuju ili Unija ili njezine države članice.

3. Podložno članku 26. stavku 7. [COTIF-a], Unija ima broj glasova koji je jednak broju glasova njezinih država članica koje su također i stranke [COTIF-a]. Kada Unija glasuje, njezine države članice ne glasuju.

4. Unija za svaki pojedini slučaj obavještuje druge stranke Konvencije o slučajevima kada će, u pogledu raznih točaka dnevnog reda Opće skupštine i drugih tijela za odlučivanje, ostvariti prava glasa predviđena stavcima 1. do 3. Ta se obveza primjenjuje i na dopisno donošenje odluka. Taj se podatak dovoljno rano dostavlja glavnom tajniku OTIF-a kako bi se omogućilo njegovo slanje zajedno s dokumentima za zasjedanje ili dopisno donošenje odluke.”

B. Pravo Unije

15. Sporazum o pristupanju je u ime Europske unije odobren Odlukom Vijeća 2013/103/EU⁶.

16. Članak 5. te odluke predviđa: „Interni aranžmani za pripremu zasjedanja OTIF-a i za zastupanje i glasovanje na takvim zasjedanjima određeni su u Prilogu III. ovoj Odluci.”

17. Prilog III., naslovljen „Interni aranžmani Vijeća, država članica i Komisije u postupcima u okviru OTIF-a”, glasi:

„Imajući na umu uvjet jedinstva međunarodnog zastupanja Unije i njezinih država članica u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije te sudsku praksu Suda Europske unije također i u fazi provedbe međunarodnih obveza, Vijeće, države članice i Komisija primjenjivat će sljedeće interne aranžmane:

1. Područje primjene

Ti će se interni aranžmani primjenjivati na sva zasjedanja svih tijela osnovanih u okviru OTIF-a. Svako upućivanje na ‚zasjedanje‘ u tim aranžmanima tumači se tako da uključuje *mutatis mutandis* upućivanje i na druge postupke, kao što je pisani postupak.

2. Postupak usklađivanja

2.1. Radi pripreme za svako zasjedanje OTIF-a, uključujući, ali ne ograničavajući se na zasjedanja Opće skupštine, Upravnog odbora i drugih odbora, održavat će se sastanci za usklađivanje:

- u Bruxellesu, u okviru nadležne radne skupine Vijeća (obično Radne skupine za kopneni promet), čim prije i onoliko puta koliko je to potrebno prije zasjedanja OTIF-a te, osim toga,
- na licu mjesta, posebno na početku i, ako je potrebno, tijekom i na kraju zasjedanja OTIF-a.

2.2. Na sastancima za usklađivanje usuglasit će se o stajalištima samo u ime Unije ili, prema potrebi, u ime Unije i njezinih država članica. Stajališta država članica koja se odnose na njihovu isključivu nadležnost mogu podlijevati usklađivanju na tim sastancima ako se tako usuglase države članice.

2.3. Na sastancima za usklađivanje odlučivat će se o izvršenju odgovornosti u pogledu izjava i glasovanja u vezi sa svakom točkom dnevnog reda na zasjedanju OTIF-a, o kojoj se može dati izjava ili se očekuje glasovanje.

⁶ Odluka od 16. lipnja 2011. o potpisivanju i sklapanju Sporazuma između Europske unije i Međuvladine organizacije za međunarodni željeznički prijevoz o pristupanju Europske unije Konvenciji o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF) od 9. svibnja 1980., kako je izmijenjena Protokolom iz Vilnusa od 3. lipnja 1999. (SL 2013., L 51, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 123., str. 286.)

- 2.4. Radi pripreme sastanaka za usklađivanje iz točke 2.1., uključujući nacрте izjava i dokumente o stajalištima, prema potrebi se održavaju preliminarne rasprave u odgovarajućem odboru koji je osnovan na temelju odgovarajućeg zakonodavstva Unije o željezničkom prometu, odnosno u:
- Odboru za prijevoz opasnih tvari za pitanja obuhvaćena Dodatkom C Konvenciji; ako ta pitanja utječu na željezničku interoperabilnost i sigurnost željeznica ili na zajednički sigurnosni pristup razvijen na temelju Direktive 2004/49/EZ, treba uključiti i Odbor za željezničku interoperabilnost i sigurnost željeznica,
 - Odboru za razvoj željeznica Unije za pitanja obuhvaćena dodacima A, B, D ili E Konvenciji i za ostale sustave jedinstvenog prava koje je pripremio OTIF,
 - Odboru za željezničku interoperabilnost i sigurnost željeznica za pitanja obuhvaćena dodacima F ili G Konvenciji.
- 2.5. Komisija će prije svakog zasjedanja OTIF-a navesti koje točke dnevnog reda podliježu usklađivanju Unije i pripremit će nacрте izjava i dokumenata o stajalištima koji se trebaju raspraviti na sastancima za usklađivanje.
- 2.6. Ako se Komisija i države članice na sastancima za usklađivanje ne mogu usuglasiti o zajedničkom stajalištu, uključujući zbog neslaganja o podjeli nadležnosti, to se pitanje upućuje Odboru stalnih predstavnika i/ili Vijeću.
3. Izjave i glasovanje na zasjedanjima OTIF-a
- 3.1. Kada se točka dnevnog reda odnosi na pitanja isključive nadležnosti Unije, Komisija će imati riječ i glasovati za Uniju. Nakon usklađivanja, države članice također mogu imati riječ kako bi podržale i/ili razvile stajalište Unije.
- 3.2. Kada se točka dnevnog reda odnosi na pitanja isključive nacionalne nadležnosti, države članice imat će riječ i glasovat će.
- 3.3. Kada se točka dnevnog reda odnosi na pitanja s elementima i nacionalne nadležnosti i nadležnosti Unije, Predsjedništvo Komisije izrazit će zajedničko stajalište. Nakon usklađivanja, države članice mogu imati riječ kako bi podržale i/ili razvile zajedničko stajalište. Države članice ili Komisija, ovisno o slučaju, glasovat će u ime Unije i njezinih država članica u skladu sa zajedničkim stajalištem. Odluka o tome tko će glasovati donosi se s obzirom na prevladavajuću nadležnost (npr., uglavnom nacionalna nadležnost ili uglavnom nadležnost Unije).
- 3.4. Kada se točka dnevnog reda odnosi na pitanja s elementima i nacionalne nadležnosti i nadležnosti Unije te kada se Komisija i države članice nisu mogle usuglasiti o zajedničkom stajalištu iz točke 2.6., države članice i Komisija mogu imati riječ i glasovati o pitanjima koja su jasno u njihovoj nadležnosti.
- 3.5. O pitanjima za koja ne postoji sporazum između Komisije i država članica o podjeli nadležnosti ili kada nije moguće dobiti većinu potrebnu za stajalište Unije, uložit će se najveća nastojanja kako bi se situacija razjasnila ili kako bi se postiglo stajalište Unije. Do toga i nakon usklađivanja, države članice i/ili Komisija, ovisno o slučaju, imaju riječ pod uvjetom da izraženo stajalište ne prejudicira buduće stajalište Unije, da je usklađeno s politikama Unije i prethodnim stajalištima Unije i da će biti u skladu s pravom Unije.
- 3.6. Predstavnici država članica i Komisije mogu sudjelovati u radnim skupinama OTIF-a koje pripremaju sastanke tehničkih odbora OTIF-a, odnosno Odbora stručnjaka za prijevoz opasnih tvari (RID) i Odbora tehničkih stručnjaka (TEC). Tijekom sudjelovanja u tim radnim skupinama

predstavnicima država članica i Komisije mogu dostaviti tehničke doprinose i u potpunosti sudjelovati u tehničkim raspravama na temelju svog tehničkog znanja. Te rasprave ne obvezuju Uniju.

Predstavnicima država članica i Komisije ulagat će ozbiljna nastojanja kako bi postigli zajedničko stajalište i branili to stajalište na raspravama radnih skupina OTIF-a.

[...]”

III. Pozadina spora

A. Činjenično stanje iz kojeg je spor proizašao

18. Vijeće je 24. lipnja 2014. donijelo Odluku 2014/699.

19. Prema članku 1. stavku 1. te odluke, „[s]tajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 25. sjednici Odbora za reviziju osnovanog [COTIF-om] u skladu je s prilogom [toj o]dluci”. Članak 1. stavak 2. te odluke predviđa da „[p]redstavnicima Unije u Odboru za reviziju mogu dogovoriti manje izmjene dokumenata navedenih u prilogu [toj o]dluci bez daljnje odluke Vijeća”.

20. U odjeljku 3. priloga toj odluci govori se, u pogledu raznih točaka dnevnog reda 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a, o podjelama nadležnosti između Europske unije i njezinih država članica, izvršavanju glasačkih prava i preporučenom usklađenom stajalištu.

21. Dio točke 4. dnevnog reda i točke 5., 7. i 12. dnevnog reda odnose se na izmjene u pitanju.

22. Komisija je na 25. sjednici Odbora za reviziju OTIF-a izložila stajalište Europske unije, kako je opisano u prilogu Odluci 2014/699, dok je Savezna Republika Njemačka zauzela neovisno stajalište u pogledu predloženih izmjena članka 12. COTIF-a i dodataka B (CIM), D (CUV) i E (CUI) te je zahtijevala da sama glasuje o tim pitanjima. Savezna Republika Njemačka glasovala je protivno stajalištu Europske unije u pogledu predloženih izmjena članka 12. COTIF-a i Dodatka D (CUV). Budući da je za taj prijedlog glasovala potrebna većina, Odbor za reviziju OTIF-a usvojio je izmjene u pitanju.

B. Predsudski postupak

23. Komisija je dopisom od 4. kolovoza 2014. pozvala Saveznu Republiku Njemačku da objasni svoje postupanje na 25. sjednici Odbora za reviziju OTIF-a.

24. Savezna Republika Njemačka u svojem je odgovoru od 12. studenoga 2014. navela da je njezino postupanje bilo sasvim legitimno i zakonito iz razloga što nijedna od izmjena u pitanju nije bila u nadležnosti Europske unije, jer potonja u odnosnim područjima nije izvršavala svoje unutarnje nadležnosti.

25. Dana 22. prosinca 2014. Savezna Republika Njemačka pokrenula je postupak pred Sudom zahtijevajući djelomično poništenje Odluke 2014/699 u dijelu u kojem se odnosila na sporne izmjene. Njezini tužbeni razlozi odnosili su se na navodne povrede (i) načela dodjeljivanja nadležnosti (članak 5. stavak 2. UEU-a), zbog nenadležnosti Europske unije, (ii) obveze obrazlaganja (članak 296. UFEU-a) i (iii) načela lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a) u vezi s načelom djelotvorne sudske

zaštite⁷.

26. Komisija je 29. svibnja 2015. pokrenula postupak zbog povrede na temelju članka 258. stavka 1. UFEU-a uputivši Saveznoj Republici Njemačkoj pismo opomene, u kojem je navela da ta država članica, zbog svojeg postupanja na 25. sjednici Odbora za reviziju OTIF-a, nije ispunila svoje obveze iz Odluke 2014/699 i članka 4. stavka 3. UEU-a. Komisija je dalje istaknula da se može zaključiti, na temelju činjenice da je Savezna Republika Njemačka, prema njezinim vlastitim izjavama, svoje postupanje izričito smatrala legitimnim, da bi ta država članica u budućnosti mogla slično postupiti u sličnim okolnostima.

27. Savezna Republika Njemačka u svojem je odgovoru od 7. srpnja 2015. odbila Komisijine navode.

28. Komisija je 11. prosinca 2015. donijela obrazloženo mišljenje u kojem je ponovila svoje stajalište iz pisma opomene. Komisija je pozvala Saveznu Republiku Njemačku da u roku od dva mjeseca od primitka tog mišljenja poduzme sve mjere potrebne da postupi u skladu s njim, a osobito da prestane s navodnim u njemu opisanim praksama koje čine povredu.

29. Savezna Republika Njemačka je dopisom od 1. veljače 2016. odgovorila na obrazloženo mišljenje, ponovivši stajalište koje je izrazila u svojem odgovoru na pismo opomene.

C. Postupak pred Sudom

30. Komisija smatra da Savezna Republika Njemačka nije poduzela nikakve mjere kako bi ispravila posljedice navodnog postupanja koje čini povredu ili, u svakom slučaju, ograničila takve posljedice i uklonila svaku sumnju u pogledu svojih budućih radnji. Komisija također navodi da Savezna Republika Njemačka nije priznala nezakonitost svojeg postupanja OTIF-u ili Komisiji, nego da, naprotiv, i dalje smatra da je njezino postupanje bilo zakonito.

31. Budući da Komisija odgovor Savezne Republike Njemačke od 1. veljače 2016. nije smatrala zadovoljavajućim, odlučila je podnijeti predmetnu tužbu.

32. Dana 5. prosinca 2017., nakon završetka pisane faze postupka u predmetnom slučaju, Sud je donio presudu u predmetu Njemačka/Vijeće⁸, kojom je odbio tužbu Savezne Republike Njemačke odbacivši sva tri tužbena razloga koja je ta država članica istaknula.

33. Savezna Republika Njemačka je zasebnim podneskom, podnesenim tajništvu Suda 8. veljače 2017., istaknula prigovor nedopuštenosti. Sud je 10. svibnja 2017., nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, odgodio odluku o tom prigovoru do odluke o meritumu spora.

34. Vijeće Europske unije je podneskom podnesenim tajništvu Suda 4. prosinca 2017. zatražilo da mu se dopusti da intervenira u postupak u potporu Komisiji. Predsjednik Suda je odlukom od 3. siječnja 2018. odobrio taj zahtjev.

35. Na raspravi održanoj 4. srpnja 2018. usmena su očitovanja iznijele i njemačka vlada i Komisija, a isto je učinilo i Vijeće Europske unije.

⁷ Sud je presudom od 5. prosinca 2017., Njemačka/Vijeće (C-600/14, EU:C:2017:935), u cijelosti odbio tužbu Savezne Republike Njemačke.

⁸ Presuda od 5. prosinca 2017., Njemačka/Vijeće (C-600/14, EU:C:2017:935)

IV. Ocjena

A. Dopuštenost tužbe

1. Argumenti stranaka

a) Savezna Republika Njemačka

36. Savezna Republika Njemačka tužbu smatra nedopuštenom. Ističe da je postupanje na koje se tužba odnosi iscrpilo sve svoje učinke do kraja 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a, to jest prije završetka roka koji je Komisija odredila u obrazloženom mišljenju. U vezi s time, Savezna Republika Njemačka navodi da Komisija, u skladu sa sudskom praksom Suda, Sudu ne može podnijeti tužbu zbog neispunjenja obveza ako je odnosna država članica okončala povredu prije isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju te da takva tužba nije dopuštena ako je postupanje zbog kojeg se državi članici prigovara prestalo proizvoditi pravne učinke prije isteka tog roka⁹.

37. Ta država članica dalje ističe da ona izvršenjem svojeg glasačkog prava nije ni na koji način utjecala na ishod 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a, što Komisija i priznaje, niti narušila ugled, vjerodostojnost ili jedinstvo zastupanja Europske unije među članicama međunarodne zajednice. U svakom slučaju, Savezna Republika Njemačka navodi da je Europska unija postupak donošenja Odluke 2014/699 uredila na način da Saveznu Republiku Njemačku spriječi u ostvarenju sudske zaštite u odnosu na tu odluku, što je doprinijelo različitim mišljenjima na toj sjednici.

38. Naposljetku, Savezna Republika Njemačka tvrdi da navodnu štetu ugledu Europske unije više nije moguće ispraviti. Oспорava Komisijinu tvrdnju da nije poduzela nikakve radnje ni kako bi ispravila posljedice svojeg postupanja koje se razmatraju u predmetnom postupku zbog povrede ni kako bi uklonila sumnje u pogledu svojih budućih radnji. Doista, Savezna Republika Njemačka je prilikom donošenja Odluke Vijeća (EU) 2015/1734¹⁰ dala izjavu (u daljnjem tekstu: izjava od 17. rujna 2015.) koja je zabilježena u zapisniku Vijeća, a u kojoj je navela da, iako smatra tu odluku nezakonitom, neće izvršiti svoje pravo da o spornim pitanjima glasuje različito od stajališta Europske unije dok Sud ne donese presudu u predmetu Njemačka/Vijeće (C-600/14). Dakle, ta je država članica već okončala praksu koju Komisija kritizira u svojem obrazloženom mišljenju i prije nego što je u njemu predviđeni rok počeo teći.

39. S obzirom na to da je Komisija od Savezne Republike Njemačke očekivala da se javno ispriča i odbaci svoju pravnu analizu, ta država članica ne vidi koja bi bila osnova za to te se pita kolika je vjerojatnost da bi takva isprika mogla naknadno ispraviti štetu koju su ugled i vjerodostojnost Europske unije navodno pretrpjeli. U svakom slučaju, ni iz pisma opomene ni iz obrazloženog mišljenja ne proizlazi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila pravo Unije time što nije iznijela takvu ispriku. Osim toga, da bi tužba zbog neispunjenja obveza bila dopuštena, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da nije dovoljno da država članica i Komisija imaju različita pravna mišljenja ako ta država članica ipak postupi u skladu s Komisijinom analizom. To osobito vrijedi kada je pravno pitanje oko kojeg postoji takvo razilaženje mišljenja već predmet postupka pred Sudom, kao što je ovdje slučaj.

⁹ Savezna Republika Njemačka upućuje na sljedeće presude: od 5. lipnja 2003., Komisija/Italija (C-145/01, EU:C:2003:324, t. 15.); od 27. listopada 2005., Komisija/Italija (C-525/03, EU:C:2005:648, t. 15.); i od 11. listopada 2007., Komisija/Grčka (C-237/05, EU:C:2007:592, t. 29.).

¹⁰ Odluka od 18. rujna 2015. o utvrđivanju stajališta koje treba donijeti u ime Europske unije na 12. Općoj skupštini Međuvladine organizacije za međunarodni željeznički prijevoz (OTIF) u pogledu određenih izmjena Konvencije o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF) i njezinih dodataka (SL 2015., L 252, str. 43.)

40. Ovdje mi na pamet pada fraza „pociąg odjechał”¹¹ – koja ukratko sažima argument Savezne Republike Njemačke.

b) Komisija

41. Iako Komisija prihvaća da tužba na temelju članka 258. UFEU-a koja se odnosi na povredu koja je sve svoje učinke iscrpila prije isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju nije dopuštena, ona naglašava da postoje iznimke od tog načela.

42. Prema mišljenju Komisije, iz presude od 31. ožujka 1992., Komisija/Italija¹², može se zaključiti da je tužba, iako je neispunjenje obveza prestalo proizvoditi učinke prije isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju, dopuštena ako Komisija, unatoč tomu što je pravodobno djelovala, nije imala vrijeme potrebno da dovrši predsudski postupak prije nego što je povreda okončana. U takvim okolnostima postoji javni interes za to da Sud pojasni pravnu situaciju kako dotična država članica ili druge države članice ne bi imale nikakve dvojbe. Takav interes još je očitiji u slučaju spora između Komisije i dotične države članice u pogledu zakonitosti postupanja potonje.

43. Komisija ističe da, u okolnostima predmetnog slučaja, nije mogla na vrijeme uspješno dovršiti predsudski postupak zbog povrede.

44. Osim toga, Komisija smatra da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nije potrebno dokazati postojanje rizika od ponavljanja navodnog postupanja.

45. Što se tiče prigovora da je povrijeđeno načelo lojalne suradnje, koje je utvrđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a, Komisija prihvaća da nastalu štetu više nije moguće u cijelosti ispraviti, iako se ona može ograničiti pojašnjenjima na kasnijem zasjedanju OTIF-a. U svakom slučaju, budući da Komisija postupkom zbog povrede nije mogla spriječiti nastanak takve nepopravljive štete, taj prigovor treba smatrati dopuštenim.

46. Što se tiče argumenta da je postupanje Europske unije ugrozilo njezinu vjerodostojnost i ugled, dok su, prema mišljenju Komisije, učinci postupanja Savezne Republike Njemačke bili nesporni, postupanje Komisije i Vijeća može se, u najveću ruku, kritizirati u kontekstu merituma spora. U svakom slučaju, taj je argument neosnovan. Isti zaključak vrijedi i za argument te države članice da nije imala nikakvu sudsku zaštitu.

47. Nadalje, Komisija osporava tvrdnju Savezne Republike Njemačke da je potonja učinila sve što može da odagna sumnje u pogledu svojeg budućeg ponašanja pa čak i da u najvećoj mogućoj mjeri ukloni posljedice svojeg neispunjenja obveze, koje su se sastojale u narušavanju ugleda Europske unije. Osobito, ta država članica nije pred Odborom za reviziju OTIF-a priznala da je počinila pogrešku.

2. Analiza

48. Pitanje koje ovaj predmet otvara jest je li Komisijina tužba nedopuštena jer je navodna povreda naizgled iscrpila svoje pravne učinke prije isteka roka utvrđenog u Komisijinu obrazloženom mišljenju.

a) Tekst Ugovora

49. Polazna točka je tekst članka 258. UFEU-a.

¹¹ Doslovno, „vlak je prošao”, a što bi u engleskom odgovaralo izrazu „the ship has sailed”.

¹² C-362/90, EU:C:1992:158, t. 11. do 13.

50. U skladu s tom odredbom, ako smatra da neka država članica nije ispunila neku obvezu na temelju Ugovorâ (to jest obvezu koja proizlazi iz prava Unije), Komisija o tom predmetu, nakon što je dotičnoj državi dala priliku da se očituje, donosi obrazloženo mišljenje. Ako dotična država ne postupi u skladu s mišljenjem u roku koji odredi Komisija, Komisija taj predmet može uputiti Sudu.

51. Iz teksta članka 258. UFEU-a doista bi se moglo zaključiti da ta odredba, logično, pretpostavlja postojanje aktualne povrede, koju država članica može okončati tijekom postupka. Moglo bi se tvrditi da povreda mora biti aktualna da bi država članica mogla postupiti u skladu s obrazloženim mišljenjem, jer u suprotnom to ne može.

52. Ipak, takvu kategoričku tvrdnju, koliko god se čini osnovanom, treba odbaciti.

b) Povezana sudska praksa

53. Uvodno valja istaknuti da sudska praksa Suda ne podupire takvu tvrdnju.

54. Točno je da je Sud više puta utvrdio da Komisija ne može pokrenuti postupak zbog povrede ako je dotična država članica svoje postupanje uskladila s pravom Unije prije isteka roka koji je Komisija u tu svrhu odredila u obrazloženom mišljenju¹³.

55. Međutim, rijetki su slučajevi u kojima je Sud tužbu zbog povrede doista odbacio zbog nedopuštenosti.

56. Sud je tako u presudi Komisija/Italija¹⁴, koja se odnosila na područje javne nabave, utvrdio da je povreda u pitanju, s obzirom na to da su učinci poziva na nadmetanje iscrpljeni prije donošenja obrazloženog mišljenja, okončana prije isteka roka predviđenog u tom mišljenju te da Komisijinu tužbu stoga treba odbaciti kao nedopuštenu¹⁵.

57. Međutim, Sud je svoj zaključak utemeljio na činjenici da „Komisija nije pravodobno djelovala kako bi, putem dostupnih joj postupaka, spriječila da povreda u pitanju proizvede učinke te se nije pozvala na postojanje okolnosti koje su joj onemogućavale zaključenje predsudskog postupka predviđenog u članku [258. UFEU-a] prije okončanja povrede”¹⁶. Sud je donijevši takav zaključak „uvelike slijedio”¹⁷ mišljenje nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza, prema kojemu postoje iznimke od pravila¹⁸ u slučajevima

13 Vidjeti, primjerice, presude od 24. ožujka 1988., Komisija/Grčka (240/86, EU:C:1988:173, t. 15. i 16.), i od 15. siječnja 2002., Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14, t. 16. i 17.). Za cjelovit pregled sudske prakse o prošlim povredama, vidjeti Prete, L., *Infringement proceedings in EU law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2017., str. 151. do 154.

14 Vidjeti presudu od 31. ožujka 1992., Komisija/Italija (C-362/90, EU:C:1992:158).

15 Vidjeti presudu od 31. ožujka 1992., Komisija/Italija (C-362/90, EU:C:1992:158, t. 11. i 12.). U jednom drugom predmetu iz područja javne nabave, koji se odnosio na dodjelu ugovora o javnoj nabavi, Sud je utvrdio da tužba zbog neispunjenja obveza nije dopuštena ako je, u trenutku isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju, ugovor u pitanju već bio potpuno izvršen: presuda od 2. lipnja 2005., Komisija/Grčka (C-394/02, EU:C:2005:336, t. 18.). Međutim, ugovor u tom predmetu nije još bio potpuno izvršen s obzirom na to da je u trenutku isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju bilo dovršeno samo 85 % radova. Također vidjeti presudu od 29. listopada 2009., Komisija/Njemačka (C-536/07, EU:C:2009:664, t. 23.). Ugovor u pitanju, to jest odnosni projekt kao cjelina, ni u potpunosti predmetu nije bio potpuno izvršen prije isteka roka iz obrazloženog mišljenja, iako su građevinski radovi bili dovršeni. „Najam”, koji je bio sastavni dio tog projekta, još uvijek je bio u tijeku.

16 Vidjeti presudu od 31. ožujka 1992., Komisija/Italija (C-362/90, EU:C:1992:158, t. 12.). Ta je formula ponovljena u presudi od 25. listopada 2001., Njemačka/Komisija (C-276/99, EU:C:2001:576, t. 32.). Potonja presuda donesena je na temelju članka 88. sada nevažećeg Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik. Postupci zbog povrede u tom su se predmetu razlikovali u smislu da su nakon završetka predsudskog postupka uloge obrnute u odnosu na članak 258. UFEU-a: umjesto obrazloženog *mišljenja*, Komisija je donijela *odluku* (članak 14. Ugovora o EZUČ-u, koji je u tom smislu usporediv s člankom 288. UFEU-a), koju je država članica potom mogla pobijati pred Sudom.

17 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Komisija/Grčka (C-237/05, EU:C:2007:98, t. 42., bilješka 11.).

18 A to pravilo predviđa da „načelno nema razloga smatrati da postoji interes za podnošenje tužbe ako su povrede okončane *prije* [isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju]”; vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza u predmetu Komisija/Italija (C-362/90, EU:C:1992:95, t. 12.).

„sezonskih povreda [...] ako je, zbog svoje svrhe i pravne naravi, povreda Ugovora ograničena na određeno razdoblje (kakav je slučaj, primjerice, kod sezonskih ograničenja uvoza i izvoza uvedenih radi zaštite domaćih trgovaca) te ako je, zbog toga, vođenje postupka koji prethodi podnošenju tužbi zbog neispunjenja obveza otežano, čisto u smislu vremena, ako ne i potpuno onemogućeno”¹⁹.

58. Smatram da je taj aspekt bio ključan za zaključak Suda: budući da Komisija nije djelovala kad je mogla niti je pružila prikladno opravdanje za to nedjelovanje, ona u kasnijoj fazi ne bi smjela biti u mogućnosti pokrenuti postupak zbog povrede protiv države članice ako je navodna povreda okončana.

59. Dakle, Sud u svojoj sudskoj praksi primjenjuje dvodijelni (kumulativni) test: kao prvo, da bi tužba bila nedopuštena, povreda mora biti okončana prije isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju i, kao drugo, Komisija je morala imati mogućnost djelovati kako bi spriječila da navodna povreda proizvede učinke. Ako bilo koji od tih uvjeta nije ispunjen, tužba ne može biti nedopuštena.

60. Ako taj test primijenimo na ovaj predmet, vidljivo je da je Komisijina tužba dopuštena jer Komisija nije mogla spriječiti Njemačku u počinjenju navodne povrede²⁰.

61. Osim toga, kako je nezavisni odvjetnik P. Mengozzi jasno naveo, iako Komisija načelno ne može pokrenuti postupak u pogledu povreda koje su okončane, „to ne isključuje mogućnost postupanja kad je riječ o propustima kratkog trajanja u pogledu kojih, iako je brzo djelovala, nije imala vremena zaključiti predsudski postupak prije nego što su oni ispravljeni” [neslužbeni prijevod]²¹. Također, nezavisni odvjetnik L. A. Geelhoed upozorava, prema mojem mišljenju osnovano, da dopuštenost ne treba prestrogo tumačiti jer bi to „[u] konačnici značilo da postupci na temelju [članka 258. UFEU-a] protiv povreda prava [Unije] koje su okončane i nepopravljive ne bi bili mogući. To bi otvorilo vrata sustavnim povredama”²².

62. Pristup koji predlažem sasvim je u skladu s ranom sudskom praksom Suda o dopuštenosti postupaka zbog povrede. Naime, Sud je još 1973. pokušao preduhitriti da se države članice pozivaju na maštovite argumente o dopuštenosti kada je utvrdio „da se tuženiku ni u kojem slučaju ne može dopustiti da se, kako bi izbjegao sudski postupak, poziva na činjenicu da je povreda koju je sam skrivio okončana”²³. Smatram da značaj tog navoda za predmetni slučaj nije potrebno objašnjavati.

19 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza u predmetu Komisija/Italija (C-362/90, EU:C:1992:95, t. 13.).

20 Naglasio bih da još uvijek razmatramo dopuštenost predmeta. Pitanje stvarnog postojanja povrede u relevantno vrijeme tiče se merituma; također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika S. Albera u predmetu Komisija/Austrija (C-328/96, EU:C:1999:5, t. 30.).

21 Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzia u predmetu Komisija/Grčka (C-237/05, EU:C:2007:98, t. 66.).

22 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u spojenim predmetima Komisija/Njemačka (C-20/01 i C-28/01, EU:C:2002:717, t. 53.). Radi cjelovitosti izlažem nastavak tog citata: „direktive putem dugoročnih ugovora koji su pravno neosporivi” (predmet se odnosio na postupke nabave).

23 Vidjeti presudu od 7. veljače 1973., Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13, t. 10.).

c) Ne postoji zaseban zahtjev da Komisija mora dokazati „konkretan interes”

63. Na kraju treba dodati da u okviru članka 258. UFEU-a ne postoji zahtjev da Komisija mora dokazati „konkretan interes” za podnošenje tužbe²⁴. Naime, Komisija takav interes ne mora dokazati kada izvršava svoje ovlasti na temelju članka 258. UFEU-a. S obzirom na njezinu ulogu zaštitnice Ugovora, jedino je Komisija nadležna odlučiti je li prikladno pokrenuti postupak protiv države članice koja nije ispunila svoje obveze i odrediti postupanje ili propust pripisiv dotičnoj državi članici koji čini temelj na kojem taj postupak treba pokrenuti²⁵.

d) Članak 258. UFEU-a ne treba usko tumačiti

64. Što se tiče općenitijeg i ključnog argumenta njemačke vlade da članak 258. UFEU-a, kao postupovnu odredbu, treba usko primjenjivati kako bi se zajamčila najveća moguća pravna sigurnost, dovoljno je reći da takvo načelo ne proizlazi ni iz jednog primjera sudske prakse Suda²⁶.

65. Upravo suprotno. Osim u svojoj sudskoj praksi o dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku²⁷, Sud s pravom nije oklijevao postupovne odredbe Ugovora tumačiti *praeter legem* (blago rečeno) kako bi očuvao načelo vladavine prava na kojem počiva pravni poredak Unije²⁸ ili načelo međuinstitucionalne ravnoteže²⁹. Što se tiče presude Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, na koju se njemačka vlada izričito poziva u prilog svojem argumentu, Sud je u toj presudi doista odlučio članak 263. stavak 4. UFEU-a ne protumačiti preširoko. Međutim, za razliku od ovog predmeta, predmet u kojem je donesena ta presuda odnosio se na definiciju izravnog utjecaja u smislu članka 263. UFEU-a te stoga na preispitivanje zakonitosti mjera institucija Unije. Da je Sud ublažio kriterije i izmijenio svoju sudsku praksu, to bi utjecalo na čitav sustav pravnih lijekova u pravnom poretku Unije kao i na odnos i interakciju između tužbi za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a i prethodnih postupaka na temelju članka 267. UFEU-a, zbog čega je Sud uputio na mogućnost izmjene Ugovorâ na temelju članka 48. UFEU-a³⁰.

66. Ukratko, predmetna je tužba stoga dopuštena.

24 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Italija (C-385/02, EU:C:2004:276, t. 15.). Također vidjeti Nowak, C., „§10 Vertragsverletzungsverfahren”, t. 44., u St. Leible, J. Ph. Terhechte, *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 3)*, Nomos, Baden-Baden, 2014., koji dalje pravi razliku između pojmova „Rechtsschutzinteresse”, „Rechtsschutzbedürfnis” i „Klageerhebungsinteresse”. Vidjeti i Póltorak, N., komentar članka 258. UFEU-a, u: A. Wróbel (izd.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz Lex*, Vol. II, Varšava, 2012., str. 269.

25 Vidjeti presudu od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka (C-20/01 i C-28/01, EU:C:2003:220, t. 29. i 30. i navedenu sudsku praksu). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Komisija/Grčka (C-394/02, EU:C:2005:105, t. 15.). Vidjeti i Taborowski, M., *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Lex — Wolters Kluwer, Varšava 2012., str. 265. i slj.

26 Zanimljivo je da je Savezna Republika Njemačka u okviru svojeg prigovora nezakonitosti (vidjeti nastavak ovog mišljenja) koji je istaknula u svojem odgovoru na tužbu, kako bi taj prigovor opravdala u kontekstu postupka zbog povrede, sama priznala da je Sud relevantne odredbe Ugovora široko tumačio, čak odstupajući od njihova teksta, kada je postojao rizik od pojave praznine u sustavu pravne zaštite.

27 Vidjeti, primjerice, presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 19. do 26.), i od 25. srpnja 2018., AY (uhidbeni nalog – svjedok) (C-268/17, EU:C:2018:602, t. 23. do 31.).

28 Vidjeti presudu od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, t. 24.).

29 Vidjeti presudu od 22. svibnja 1990., Parlament/Vijeće (C-70/88, EU:C:1990:217, t. 26.).

30 Vidjeti presudu od 25. srpnja 2002., Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće (C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 45.).

B. Meritum tužbe

1. Povreda Odluke 2014/699

a) Argumenti stranaka

1) Komisija

67. Komisija navodi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila Odluku 2014/699 jer je, na 25. sjednici Odbora za reviziju OTIF-a, glasala suprotno stajalištu koji je Europska unija u toj odluci definirala u pogledu točaka 4. i 7. dnevnog reda te sjednice i javno se protiveći izvršenju glasačkog prava Europske unije.

68. Komisija naglašava da je Odluka 2014/699, u skladu s četvrtim stavkom članka 288. UFEU-a, u cijelosti obvezujuća, kako za institucije Europske unije tako i za države članice. Komisija dodaje da činjenica da je Savezna Republika Njemačka u Vijeću glasovala suprotno navedenoj odluci i da je Sudu podnijela tužbu za njezino poništenje ne utječe na obvezujuću narav te odluke kao ni na obveze koje države članice na temelju nje imaju.

69. Doista, iz sudske prakse Suda se čini da države članice ne mogu same poduzeti korektivne ili zaštitne mjere namijenjene tomu da instituciju koja je donijela sporni akt spriječe u nepoštovanju prava Unije. Iz toga bi proizlazilo da Njemačka mora postupiti u skladu s Odlukom 2014/699, sve dok je Sud ne poništi ili suspendira njezinu provedbu. U suprotnom bi dosljedna i ujednačena primjena prava Unije, što je temeljna značajka sustava Unije, bila dovedena u pitanje.

70. Osim toga, Komisija smatra da Saveznoj Republici Njemačkoj nije bilo ni nemoguće ni neprikladno zahtijevati privremene mjere. Komisija naglašava da je Ugovorom uspostavljen cjelovit sustav pravnih lijekova koji, kako proizlazi iz članaka 278. i 279. UFEU-a, omogućuje nošenje s hitnim situacijama. Eventualne poteškoće u tom pogledu, poput onih koje ističe predmetna država članica, ne omogućuju državama članicama da jednostrano djeluju u suprotnosti s pravom Unije.

71. U tom kontekstu, Komisija ujedno ističe da je Savezna Republika Njemačka imala priliku pravodobno ishoditi privremene mjere. Komisija u tom pogledu ističe da odluke Odbora za reviziju OTIF-a nisu same po sebi stvorile propis primjenjiv od datuma njihova donošenja, nego da su se morali poduzeti dodatni koraci prije nego što su odnosne izmjene stupile na snagu. Međutim, Savezna Republika Njemačka je od datuma na koji je Odbor za reviziju OTIF-a donio odluke u pitanju do stupanja izmjena na snagu mogla ishoditi privremene mjere. S jedne strane, kada je riječ o izmjenama članka 12. COTIF-a, iz članka 33. stavka 2. i stavka 4. točke (a) COTIF-a proizlazi da je tu izmjenu Opća skupština OTIF-a još morala konačno usvojiti, što se dogodilo 30. rujna 2015. S druge strane, kada je riječ o izmjeni članaka 2. i 9. Dodatka D (CUV), ta izmjena ne bi odmah stupila na snagu, u skladu s člankom 35. stavcima 3. i 4. COTIF-a. Europska unija bi stoga mogla, pod pretpostavkom da Sud odredi prekid provedbe Odluke 2014/699, OTIF-u uložiti primjedbu u roku od četiri mjeseca od usvajanja izmjene u pitanju.

2) Savezna Republika Njemačka

72. Savezna Republika Njemačka tvrdi da tužba ne zadovoljava zahtjev dovoljne jasnoće teksta jer Komisija u svojim zaključcima nije navela da tu državu članicu smatra odgovornom za neispunjenje obveza samo u pogledu točaka 4. i 7. dnevnog reda 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a. Ta država članica ističe da je Komisija to pojasnila tek u svojoj kratkoj replici.

73. Osim toga, Savezna Republika Njemačka insinuira da je odluka u pitanju, zbog svojih ozbiljnih nedostataka, zapravo nepostojeći akt³¹, što Sud mora ispitati po službenoj dužnosti.

74. Savezna Republika Njemačka priznaje da nije postupila u skladu s Odlukom 2014/699, u dijelu u kojem je njome bilo predviđeno da Europska unija izvrši svoja glasačka prava u pogledu točaka 5., 7. i 12. dnevnog reda 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a. Međutim, ona smatra da odgovarajuće odredbe te odluke nije moguće isticati na njezinu štetu jer su nezakonite zbog razloga koji su već navedeni u predmetu u kojem je donesena presuda od 5. prosinca 2017., Njemačka/Vijeće (C-600/14, EU:C:2017:935)³².

75. Ta država članica u tom kontekstu navodi da je ovlaštena podnijeti, u skladu s člankom 277. UFEU-a, prigovor nezakonitosti protiv te odluke u okviru predmetnog postupka zbog povrede. Komisija u ovom predmetu navodi da Savezna Republika Njemačka nije povrijedila direktivu ili odluku upućenu državama članicama, na čiju se nezakonitost, u skladu sa sudskom praksom Suda, države članice ne mogu pozivati kako bi osporile tužbu zbog neispunjenja obveza u smislu nepostupanja u skladu s takvim aktom, nego opću odluku koja adresatima nije priopćena, u skladu s člankom 297. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a. Savezna Republika Njemačka dodaje da riječi „u postupcima o aktu opće primjene” iz članka 277. UFEU-a obuhvaćaju slučajeve u kojima se zakonitost akta opće primjene dovodi u pitanje u okviru postupka zbog povrede.

76. Savezna Republika Njemačka ističe da se u ovom postupku zbog povrede, koji je pokrenut jer nije postupila u skladu s Odlukom 2014/699, može uzgredno pozivati na nezakonitost te odluke i zbog činjenice da *de facto* nije mogla ostvariti sudsku zaštitu u odnosu na tu odluku prije otvaranja 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a. Osim toga, budući da je Europska unija bila ta koja je postupak koji je rezultirao usvajanjem Odluke 2014/699 organizirala na način koji je spriječio Saveznu Republiku Njemačku da ostvari sudsku zaštitu u odnosu na tu odluku, oduzimanje toj državi članici mogućnosti da se u predmetnom postupku uzgredno poziva na nezakonitost te odluke bilo bi suprotno načelu *nemo turpitudinem suam allegans auditur*. Nadalje, ta država članica navodi da bi podnošenje, nakon 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a, kako je Komisija predložila, zahtjeva Sudu za određivanje privremene mjere koja bi Vijeće prisililo da, u skladu s člankom 35. COTIF-a, uloži primjedbu protiv odluka donesenih na toj sjednici bilo nedopušteno. U svakom slučaju, namjera Savezne Republike Njemačke nije bila spriječiti usvajanje spornih izmjena, nego pojasniti pitanje nadležnosti.

77. U svakom slučaju, Savezna Republika Njemačka ističe, u pogledu izmjene članka 12. COTIF-a, koja je predmet 4. točke dnevnog reda 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a, da nije povrijedila Odluku 2014/699 zato što ta odluka predviđa da su države članice te koje izvršavaju glasačko pravo te zato što je njome definirano samo „preporučeno usklađeno stajalište”. Ta država članica podsjeća da preporuka, u skladu s člankom 288. UFEU-a, nije obvezujuća. Što se tiče izmjene članaka 2. i 9. Dodatka D (CUV), koja je predmet 7. točke dnevnog reda 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a, ta država članica tvrdi da je Europska unija, iako je Odlukom 2014/699 predviđeno da Europska unija izvrši glasačka prava, bila ograničena na određivanje preporuka o stajalištima, koje nisu imale nikakav obvezujući učinak.

78. Savezna Republika Njemačka na raspravi je formalno povukla prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a.

31 Kada je ta država članica na raspravi upitana zašto u kontekstu predmeta C-600/14, Njemačka/Vijeće, nije navodila da je riječ o nepostojećem aktu, odgovorila je da je tu okolnost tek kasnije primijetila.

32 Savezna Republika Njemačka u tom je predmetu tvrdila da je Odlukom 2014/699 povrijedeno načelo dodjeljivanja nadležnosti (članak 5. stavak 2. UFEU-a), da ta odluka nije dovoljno obrazložena te da je njome ujedno povrijedeno načelo lojalne suradnje u vezi s načelom djelotvorne sudske zaštite.

b) Analiza

79. Što se tiče kritike koju je Savezna Republika Njemačka izrazila u pogledu preciznosti Komisijinih navoda, smatram da iz njih jasno proizlazi da se Savezna Republika Njemačka samo u pogledu točaka 4. i 7. dnevnog reda 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a iznijela različito stajalište i glasovala suprotno stajalištu Europske unije kako je definirano u Odluci 2014/699. Osim toga, Komisija je u svojem podnesku uputila samo na članak 1. i prilog Odluci 2014/699, u dijelu u kojem se taj prilog odnosi na izmjene COTIF-a koje su predmet točaka 4. i 7. dnevnog reda 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a. Stoga mi se čini da u pogledu opsega navodne povrede ne može biti dvojbi, unatoč tomu što je Komisija svoje zaključke u tužbi općenito sročila, upućujući na Odluku 2014/699 u cijelosti.

80. Nadalje, u predmetnom slučaju nije riječ o nepostojećem aktu³³.

81. Osim činjenice da se upućivanja u Odluci 2014/699 na „preporuč[en]a usklađ[en]a stajališt[a]” ni na koji razuman način ne mogu tumačiti tako da omogućuju državama članicama da odstupe od stajališta Europske unije, da je Sud utvrdio da ta odluka sadržava unutarnje logičke nedostatke koji bi je činili nepostojećim aktom, on bi vjerojatno to bio naveo u presudi od 5. prosinca 2017., Njemačka/Vijeće (C-600/14, EU:C:2017:935).

82. Analiza povrede, s obzirom na to da Savezna Republika Njemačka ne osporava opis činjeničnog stanja koji je Komisija izložila te da je povukla prigovor nezakonitosti, može biti prilično kratka.

83. Zapisnik s 25. sjednice Odbora za reviziju OTIF-a ne ostavlja nikakve dvojbe: Savezna Republika Njemačka izrazila je svoja mišljenja o točkama 4. i 7. dnevnog reda navedene sjednice te je glasovala suprotno stajalištu Europske unije kako je definirano u Odluci 2014/699. Savezna Republika Njemačka je u pogledu točke 7. tog dnevnog reda ujedno izvršila glasačko pravo u odnosu na to pitanje, protivno modalitetima glasovanja definiranim u navedenoj odluci.

84. Osim toga, Sud je pojasnio da je Europska unija bila nadležna donijeti tu odluku. Međutim, ovdje nije riječ o tome. Nakon što je Odluka 2014/699 donesena, Njemačka je bila obvezna poštovati je i provesti. U Europskoj uniji koja se temelji na vladavini prava akti institucija uživaju presumpciju zakonitosti. Postoje postupci namijenjeni provjeravanju zakonitosti takvih mjera. U tom kontekstu, Njemačka može osporiti svaki akt u skladu s člankom 263. prvim stavkom UFEU-a a da pritom ne mora dokazati svoj interes za to. U takvoj se situaciji od države članice može očekivati da stisne zube i postupi u skladu s odlukom – neovisno o tome smatra li ta država članica to ispravnim. Država članica ne smije uzeti pravo u svoje ruke. Jednostrana mjera nije moguća. Iz ustaljene sudske prakse u tom pogledu proizlazi da država članica ne može jednostrano usvojiti, na vlastitu ruku, korektivne ili zaštitne mjere namijenjene sprječavanju bilo kakve (navodne) povrede odredbi prava Unije od strane institucije³⁴. Savezna Republika Njemačka je stoga djelovala protivno odredbama Odluke 2014/699 te ih je povrijedila.

³³ Iako bi se činilo razumnim državi članici koja je akt koji je smatrala postojećim već osporavala u okviru tužbe za poništenje onemogućiti da kasnije navodi njegovo nepostojanje, na Sudu je, naravno, da po službenoj dužnosti razmotri pitanje nepostojećeg akta.

³⁴ U tom smislu, također vidjeti presudu od 12. veljače 2009., Komisija/Grčka (C-45/07, EU:C:2009:81, t. 26.). Isto vrijedi za povredu koju je počinila jedna druga država članica; vidjeti presudu od 23. svibnja 1996., Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

2. Povreda članka 4. stavka 3. UEU-a

a) Argumenti stranaka

85. Komisija ističe da je činjenica – da je Savezna Republika Njemačka na 25. sjednici Odbora za reviziju OTIF-a glasovala suprotno stajalištu Europske unije, da se ogradiła od načina na koji je glasovala Europska unija i zatražila da izvrši svoje glasačko pravo iako je to pravo dodijeljeno Europskoj uniji – stvorila pomutnju u pogledu rezultata glasanja i narušila vjerodostojnost i ugled Europske unije, jedinstvo njezina međunarodnog zastupanja i njezin ugled općenito. Tim je postupanjem stoga povrijeđeno načelo lojalne suradnje utvrđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

86. Nasuprot tomu, Savezna Republika Njemačka smatra da Komisija nije dokazala ni stvarno postojanje povrede vjerodostojnosti i ugleda Europske unije ni činjenicu da je njezino postupanje uzrokovalo takvu povredu. Naprotiv, smatra da su pristupanje Europske unije OTIF-u, zbog kojeg se OTIF suočio s novim izazovima, i žurba u kojoj su institucije Unije pripremile 25. sjednicu Odbora za reviziju OTIF-a bili uzrok pomutnje tijekom glasanja u tom tijelu.

b) Analiza

87. Članak 4. stavak 3. UEU-a predviđa da si Europska unija i države članice, na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ. Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije. Države članice olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije.

88. Ta odredba, koja zauzima središnje mjesto u pravnom poretku Unije, koja ima za cilj osigurati funkcioniranje Europske unije³⁵, za koju je navedeno da čini „bitnu svrhu čitavog europskog projekta integracije”³⁶ te koja naglašava recipročnu narav suradnje između Europske unije i njezinih država članica, opća je norma koja je konkretizirana u velikom broju ostalih odredbi Ugovora³⁷.

89. Budući da svaka povreda prava Unije, kao što je povreda Odluke 2014/699, ujedno krši načelo lojalne suradnje između Unije i njezinih država članica³⁸, kao opće pravilo, članak 4. stavak 3. UEU-a u pozadini je te konkretne povrede i sam po sebi ne proizvodi nikakve pravne učinke. On je stoga u mnogo aspekata deklaratorne naravi. Primjerice, Sud se u kontekstu postupaka zbog povrede povezanih s neprovedbom direktiva izričito suzdržava od ocjenjivanja tog načela nakon što utvrdi da je počinjena povreda u obliku neprovedbe jer ne vidi „nikakvu potrebu” da to učini³⁹.

90. Međutim, postoje slučajevi u kojima članak 4. stavak 3. UEU-a čini neovisnu osnovu obveza⁴⁰.

35 Vidjeti Obwexer, W., u H. von der Groeben, J. Schwarze, J. A. Hatje (ur.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. izd., Nomos, Baden-Baden, 2015., Artikel 4 EUV, t. 67.

36 Vidjeti Kahl, W., u Chr. Callies, M. Ruffert (ur.), *ELIV/AEUV*, 5. izd., C. H. Beck, München, 2016., Artikel 4 EUV, t. 35.: „Geschäftsgrundlage des gesamten europäischen Integrationsprojekts”. Vidjeti i Sikora, A., *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Lex — Wolters Kluwer, Warszawa 2011., str. 38. i slj.

37 Primjerice, u članku 344. UFEU-a; vidjeti presudu od 30. svibnja 2006., Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, t. 169.).

38 Vidjeti, primjerice, u Franzius, C., u M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (ur.), *Frankfurter Kommentar zu ELIV, GRC und AEUV, Band II*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017., Artikel 4 EUV, t. 101.

39 Vidjeti presude od 13. listopada 1993., Komisija/Španjolska (C-378/92, EU:C:1993:843, t. 6.), i od 19. siječnja 1995., Komisija/Belgija (C-66/94, EU:C:1995:13, t. 6.).

40 Vidjeti Lenz, C. O., u C. O. Lenz, K.-D. Borchardt, *EU-Verträge Kommentar*, Bundesanzeiger Verlag, 6. izd., Köln, 2013., Artikel 4 EUV, točka 17. i sljedeće; Streinz, R., u R. Streinz (ur.), *ELIV/AEUV (Kommentar)*, 2. izd., C. H. Beck, München, 2012., Artikel 4 EUV, t. 27.

91. Prostor za takvu odvojenu primjenu članka 4. stavka 3. UEU-a postoji osobito zato što pitanje koje se razmatra spada u područje vanjskih odnosa Unije.

92. Osobito, u domeni mješovitih sporazuma⁴¹, Sud je u nekoliko prigoda naglasio da je, kada predmet sporazuma ili konvencije djelomično spada u nadležnost Europske unije, a djelomično u nadležnost država članica, bitno osigurati blisku suradnju između država članica i institucija Unije, kako tijekom pregovara i sklapanja sporazuma *tako i prilikom izvršavanja preuzetih obveza*. Ta obveza suradnje proizlazi iz zahtjeva jedinstva međunarodnog zastupanja Europske unije⁴².

93. Mišljenja sam da taj navod⁴³ jednako vrijedi i ako se uzrok i posljedica zamijene te se za zahtjev jedinstva smatra da proizlazi iz obveze suradnje⁴⁴.

94. Osim toga, Sud je utvrdio da dogovor između Vijeća i Komisije o glasovanju u međunarodnoj organizaciji (Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih naroda (FAO)) ispunjava obvezu lojalne suradnje između Europske unije i država članica unutar te međunarodne organizacije⁴⁵.

95. Iako ni u jednom od tih predmeta vjerodostojnost i ugled Europske unije na međunarodnoj sceni nisu *izričito* bili u pitanju, iz te sudske prakse znamo da je načelo lojalne suradnje osobito važno u području vanjskih odnosa te da se izričito primjenjuje u pogledu izvršavanja glasačkih prava u području dijeljene nadležnosti⁴⁶.

96. Zato smatram da sve što Sud treba učiniti u ovom predmetu jest otići korak dalje. Treba pojasniti da *ugled i vjerodostojnost* Europske unije na međunarodnoj sceni čine zaseban pravni interes zaštićen člankom 4. stavkom 3. UEU-a koji, u ovom predmetu, nadilazi tekst i svrhu Odluke Vijeća 2014/699.

97. Nepostupanje u skladu s tom odlukom zajedno s jasnim iskazivanjem neslaganja s njezinim sadržajem narušava Unijin ugled na međunarodnoj razini. Ono stvara dojam da Unija ne djeluje dovoljno usklađeno kao cjelina tijekom priprema za zasjedanje međunarodne organizacije.

98. Osim toga, kako Komisija pravilno ističe, puka činjenica da način na koji je Savezna Republika Njemačka glasovala nije utjecao na ishod zasjedanja ne mijenja taj zaključak.

41 U pogledu obveza lojalne suradnje u mješovitim sporazumima, vidjeti Heliskoski, J., *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, Kluwer Law International, Hag, 2001., str. 61. do 67., i Cremona, M., „Defending the Community Interest: the Duties of Cooperation and Compliance”, u B. de Witte, M. Cremona (ur.), *EU Foreign Relations Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008., str. 158. do 161.

42 Također vidjeti presudu 1/78 od 14. studenoga 1978. (EU:C:1978:202, t. 34. do 36.) (po analogiji s Europskom zajednicom za atomsku energiju); mišljenje 2/91 (Konvencija ILO br. 170) od 19. ožujka 1993. (EU:C:1993:106, t. 36.); mišljenje 1/94 (sporazumi priloženi Sporazumu o WTO-u) od 15. studenoga 1994. (EU:C:1994:384, t. 108.); i mišljenje 2/00 (Protokol iz Cartagene o biosigurnosti) od 6. prosinca 2001. (EU:C:2001:664, t. 18.). Također vidjeti mišljenje 1/08 (sporazumi o izmjeni Plana posebnih obveza u skladu s Općim sporazumom o trgovini uslugama) od 30. studenoga 2009. (EU:C:2009:739, t. 136.), i presudu od 20. travnja 2010., Komisija/Švedska (C-246/07, EU:C:2010:203, t. 73.).

43 Čini se da je Sud to upućivanje na zahtjev u pogledu jedinstva u međuvremenu odbacio; vidjeti presudu od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće (C-28/12, EU:C:2015:282, t. 54.).

44 U sličnom smislu, Hillion, Chr., „Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the „Duty of Cooperation””, u Chr. Hillion, P. Koutrakos, *Mixed agreements revisited*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010., str. 87. do 115., na str. 89., tvrdi da pravni temelj obveze suradnje leži u članku 4. stavku 3. UEU-a. Isti autor, *ibid.* na str. 91., uvjerljivo tvrdi da „taj zahtjev izvorno nije bio predviđen kao temelj obveze lojalne suradnje, nego kao sredstvo njezine primjene u kontekstu Ugovora o EEZ-u, te je njezin temelj zapravo isti kao u kontekstu Ugovora o Euratomu, a čini ga opće načelo lojalne suradnje”.

45 Vidjeti presudu od 19. ožujka 1996., Komisija/Vijeće (C-25/94, EU:C:1996:114, t. 49.). O događajima koji su doveli do tog spora, vidjeti Heliskoski, J., „Internal struggle for international presence: the exercise of voting rights within the FAO”, u A. Dashwood, Chr. Hillion, *The general law of E. C. external relations*, Sweet & Maxwell, London, 2000., str. 79. do 99.

46 Da ne bi bilo nesporazuma, načelo lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a shvaćam na način da obuhvaća „obvezu suradnje” na koju je Sud upućivao u prošlosti, u gore navedenim predmetima. I mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Singapura, EU:C:2016:992, t. 569.) shvaćam na isti način. Nadalje, to osobito vrijedi od presude MOX-Plant, u kojoj je Sud po prvi put izričito uputio na nekadašnji članak 10. UEZ-a u tom kontekstu (iako se taj predmet u biti ticao članka 344. UFEU-a, koji je konkretniji); vidjeti presudu od 30. svibnja 2006., Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, t. 114.). U pogledu toga, također vidjeti Hillion, Chr., „Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the „Duty of Cooperation””, u Chr. Hillion, P. Koutrakos, *Mixed agreements revisited*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010., str. 87. do 115., na str. 90. i 91.

V. Zaključak

99. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da Sud treba:

- utvrditi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila Odluku Vijeća 2014/699/EU od 24. lipnja 2014. o utvrđivanju stajališta koje treba usvojiti u ime Europske unije na 25. sjednici Odbora za reviziju OTIF-a u pogledu određenih izmjena Konvencije o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF) i njezinih dodataka i članak 4. stavak 3. UEU-a time što je na 25. sjednici Odbora za reviziju Međuvladine organizacije za međunarodni željeznički prijevoz (OTIF) glasovala protivno stajalištu utvrđenom u toj odluci i javno se usprotivila tom stajalištu kao i tomu da Europska unija izvrši glasačka prava predviđena tom odlukom.
- naložiti Saveznoj Republici Njemačkoj snošenje troškova.