



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 24 kwietnia 2017 r.¹

Sprawa C-600/14

**Republika Federalna Niemiec
przeciwko**

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności – Działania zewnętrzne Unii Europejskiej – Kompetencje Unii –
Artykuł 216 ust. 1 TFUE – Artykuł 218 ust. 9 TFUE – Określenie stanowiska, jakie należy przyjąć
w imieniu Unii w organie utworzonym umową międzynarodową – Komisja Rewizyjna Międzyrządowej
Organizacji Międzynarodowych Przewozów Kolejami (OTIF) – Zmiany Konwencji
o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) i załączników do niej – Ważność
decyzji 2014/699/UE

Spis treści

I.	Wprowadzenie	3
II.	Ramy prawne.....	3
A.	Prawo międzynarodowe	3
1.	Konwencja o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF)	3
2.	Umowa w sprawie przystąpienia	5
B.	Prawo Unii	6
1.	Decyzja 2013/103/UE	6
2.	Rozporządzenie (EWG) nr 2913/92	7
3.	Rozporządzenie (EWG) nr 2454/93	8
4.	Rozporządzenie (UE) nr 952/2013	9
5.	Rozporządzenie (WE) nr 136/2004.....	9

¹ Język oryginału: francuski.

6. Dyrektywa 2008/110	10
7. Dyrektywa 2004/49	11
III. Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja	12
IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron	16
V. Analiza	16
A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 5 ust. 2 TUE	16
1. W przedmiocie art. 218 TFUE	17
2. W przedmiocie systemu kompetencji Unii	18
a) Kompetencje wewnętrzne i zewnętrzne	18
b) Kompetencje wyłączne i dzielone	19
c) Kompetencja dzielona i umowy mieszane: dwie różne kwestie	21
3. Istnienie kompetencji zewnętrznej?	22
a) Argumentacja stron	22
b) Ocena	23
1) W przedmiocie art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE	23
2) W przedmiocie innych obowiązków Rady	26
c) Wnioski	26
4. Istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej?	26
a) W przedmiocie art. 3 ust. 2 alternatywa trzecia TFUE	26
b) Punkt 5: częściowa rewizja załącznika B (CIM)	28
1) Argumentacja stron	28
2) Ocena	29
c) Punkty 4 i 7: częściowa rewizja COTIF – podstawowej konwencji i załącznika D (CUV)	30
1) Argumentacja stron	30
2) Ocena	31
d) Punkt 12: częściowa rewizja załącznika E (CUI)	31
1) Argumentacja stron	31
2) Ocena	31
B. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 296 TFUE	32

1. Argumentacja stron	32
2. Ocena	32
C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 3 TUE	34
1. Argumentacja stron	34
2. Ocena	34
VI. W przedmiocie kosztów	35
VII. Wnioski	35

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza skarga o stwierdzenie nieważności, wniesiona przez Republikę Federalną Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej, wynika ze sporu między nimi o zewnętrzne kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie transportu.

2. Skarga ta da Trybunałowi sposobność do wyjaśnienia, że co do zasady kompetencja dzielona – w niniejszej sprawie w dziedzinie transportu – może być wykonywana bez konieczności istnienia odpowiedniego wewnętrznego uregulowania. Zgodnie bowiem z art. 216 ust. 1 TFUE wystarczy, że wykonywanie kompetencji dzielonych jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF)

3. Wszystkie państwa członkowskie Unii z wyjątkiem Republiki Cypryjskiej i Republiki Malty są stronami Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., tworzącej Międzypaństwową Organizację Międzynarodowych Przewozów Kolejami (OTIF). COTIF została zmieniona protokołem wileńskim w dniu 3 czerwca 1999 r. Unia przystąpiła do COTIF z dniem 1 lipca 2011 r.

4. Zgodnie z art. 2 § 1 COTIF celem OTIF jest wszechstronne promowanie, usprawnianie i ułatwianie międzynarodowej komunikacji kolejowej, w szczególności poprzez ustanowienie jednolitych systemów prawnych w różnych dziedzinach prawa międzynarodowej komunikacji kolejowej.

5. Zgodnie z art. 6 COTIF, zatytułowanym „Przepisy ujednolicone”:

„§ 1. Jeżeli oświadczenia lub zastrzeżenia nie zostały zgłoszone lub złożone, zgodnie z art. 42 § 1, pierwsze zdanie, międzynarodowa komunikacja kolejowa i dopuszczenie taboru kolejowego do użytkowania w komunikacji międzynarodowej podlegają:

- a) »Przepisom ujednoliconym o umowie międzynarodowego przewozu osób kolejami (CIV)«, stanowiącym załącznik A do [COTIF],
- b) »Przepisom ujednoliconym o umowie międzynarodowego przewozu towarów kolejami (CIM)«, stanowiącym załącznik B do [COTIF] [zwany dalej »załącznikiem B (CIM)«],
- c) »Regulaminowi międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID)«, stanowiącym załącznik C do [COTIF],
- d) »Przepisom ujednoliconym o umowach użytkowania pojazdów w międzynarodowej komunikacji kolejowej (CUV)«, stanowiącym załącznik D do [COTIF] [zwany dalej »załącznikiem D (CUV)«],
- e) »Przepisom ujednoliconym o umowie użytkowania infrastruktury w międzynarodowej komunikacji kolejowej (CUI)«, stanowiącym załącznik E do [COTIF] [zwany dalej »załącznikiem E (CUI)«],
- f) »Przepisom ujednoliconym o zatwierdzaniu norm technicznych oraz przyjęciu ujednoliconych przepisów technicznych stosowanych do urządzeń kolejowych przeznaczonych do międzynarodowego przewozu (APTU)«, stanowiącym załącznik F do [COTIF],
- g) »Przepisom ujednoliconym o dopuszczeniu technicznym urządzeń kolejowych przeznaczonych do międzynarodowego przewozu (ATMF)«, stanowiącym załącznik G do [COTIF],
- h) innym ujednoliconym systemom prawnym opracowanym przez [OTIF] na podstawie art. 2 § 2 lit. a), również stanowiącym załączniki do [COTIF].

§ 2. Przepisy ujednolicone, Regulamin i systemy prawne wymienione w § 1, wraz z aneksami do nich, stanowią część integralną [COTIF]”.

6. Komisja Rewizyjna, składająca się co do zasady ze wszystkich stron COTIF, rozstrzyga, zgodnie z art. 33 § 4 COTIF, o propozycjach zmian przepisów mających na celu zmianę postanowień COTIF i załączników do niej.

7. Artykuł 35 COTIF, zatytułowany „Postanowienia komisji”, stanowi:

„§ 1. Sekretarz Generalny powiadamia państwa członkowskie o zmianach [COTIF] przyjętych przez komisje.

§ 2. Zmiany dotyczące postanowień samej [COTIF], przyjęte przez [K]omisję [R]ewizyjną, wchodzi w życie dla wszystkich państw członkowskich pierwszego dnia dwunastego miesiąca, licząc od miesiąca, w którym Sekretarz Generalny powiadomił o nich państwa członkowskie. Państwa członkowskie mogą złożyć sprzeciw w ciągu czterech miesięcy, licząc od daty powiadomienia. W przypadku sprzeciwu jednej czwartej państw członkowskich zmiana ta nie wchodzi w życie. Jeżeli państwo członkowskie złoży sprzeciw wobec decyzji [K]omisji [R]ewizyjnej w terminie czterech miesięcy oraz wypowie [COTIF], wypowiedzenie wchodzi w życie w dniu ustalonym dla wejścia w życie tej decyzji.

§ 3. Zmiany dotyczące postanowień załączników do [COTIF], przyjęte przez [K]omisję [R]ewizyjną, wchodzi w życie dla wszystkich państw członkowskich, pierwszego dnia dwunastego miesiąca, licząc od miesiąca, w którym Sekretarz Generalny powiadomił o nich państwa członkowskie [...].

§ 4. Państwa członkowskie mogą składać sprzeciw w ciągu czterech miesięcy, licząc od dnia powiadomienia, o którym mowa w § 3. W przypadku sprzeciwu jednej czwartej państw członkowskich zmiana nie wchodzi w życie. Stosowanie danego załącznika w przewozach z i między państwami członkowskimi, które we właściwym czasie złożyły sprzeciw wobec decyzji, zawiesza się w całości od dnia wejścia w życie decyzji. Jednakże w przypadku złożenia sprzeciwu dotyczącego zatwierdzenia norm technicznych lub przyjęcia ujednoliconych przepisów technicznych zawiesza się jedynie ich stosowanie w przewozach z i między tymi państwami członkowskimi od dnia wejścia w życie decyzji, niniejsze postanowienia stosuje się odpowiednio do sprzeciwów złożonych do części decyzji.

[...]”.

8. Zgodnie z art. 2 załącznika B (CIM), zatytułowanym „Przepisy prawa publicznego”, „[p]rzewozy, do których stosują się niniejsze przepisy ujednolicone, podlegają przepisom prawa publicznego, a w szczególności [...] przepisom prawa celnego i przepisom o ochronie zwierząt”.

2. Umowa w sprawie przystąpienia

9. Umowa między Unią Europejską a Międzypaństwową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., zmieniona protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r. (Dz.U. 2013, L 51, s. 8), podpisana w dniu 23 czerwca 2011 r. w Bernie (zwana dalej „umową w sprawie przystąpienia”), weszła w życie w dniu 1 lipca 2011 r. zgodnie z jej art. 9.

10. Zgodnie z art. 2 umowy w sprawie przystąpienia:

„Bez uszczerbku dla przedmiotu i celu [COTIF] zakładającego promowanie, usprawnienie i ułatwienie [międzynarodowego] ruchu kolejowego oraz bez uszczerbku dla pełnego stosowania konwencji w stosunku do pozostałych Stron [COTIF] w ich wzajemnych stosunkach, Strony [COTIF] będące państwami członkowskimi Unii stosują przepisy Unii, a zatem nie stosują zasad wynikających z [COTIF], chyba że nie ma przepisów unijnych regulujących dany obszar”.

11. Zgodnie z art. 6 umowy w sprawie przystąpienia:

„1. W przypadku decyzji dotyczących obszarów, w których Unia ma wyłączne kompetencje, Unia wykonuje prawo głosu swoich państw członkowskich w ramach [COTIF].

2. W przypadku decyzji dotyczących obszarów, w których Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, głosuje Unia [albo] jej państwa członkowskie.

3. Z zastrzeżeniem art. 26 § 7 [COTIF] Unia dysponuje liczbą głosów równą liczbie głosów jej państw członkowskich będących również stronami [COTIF]. Jeżeli Unia głosuje, jej państwa członkowskie nie głosują.

4. Unia informuje indywidualnie dla każdego przypadku pozostałe strony [COTIF], jeżeli w odniesieniu do różnych punktów porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego i innych obradujących organów będzie wykonywać prawo głosu przewidziane w ust. 1–3. Obowiązek ten ma zastosowanie również wtedy, gdy decyzje są podejmowane korespondencyjnie. Informacje takie należy przekazać Sekretarzowi Generalnemu OTIF z odpowiednim wyprzedzeniem, aby umożliwić ich rozesłanie wraz z dokumentami na posiedzenie lub decyzją, która ma zostać podjęta korespondencyjnie”.

12. Artykuł 7 umowy w sprawie przystąpienia stanowi:

„Zakres kompetencji Unii zostaje określony w zarysie w pisemnym oświadczeniu złożonym przez Unię w chwili zawarcia niniejszej umowy. Oświadczenie to może zostać w stosownych przypadkach zmienione w drodze powiadomienia OTIF przez Unię. Nie zastępuje ono ani w żaden sposób nie ogranicza obszarów, które mogą być objęte powiadomieniami dotyczącymi kompetencji Unii składanymi przed podjęciem decyzji przez OTIF w drodze formalnego głosowania lub w inny sposób”.

B. Prawo Unii

1. Decyzja 2013/103/UE

13. Umowa w sprawie przystąpienia została zatwierdzona w imieniu Unii decyzją 2013/103/UE².

14. W załączniku I do decyzji 2013/103 zamieszczono oświadczenie Unii złożone przy podpisywaniu umowy w sprawie przystąpienia dotyczące wykonywania jej kompetencji.

15. Oświadczenie to ma następujące brzmienie:

„W sektorze kolejowym Unia Europejska [...] dzieli kompetencje z państwami członkowskimi Unii [...] zgodnie z art. 90 i 91 w związku z art. 100 ust. 1 oraz art. 171 i 172 [TFUE].

[...]

Na podstawie [art. 91 i 171 TFUE] Unia przyjęła znaczną liczbę aktów prawnych mających zastosowanie do transportu kolejowego.

Zgodnie z prawem [Unii] Unia ma wyłączne kompetencje w obszarach transportu kolejowego, w przypadku gdy [COTIF] lub akty prawne przyjęte na jej podstawie mogą mieć wpływ na te obowiązujące przepisy unijne lub zmienić ich zakres.

W obszarach regulowanych [COTIF], w których Unia ma wyłączne kompetencje, państwa członkowskie nie posiadają kompetencji.

W przypadku gdy przepisy wspólnotowe istnieją, ale nie mają na nie wpływu ani [COTIF], ani akty prawne przyjęte na jej podstawie, Unia dzieli z państwami członkowskimi kompetencje w odniesieniu do obszarów związanych z [COTIF].

Dodatek do niniejszego załącznika zawiera wykaz stosownych unijnych aktów prawnych obowiązujących w chwili zawarcia umowy. Zakres kompetencji Unii wynikający z tych tekstów należy oceniać w związku ze szczególnymi przepisami każdego z tych tekstów, a w szczególności zakres, w jakim przepisy te ustanawiają wspólne zasady. Zakres kompetencji Unii podlega ciągłym zmianom. W ramach Traktatu o Unii Europejskiej i [traktatu FUE] właściwe instytucje unijne mogą podejmować decyzje, które ustalają zakres kompetencji Unii. Unia zastrzega sobie zatem prawo do dokonywania odpowiednich zmian niniejszego oświadczenia, co nie stanowi jednak warunku koniecznego do wykonywania jej kompetencji w obszarach objętych [COTIF]”.

² Decyzja Rady z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy między Unią Europejską a Międzyrządową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., zmienionej protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r. (Dz.U. 2013, L 51, s. 1).

16. W dodatku do załącznika I do decyzji 2013/103 wymieniono akty Unii odnoszące się do dziedziny, o której mowa w COTIF. Wśród tych instrumentów znajdują się dyrektywy 2001/14/WE³, 2004/49/WE⁴ i 2008/110/WE⁵.

17. Załącznik III do decyzji 2013/103 zawiera ustalenia wewnętrzne dla Rady, państw członkowskich i Komisji Europejskiej dotyczące procedur w ramach OTIF.

2. Rozporządzenie (EWG) nr 2913/92

18. Artykuł 94 rozporządzenia (EWG) nr 2913/92⁶ stanowi:

„1. Podstawowy zobowiązany składa zabezpieczenie w celu zapewnienia pokrycia długu celnego i innych opłat ponoszonych w odniesieniu do towaru.

2. Zabezpieczenie jest:

- a) gwarancją pojedynczą obejmującą jedną operację tranzytu; lub
- b) gwarancją generalną obejmującą pewną liczbę operacji tranzytu, jeżeli podstawowy zobowiązany uzyskał zezwolenie organów celnych państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę na złożenie tego typu zabezpieczenia.

3. Zezwolenie określone w ust. 2 lit. b) udzielane jest tylko osobom, które:

- a) mają siedzibę we Wspólnocie;
- b) regularnie korzystają z procedur tranzytu wspólnotowego lub o których organy celne wiedzą, że są w stanie spełnić obowiązki związane z tymi procedurami;

i

c) nie popełniły żadnego rażącego lub wielokrotnego naruszenia przepisów celnych lub podatkowych.

4. Osoby, które spełniają wymagania organów celnych w zakresie podwyższonych standardów wiarygodności, mogą uzyskać pozwolenie na złożenie gwarancji generalnej w obniżonej kwocie lub mogą zostać zwolnione z obowiązku złożenia zabezpieczenia. Dodatkowe kryteria udzielania takiego pozwolenia obejmują:

- a) prawidłowe korzystanie z procedur tranzytu wspólnotowego w określonym czasie;
- b) współpracę z organami celnymi;

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. 2001, L 75, s. 29 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 5, s. 404).

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei) (Dz.U. 2004, L 164, s. 44 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 8, s. 227).

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych (dyrektywę w sprawie bezpieczeństwa kolei) (Dz.U. 2008, L 345, s. 62).

6 Rozporządzenie Rady z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 2, t. 4, s. 307), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 955/1999 z dnia 13 kwietnia 1999 r. (Dz.U. 1999, L 119, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 2, t. 9, s. 221, zwane dalej „rozporządzeniem nr 2913/92”).

i

- c) w odniesieniu do zwolnienia z obowiązku złożenia zabezpieczenia, dobrą sytuację finansową, wystarczającą dla spełnienia zobowiązań tych osób.

Szczegółowe zasady dotyczące zezwoleń udzielanych z zastosowaniem niniejszego ustępu określone są zgodnie z procedurą komitetu.

5. Zwolnienie z obowiązku złożenia zabezpieczenia udzielone zgodnie z ust. 4 nie obejmuje operacji zewnętrznego tranzytu wspólnotowego towarów, które uważane są za towary podwyższonego ryzyka.

6. Zgodnie z zasadami w ust. 4 zastosowanie gwarancji generalnej w obniżonej wysokości może we wspólnotowym transzycie zewnętrznym zostać czasowo zabronione, zgodnie z procedurą komitetu, jako wyjątkowy środek w szczególnych okolicznościach.

7. Zgodnie z zasadami w ust. 4 zastosowanie gwarancji generalnej może we wspólnotowym transzycie zewnętrznym zostać czasowo zabronione, zgodnie z procedurą komitetu, dla towarów będących w ramach gwarancji generalnej przedmiotem nadużyć na wysoką skalę”.

3. Rozporządzenie (EWG) nr 2454/93

19. Artykuły 412, 416 i 419 rozporządzenia (EWG) nr 2454/93⁷ są zawarte w pkt A, zatytułowanym „Przepisy ogólne odnoszące się do przewozu towarów koleją”, podsekcji 8, noszącej tytuł „Procedury uproszczone dla towarów przewożonych koleją lub z wykorzystaniem dużych kontenerów”, tego rozporządzenia.

20. Artykuł 412 rozporządzenia wykonawczego stanowi:

„Artykuł 359 [dotyczący formalności, jakich należy dopełnić w urzędzie tranzytowym w czasie przewozu] nie stosuje się do kolejowego przewozu rzeczy”.

21. Zgodnie z art. 416 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Przedsiębiorstwo kolejowe, które przyjmuje towary do przewozu na podstawie listu przewozowego CIM traktowanego jako wspólnotowe zgłoszenie tranzytowe, staje się dla tej procedury głównym zobowiązanym”.

22. Artykuł 419 ust. 1 i 2 tego samego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. W przypadku czynności tranzytu wspólnotowego, który zaczyna się i ma się zakończyć na obszarze celnym Wspólnoty, w urzędzie wyjścia przedkłada się list przewozowy CIM.

2. Urząd wyjścia w sposób wyraźny umieszcza, w polu przeznaczonym dla organów celnych na arkuszach 1, 2 i 3 listu przewozowego CIM:

- a) symbol »T1«, w przypadku gdy towary przemieszczają się w ramach wspólnotowej procedury tranzytu zewnętrznego;

⁷ Rozporządzenie Komisji z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1993, L 253, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 2, t. 6, s. 3), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2787/2000 z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. 2000, L 330, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 2, t. 11, s. 3, zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym”).

- b) symbol »T2«, w przypadku gdy towary przemieszczają się w ramach wspólnotowej procedury tranzytu wewnętrznego, zgodnie z art. 165 kodeksu, z wyjątkiem towarów określonych w art. 340c ust. 1;
- c) symbol »T2F«, w przypadku gdy towary przemieszczają się w ramach wspólnotowej procedury tranzytu wewnętrznego, zgodnie z art. 340c ust. 1.

Symbole »T2« lub »T2F« poświadczane są pieczęcią urzędu wyjścia”.

4. Rozporządzenie (UE) nr 952/2013

23. W art. 233 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 952/2013⁸, zatytułowanym „Obowiązki osoby uprawnionej do korzystania z procedury tranzytu unijnego oraz przewoźnika i odbiorcy towarów przemieszczanych w ramach procedury tranzytu unijnego”, przewidziano:

„Organy celne mogą na wniosek, dla obejmowania towarów procedurą tranzytu unijnego lub zakończenia tej procedury, zezwolić na stosowanie następujących uproszczeń:

[...]

- e) stosowania – w celu objęcia towarów procedurą tranzytu unijnego – elektronicznego dokumentu przewozowego jako zgłoszenia celnego, jeżeli dokument zawiera dane zgłoszenia celnego i są one udostępniane organom celnym w miejscu rozpoczęcia i zakończenia procedury tranzytu w celu umożliwienia sprawowania dozoru celnego towarów oraz zamknięcia procedury”.

5. Rozporządzenie (WE) nr 136/2004

24. W art. 2 ust. 3 i 4 rozporządzenia (WE) nr 136/2004⁹ przewidziano:

„3. CVED [wspólnotowe świadectwo weterynaryjne dla wwozu i przewozu] jest sporządzane w oryginale i kopiach zgodnie z ustaleniami właściwego organu w celu spełnienia wymagań niniejszego rozporządzenia. Osoba odpowiedzialna za przesyłkę wypełnia część 1 CVED i przekazuje je personelowi weterynaryjnemu w punkcie kontroli granicznej.

4. Bez uszczerbku dla ust. 1 i 3 informacje zawarte w CVED, po uzyskaniu zgody właściwego organu, którego przesyłka dotyczy, mogą być przekazane wcześniej za pomocą telekomunikacji lub innych systemów elektronicznego przesyłania danych. W takim przypadku informacje dostarczane w formie elektronicznej stanowią informacje wymagane w części 1 wzoru CVED”.

25. Artykuł 3 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„2. W odniesieniu do przesyłek, które zostały poddane odprawie weterynaryjnej, oryginał CVED składa się z części 1 i 2, należycie wypełnionych i podpisanych.

3. Urzędowy lekarz weterynarii lub osoba odpowiedzialna za ładunek powiadamia organy celne w punkcie kontroli granicznej o odprawie weterynaryjnej przesyłki przewidzianej w ust. 1 przez przekazanie oryginału CVED lub przy użyciu środków elektronicznych.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz.U. 2013, L 269, s. 1), które weszło w życie w dniu 30 października 2013 r. Rozporządzenie to zastępuje z dniem 1 maja 2016 r. w szczególności rozporządzenie nr 2913/92.

⁹ Rozporządzenie Komisji z dnia 22 stycznia 2004 r. ustanawiające procedurę kontroli weterynaryjnej we wspólnotowych punktach kontroli granicznej dotyczącą produktów przywożonych z państw trzecich (Dz.U. 2004, L 21, s. 11 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 42, s. 230).

- Po odprawie celnej [...] oryginał CVED towarzyszy przesyłce do pierwszego zakładu w miejscu przeznaczenia.
- Urzędowy lekarz weterynarii w punkcie kontroli granicznej zachowuje jedną kopię CVED.
- Urzędowy lekarz weterynarii przekazuje jedną kopię CVED osobie odpowiedzialnej za ładunek”.

26. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia:

„Przy pierwszej odprawie celnej osoba odpowiedzialna za ładunek przedstawia oryginał CVED urzędowi celnemu odpowiedzialnemu za zakład, w którym przesyłka jest umieszczona. Można to wykonać przy użyciu środków elektronicznych, pod warunkiem uzyskania zezwolenia właściwego organu”.

27. Artykuł 10 rozporządzenia nr 136/2004 przewiduje:

„Sporządzanie, używanie, przekazywanie i przechowywanie CVED w różnych sytuacjach opisanych w niniejszym rozporządzeniu może być przeprowadzone przy użyciu środków elektronicznych według uznania właściwego organu”.

6. Dyrektywa 2008/110

28. Zgodnie z motywami 3 i 4 dyrektywy 2008/110:

- „(3) Z wejściem w życie w dniu 1 lipca 2006 r. [COTIF] zaczęły obowiązywać nowe przepisy regulujące umowy użytkowania pojazdów. Zgodnie z [załącznikiem D CUV] posiadacze wagonów nie mają już obowiązku rejestrowania swoich wagonów w przedsiębiorstwie kolejowym. Poprzednia umowa Regolamentoo Internazionale Veicoli (RIV) między przedsiębiorstwami kolejowymi przestała obowiązywać i została częściowo zastąpiona nową prywatną i dobrowolną umową (General Contract of Use for Wagons, GCU) między przedsiębiorstwami kolejowymi i posiadaczami wagonów; na jej mocy ci ostatni są odpowiedzialni za utrzymanie swoich wagonów. W celu odzwierciedlenia tych zmian i ułatwienia wykonywania dyrektywy 2004/49/WE w zakresie dotyczącym certyfikacji przedsiębiorstw kolejowych w zakresie bezpieczeństwa, należy zdefiniować pojęcie »posiadacza« i pojęcie »podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie«, a także określić stosunek między tymi podmiotami a przedsiębiorstwami kolejowymi.
- (4) Definicja posiadacza powinna być jak najbliższa definicji użytej w [COTIF] z roku 1999. Posiadaczami pojazdów może być wiele podmiotów, na przykład: właściciel, spółka prowadząca działalność z wykorzystaniem taboru wagonowego, spółka dzierżawiąca pojazdy przedsiębiorstwu kolejowemu, przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządca infrastruktury używający pojazdów w celach utrzymania swojej infrastruktury. Podmioty te sprawują nad pojazdem kontrolę do celów wykorzystywania go jako środka transportu przez przedsiębiorstwo kolejowe i zarządców infrastruktury. W celu uniknięcia wątpliwości, posiadacza należy jednoznacznie oznaczyć w krajowym rejestrze pojazdów (KRP) określonym w art. 33 dyrektywy w sprawie interoperacyjności kolei we Wspólnocie^[10]”.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (przekształcenie) (Dz.U. 2008, L 191, s. 1).

7. Dyrektywa 2004/49

29. Artykuł 1 dyrektywy 2004/49, zmienionej dyrektywą 2008/110¹¹ (zwanej dalej „dyrektywą 2004/49”), stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie rozwoju i doskonalenia bezpieczeństwa kolei wspólnotowej oraz poprawienie dostępu do rynku dla usług transportu kolejowego, poprzez:

[...]

b) określenie odpowiedzialności podmiotów rynkowych;

[...]”.

30. Artykuł 3 tej dyrektywy stanowi:

„Dla celów niniejszej dyrektywy przyjmuje się następujące definicje:

[...]

s) »posiadacz« oznacza osobę fizyczną lub prawną, która, będąc właścicielem pojazdu lub mając prawo do użytkowania go, eksploatuje ten pojazd jako środek transportu i jest jako taka zarejestrowana w krajowym rejestrze pojazdów (KRP) określonym w art. 33 [dyrektywy w sprawie interoperacyjności kolei];

t) »podmiot odpowiedzialny za utrzymanie« oznacza podmiot odpowiedzialny za utrzymanie pojazdu, zarejestrowany jako taki w KRP;

[...]”.

31. Artykuł 4 ust. 3 i 4 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„3. Państwa członkowskie zapewniają, że odpowiedzialność za bezpieczne funkcjonowanie systemu kolejowego i nadzór nad ryzykami z tym związanymi spoczywa na zarządcach infrastruktury i przedsiębiorstwach kolejowych, zobowiązując je do wdrożenia niezbędnych środków nadzoru ryzyka, kiedy to właściwe – we współpracy ze sobą, do zastosowania krajowych przepisów i standardów bezpieczeństwa oraz do ustanowienia systemu zarządzania bezpieczeństwem zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy.

Bez uszczerbku dla odpowiedzialności cywilnej, zgodnej z prawnymi wymogami państw członkowskich, każdy zarządca infrastruktury i przedsiębiorstwo kolejowe jest odpowiedzialne za swoją część systemu i za swoje bezpieczne funkcjonowanie, włączając dostawę materiałów i kontraktowanie usług – wobec klientów, użytkowników i osób trzecich.

4. Nie wyłącza to odpowiedzialności jakiegokolwiek producenta, podmiotu realizującego utrzymanie, posiadacza, dostawcy materiałów, właściciela wagonów, dostawcy usług i jednostki zaopatrzenia, za zapewnienie, że dostarczany przez nich tabor kolejowy, instalacje, akcesoria i urządzenia są zgodne z określonymi wymaganiami i warunkami użycia, i mogą być bezpiecznie dopuszczone do użytkowania przez przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządcę infrastruktury”.

¹¹ Zwana dalej „dyrektywą 2004/49” (Dz.U. 2008, L 345, s. 62).

32. Zgodnie z brzmieniem art. 14a dyrektywy 2004/49:

„1. Każdemu pojazdowi przed dopuszczeniem go do eksploatacji lub rozpoczęciem jego użytkowania w sieci przypisuje się podmiot odpowiedzialny za utrzymanie; podmiot ten jest rejestrowany w KRP zgodnie z art. 33 dyrektywy w sprawie interoperacyjności kolei.

2. Podmiotem odpowiedzialnym za utrzymanie może być przedsiębiorstwo kolejowe, zarządca infrastruktury lub posiadacz.

3. Bez uszczerbku dla przewidzianej w art. 4 odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury za bezpieczne funkcjonowanie pociągu, podmiot zapewnia, za pomocą systemu utrzymania, aby pojazdy, za których utrzymanie jest odpowiedzialny, były w stanie poruszać się w bezpieczny sposób. W tym celu podmiot odpowiedzialny za utrzymanie zapewnia, aby pojazdy utrzymywane były zgodnie z:

- a) dokumentacją dotyczącą utrzymania każdego pojazdu;
- b) obowiązującymi wymogami, w tym zasadami dotyczącymi utrzymania i postanowieniami [dotyczącymi technicznych specyfikacji interoperacyjności].

Podmiot odpowiedzialny za utrzymanie sam zapewnia utrzymanie lub korzysta z warsztatów naprawczych, z którymi ma zawartą umowę.

[...]”.

III. Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

33. W kwietniu 2014 r. Sekretarz Generalny OTIF powiadomił strony COTIF o propozycjach zmian COTIF, przedłożonych Komisji Rewizyjnej OTIF na jej 25. posiedzeniu w Bernie (Szwajcaria) w dniach 25–27 czerwca 2014 r. Te propozycje zmian dotyczyły w szczególności załączników B (CIM), D (CUV), w związku z art. 12 COTIF, oraz załącznika E (CUI). Odpowiednio w dniach 25 kwietnia i 27 maja 2014 r. Republika Francuska i Republika Federalna Niemiec przekazały propozycje zmian dotyczących załącznika D (CUV), które przedstawiły również Komisji Rewizyjnej OTIF na tym samym posiedzeniu.

34. W dniu 26 maja 2014 r. Komisja przedstawiła dokument roboczy grupie roboczej Rady ds. transportu lądowego w celu przygotowania 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF w odniesieniu do pewnych zmian COTIF. W dniu 5 czerwca 2014 r. przekazała ona Radzie wniosek decyzji Rady określającej stanowisko, jakie ma zostać przyjęte przez Unię na tym posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF [COM(2014) 338 final]. W wyniku prac w organach przygotowawczych Rada do Spraw Ogólnych przyjęła decyzję 2014/699/UE¹² (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2014 r., opierając się na art. 91 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

¹² Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. określająca stanowisko, jakie ma być przyjęte w imieniu Unii Europejskiej na 25. [posiedzeniu] Komisji Rewizyjnej OTIF w odniesieniu do pewnych zmian w Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) oraz w załącznikach do tej konwencji (Dz.U. 2014, L 293, s. 26).

35. Republika Federalna Niemiec głosowała przeciwko omawianemu wnioskowi i złożyła następującą deklarację przy przyjęciu zaskarżonej decyzji:

„Republika Federalna Niemiec jest zdania, że [Unia] nie ma kompetencji do zmiany załącznika B (przepisy ujednoczone CIM), załącznika D (przepisy ujednoczone CUV) i załącznika E (przepisy ujednoczone CUI) do [COTIF] oraz uważa w konsekwencji, iż nie ma potrzeby koordynowania stanowiska, jakie ma zostać przyjęte przez Unię na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF, które odbędzie się w dniach 25–27 czerwca 2014 r. Do chwili obecnej Unia nie wykonywała swoich kompetencji prawodawczych w dziedzinach prywatnego prawa transportowego regulowanych ww. załącznikami. Państwa członkowskie mogą więc nadal wykonywać ich kompetencje zgodnie z art. 2 ust. 2 zdanie drugie traktatu FUE. Ponadto w przypadku kompetencji dzielonych art. 6 ust. 2 [umowy w sprawie przystąpienia] przewiduje wyraźnie, że państwa członkowskie mogą nadal niezależnie wykonywać swoje prawo głosu w tych dziedzinach. Niemcy niniejszym zapobiegawczo deklarują, że odmawiają wykonywania ich prawa głosu przez Komisję Europejską”.

36. Zgodnie z motywami 4–6 i 9 zaskarżonej decyzji:

„(4) Zmiany w [COTIF] mają na celu aktualizację zadań Komisji Ekspertów Technicznych oraz aktualizację definicji »posiadacza« zgodnie z prawem Unii, modyfikację niektórych przepisów dotyczących finansowania [OTIF], audytu i sprawozdawczości, jak również wprowadzenie niewielkich zmian administracyjnych.

(5) Zmiany w załączniku B (CIM) mają na celu uprzywilejowanie elektronicznego formularza listu przewozowego i dokumentów towarzyszących oraz wyjaśnienie niektórych przepisów umowy przewozu.

(6) Zmiany w załączniku D (CUV), przedstawione przez Sekretarza Generalnego OTIF, mają na celu doprecyzowanie roli posiadacza oraz podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie w umowach użytkowania pojazdów w międzynarodowym ruchu kolejowym. Francja przedstawiła osobny wniosek dotyczący odpowiedzialności za szkody spowodowane przez pojazd. Niemcy przedstawiły również osobny wniosek dotyczący zakresu stosowania przepisów ujednoczonych o umowach użytkowania pojazdów.

[...]

(9) Zmiany w załączniku E (CUI), zaproponowane przez Międzynarodowy Komitet Transportu Kolejowego (CIT), mają na celu rozszerzenie zakresu stosowania przepisów ujednoczonych o umowie użytkowania infrastruktury do krajowych przewozów kolejowych, stworzenie podstawy prawnej dla ogólnych zasad i warunków użytkowania infrastruktury kolejowej oraz rozszerzenie odpowiedzialności zarządcy infrastruktury za szkody lub straty spowodowane przez tę infrastrukturę”.

37. W art. 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji przewidziano, że „[s]tanowisko, jakie ma być przyjęte w imieniu Unii na 25. [posiedzeniu] Komisji Rewizyjnej ustanowionej w [COTIF], jest zgodne z załącznikiem do [tej] decyzji”.

38. Punkt 4 tego załącznika, dotyczący częściowej rewizji COTIF, ma następujące brzmienie:

„[...]

Kompetencja: dzielona.

Wykonywanie praw głosu: państwa członkowskie.

Zalecane skoordynowane stanowisko:

[...]

Należy poprzeć zmiany w art. 12 (Wykonanie orzeczeń. Dodatek), ponieważ dotyczą zmiany definicji »posiadacza« zgodnie z prawem Unii.

[...]”.

39. Punkt 5 tego załącznika, dotyczący częściowej rewizji załącznika B (CIM), ma następujące brzmienie:

„[...]”

Kompetencja: dzielona.

Wykonywanie praw głosu: Unia w odniesieniu do art. 6 i 6a; państwa członkowskie w odniesieniu do innych artykułów.

Zalecane skoordynowane stanowisko:

Zmiany w art. 6 oraz art. 6a dotyczą prawa Unii z uwagi na stosowanie listu przewozowego i dokumentów towarzyszących na potrzeby procedur celnych oraz procedur dotyczących środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS). Unia zgadza się z zamiarem OTIF dotyczącym uprzywilejowania elektronicznego formularza listu przewozowego. Jednakże w chwili obecnej przyjęcie tych zmian może przynieść niezamierzone skutki. Obecna uproszczona procedura tranzytu celnego dla kolei jest możliwa tylko w przypadku dokumentów papierowych. W związku z tym, jeżeli koleje wybiorą elektroniczny list przewozowy, będą musiały stosować standardową procedurę tranzytową oraz nowy skomputeryzowany system tranzytowy (NCTS).

Komisja rozpoczęła przygotowania do grupy roboczej w celu omówienia stosowania elektronicznych dokumentów przewozowych dotyczących tranzytu w ramach [rozporządzenia nr 952/2013]. Posiedzenie inauguracyjne tej grupy roboczej odbędzie się w dniach 4–5 czerwca 2014 r. Unia zgadza się również z zamiarem dostarczania dokumentów towarzyszących w formie elektronicznej. Jednakże w obecnym prawie Unii brak jest podstawy prawnej dla dostarczania dokumentów (np. wspólnego dokumentu weterynaryjnego wejścia, wspólnotowego dokumentu wejścia), które muszą towarzyszyć towarom związanym z SPS, w formie elektronicznej i w związku z tym muszą być one dostarczane w formie papierowej. Komisja przygotowała projekt rozporządzenia, które będzie dotyczyć elektronicznej certyfikacji; jest on obecnie przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie. Przewiduje się, że przedmiotowe rozporządzenie (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) zostanie przyjęte pod koniec 2015 r. / na początku 2016 r., jednakże planuje się okres przejściowy dotyczący jego egzekwowania.

W związku z tym Unia proponuje, aby nie podejmować żadnej decyzji w tej sprawie na obecnym posiedzeniu Komisji Rewizyjnej oraz aby OTIF kontynuowała współpracę z Unią w tej kwestii w celu opracowania dobrego rozwiązania na potrzeby planowanej rewizji CIM, która powinna być zsynchronizowana z [rozporządzeniem nr 952/2013] oraz jego przepisami wykonawczymi, które mają zacząć obowiązywać z dniem 1 maja 2016 r. Niektóre procedury elektroniczne mogą być wprowadzane etapowo w latach 2016–2020, zgodnie z art. 278 [rozporządzenia nr 952/2013].

[...]”.

40. Punkt 7 tego samego załącznika, dotyczący częściowej rewizji załącznika D (CUV), ma następujące brzmienie:

„[...]”

Kompetencja: dzielona.

Wykonywanie praw głosu: Unia.

Zalecane stanowisko Unii: należy poprzeć zmiany w art. 2 i 9, ponieważ doprecyzowują one rolę posiadacza oraz podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie, zgodnie z prawem Unii [dyrektywa 2008/110]. Jednakże proponowana zmiana w art. 7, przedłożona przez [Republikę Francuską], dotycząca odpowiedzialności osoby, która przekazała pojazd do użytkowania jako środek transportu w przypadku szkody wynikającej z wad pojazdu, wymaga dalszych analiz w ramach Unii, zanim zostanie podjęta decyzja w OTIF. W związku z tym Unia nie może poprzeć tej propozycji zmiany na przedmiotowym posiedzeniu Komisji Rewizyjnej i proponuje odroczenie decyzji do najbliższego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, aby ocenić tę kwestię bardziej szczegółowo. Unia zajmuje takie samo stanowisko, tzn. odroczenie decyzji do najbliższego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, aby ocenić tę kwestię bardziej szczegółowo, w odniesieniu do wniosku [Republiki Federalnej Niemiec] dotycząc[ego] nowego art. 1a przedstawionego OTIF podczas unijnej koordynacji.

Dodatkowe zalecane stanowisko [Unii]: W dokumencie CR 25/7 ADD 1, s. 6, na końcu ust. 8a dodać: »The amendment to Article 9, paragraph 3, first indent, does not affect the existing allocation of liabilities between ECM and the keeper of the vehicles« [Zmiana art. 9 ust. 3 akapit pierwszy nie ma wpływu na aktualny podział odpowiedzialności między ECM (podmiotem odpowiedzialnym za utrzymanie) a posiadaczem pojazdu]”.

41. Punkt 12 załącznika do zaskarżonej decyzji, dotyczący częściowej rewizji załącznika E (CUI), ma następujące brzmienie:

„[...]”

Kompetencja: dzielona.

Wykonywanie praw głosu: Unia.

Zalecane skoordynowane stanowisko: należy odrzucić zmiany. Przedmiotowe zmiany zaproponowane przez CIT obejmują rozszerzenie zakresu CUI na przewozy krajowe, wprowadzenie wiążących umownych zasad i warunków ogólnych oraz rozszerzenie odpowiedzialności zarządcy infrastruktury z tytułu szkód. Kwestie te mogą wymagać dalszego rozpatrzenia, lecz z uwagi na to, że nie zostały one omówione na żadnym wewnętrznym forum OTIF przed przekazaniem Komisji Rewizyjnej, ich wpływu nie można było ocenić w sposób dostatecznie szczegółowy. Wydaje się, że zmiana CUI (obecnie zgodnego z prawem Unii) na przedmiotowym posiedzeniu Komisji Rewizyjnej, bez odpowiedniego przygotowania, jest przedwczesna”.

42. Na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF Komisja przedstawiła stanowisko Unii w kształcie określonym w załączniku do zaskarżonej decyzji, zaś Republika Federalna Niemiec podtrzymała autonomiczne stanowisko dotyczące propozycji zmian dotyczących art. 12 COTIF oraz załączników B (CIM), D (CUV) i E (CUI) (zwanym dalej łącznie „spornymi zmianami”), a także domagała się samodzielnego wykonywania prawa głosu w tych kwestiach. Republika Federalna Niemiec głosowała przeciwko stanowisku przedstawionemu przez Unię w odniesieniu do proponowanych zmian art. 12 COTIF i załącznika D (CUV). Jako że propozycje te uzyskały niezbędną większość, rozpatrywane zmiany zostały przyjęte przez Komisję Rewizyjną OTIF.

43. Od tamtej pory Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec pismo wzywające do usunięcia uchybienia dotyczące jej głosowania na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF, które było sprzeczne z zaskarżoną decyzją.

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

44. Republika Federalna Niemiec wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie dotyczącym spornych zmian i obciążenie Rady kosztami postępowania.

45. Rada wnosi do Trybunału o oddalenie skargi oraz, posiłkowo, w przypadku gdyby stwierdzono nieważność zaskarżonej decyzji, o utrzymanie jej skutków w mocy oraz o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

46. Rząd francuski i rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Federalnej Niemiec, a Komisja jako interwenient popierający żądania Rady.

47. Wszystkie wyżej wymienione strony, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 25 października 2016 r.

V. Analiza

48. U podstaw niniejszej sprawy leży spór między Republiką Federalną Niemiec a Radą dotyczący decyzji Rady określającej stanowisko, jakie należy przyjąć w imieniu Unii na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF w odniesieniu do pewnych zmian COTIF i załączników do niej.

49. Republika Federalna Niemiec podnosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia zasady kompetencji powierzonych z powodu braku kompetencji Unii, drugi – naruszenia obowiązku uzasadnienia a trzeci – naruszenia zasady lojalnej współpracy w związku z zasadą skutecznej ochrony sądowej.

50. Przeanalizuję te trzy zarzuty w kolejności przedstawionej przez Republikę Federalną Niemiec.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 5 ust. 2 TUE

51. W zarzucie pierwszym Republika Federalna Niemiec podnosi, że Unia nie miała kompetencji zgodnie z art. 91 i art. 218 ust. 9 TFUE do określenia stanowiska Unii, jakie należało przyjąć na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF w odniesieniu do proponowanych zmian załączników B (CIM), D (CUV) i E (CUI).

52. W art. 13 § 1 lit. c) COTIF ustanowiono Komisję Rewizyjną, która decyduje zgodnie z art. 33 § 4 COTIF o propozycjach zmierzających do zmiany COTIF lub załączników do niej¹³.

53. Rozpatrywane w niniejszej sprawie zmiany są zawarte w wykazie znajdującym się w art. 33 COTIF.

¹³ Zobacz także art. 17 § 1 lit. a) COTIF.

1. W przedmiocie art. 218 TFUE

54. W art. 218 TFUE uregulowano procedurę negocjowania i zawierania umów między Unią a państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Rada, jako instytucja reprezentująca interesy państw członkowskich, jest głównym organem decyzyjnym w tej procedurze. W tym celu zgodnie z art. 218 ust. 2 TFUE Rada upoważnia do podjęcia rokowań (rokowania prowadzi zwykle Komisja)¹⁴, wydaje wytyczne negocjacyjne¹⁵, upoważnia do podpisywania¹⁶ i zawiera umowy¹⁷. W artykule tym przewidziano również stopień uczestnictwa Parlamentu Europejskiego, mianowicie wyrażenie zgody w wymienionych w sposób wyczerpujący przypadkach¹⁸ lub w innych przypadkach konsultacje¹⁹. W pozostałym zakresie Parlament jest informowany na wszystkich etapach procedury²⁰. Podczas całej procedury Rada stanowi większość kwalifikowaną²¹, oprócz dokładnie wyszczególnionych sytuacji²².

55. Jeśli chodzi o zmianę umowy, istnieje co do ogólnej zasady równoległość formalna, ponieważ procedura zmiany umowy jest taka sama jak procedura zawarcia umowy²³.

56. Niemniej w art. 218 ust. 9 TFUE przewidziano jako wyjątek od tej ogólnej zasady procedurę uproszczoną²⁴. Zgodnie z tym postanowieniem, wprowadzonym do traktatu FUE traktatem z Amsterdamu²⁵, zmienionym traktatem z Nicei²⁶, Rada na wniosek Komisji przyjmuje decyzję ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy²⁷.

57. Pragnę wreszcie zauważyć, że jeśli chodzi o zmianę umowy, art. 218 ust. 7 TFUE²⁸ stanowi odstępstwo od art. 218 ust. 9 TFUE. To pierwsze postanowienie stanowi, by tak powiedzieć, procedurę uproszczoną w stosunku do procedury uproszczonej²⁹, nie ma ono jednak zastosowania w niniejszej sprawie.

14 Zobacz art. 218 ust. 3 TFUE.

15 Zobacz art. 218 ust. 4 TFUE.

16 Zobacz art. 218 ust. 5 TFUE.

17 Zobacz art. 218 ust. 6 TFUE.

18 Zobacz art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE: układy o stowarzyszeniu, umowa dotycząca przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), umowy, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne przez organizację procedur współpracy, umowy mające istotne skutki budżetowe dla Unii i umowy dotyczące dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę prawodawczą lub specjalną procedurę prawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego.

19 Zobacz art. 218 ust. 6 lit. b) TFUE.

20 I to „natychmiast i w pełni”, zob. art. 218 ust. 10 TFUE.

21 Zobacz art. 16 ust. 3 TUE.

22 Zobacz art. 218 ust. 8 TFUE: jednomyślność jest wymagana, gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność, jak również w przypadku układów o stowarzyszeniu oraz umów o współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej i w przypadku umowy dotyczącej przystąpienia Unii do EKPC.

23 Zobacz przykładowo P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, ed. 2, Oxford University Press, 2012, s. 209; M. Bungenberg, w: H. von der Groeben, J. Schwarze i A. Hatje (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, ed. 7, Baden-Baden, Nomos, 2015, artykuł 218 TFUE, pkt 81; J.P. Terhechte, w: J. Schwarze (ed.), *EU-Kommentar*, ed. 3, Baden-Baden, Nomos, 2012.

24 Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2114, przypis 63).

25 Zobacz art. 300 ust. 2 akapit drugi WE.

26 Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Rada/Komisja (C-73/14, EU:C:2015:490, pkt 71–73). Zobacz również P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, ed. 2, Oxford University Press, 2012, s. 208.

27 Co do szczegółowego opisu genezy tego postanowienia zob. opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:289, pkt 39 i nast.).

28 Zgodnie z tym postanowieniem, na zasadzie odstępstwa od art. 218 ust. 5, 6 i 9 TFUE, zmieniając umowę, Rada może upoważnić negocjatora do zatwierdzenia w imieniu Unii zmian w umowie, jeżeli umowa przewiduje, że zmiany te powinny być przyjęte według procedury uproszczonej lub przez organ utworzony przez tę umowę. Rada może dołączyć do takiego upoważnienia warunki szczegółowe.

29 Zobacz także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Rada/Komisja (C-73/14, EU:C:2015:490, pkt 67).

58. W niniejszej sprawie Rada na wniosek Komisji przyjęła decyzję określającą stanowisko, jakie należy przyjąć w imieniu Unii w Komisji Rewizyjnej (a więc w organie utworzonym przez COTIF). Organ ten jest powołany do przyjmowania aktów wywierających skutki prawne, ponieważ zmierzają one do zmiany COTIF i załączników do niej. Co więcej, jak zobaczymy szczegółowo poniżej, zamierzone zmiany nie mają wpływu na ramy instytucjonalne COTIF³⁰. Objęte są one zatem zakresem stosowania art. 218 ust. 9 TFUE.

59. Niniejszy spór wpisuje się więc w pełni w zakres stosowania tego postanowienia. Powiedziałbym nawet, że stanowi on jedną ze „standardowych sytuacji” przewidzianych w procedurze uproszczonej wprowadzonej w tym postanowieniu³¹.

60. Oczywiście każda zmiana umowy zgodnie z procedurą z art. 218 ust. 9 TFUE zakłada istnienie kompetencji Unii.

61. Prowadzi nas to do systemu kompetencji ustanowionego w traktatach³².

2. W przedmiocie systemu kompetencji Unii

62. Zgodnie z art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada kompetencji powierzonych. Zgodnie z art. 5 ust. 2 TUE Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich³³.

63. Zasada kompetencji powierzonych ma zastosowanie zarówno do kompetencji wewnętrznych, jak i do kompetencji zewnętrznych.

a) Kompetencje wewnętrzne i zewnętrzne

64. Traktat FUE przyznaje Unii kompetencje. W tym względzie traktat ten zawiera różne podstawy prawne upoważniające Unię do działania, jak art. 91 TFUE w dziedzinie transportu, do którego powrócę.

65. Jeśli chodzi dokładniej o kompetencję zewnętrzną, a więc o zdolność Unii (która ma zdolność prawną zgodnie z art. 335 TFUE) do zawierania umów z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, traktat z Lizbony po raz pierwszy w historii Unii³⁴ wyjaśnia³⁵ w sposób sumaryczny przypadki, w których Unia posiada taką kompetencję. W art. 216 ust. 1 TFUE przewidziano kompetencję zewnętrzną Unii w czterech przypadkach, które kodyfikują w gruncie rzeczy orzecznictwo Trybunału dotyczące kompetencji zewnętrznych³⁶.

30 Chodzi w istocie o zmiany niewielkie i raczej techniczne.

31 Trybunał wykluczył na przykład stosowanie art. 218 ust. 9 TFUE w sytuacji, w której chodziło o określenie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii przed *sądem międzynarodowym*, zob. wyrok z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja (C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 66, 67).

32 Odsyłam w tym względzie do bardzo szczegółowych wniosków rzecznik generalnej E. Sharpston w opinii 2/15 [(umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992, pkt 54–78].

33 W istocie zasada ta, leżąca u podstaw samej koncepcji traktatów, została sformułowana wyraźnie, jako zasada regulująca kompetencje wertykalne (kompetencje Unii wobec kompetencji państw członkowskich), dopiero w traktacie z Maastricht (zob. art. 3b, następnie art. 5 WE).

34 Zobacz R. Geiger, w: R. Geiger, D.E. Khan i M. Kotzur (ed.), *European Union Treaties*, München, Oxford, C.H. Beck, Hart, 2015, artykuł 216, pkt 1.

35 Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:441, pkt 42). Zobacz również M. Cremona, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform proces*, w: A. Dashwood, M. Maresceau, *Law and practice of EU external relations – salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, 2008, s. 34–69, w szczególności s. 56.

36 Zobacz również wnioski rzecznik generalnej E. Sharpston w opinii 2/15 [(umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992, pkt 64].

66. Zgodnie z art. 216 ust. 1 TFUE Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych: po pierwsze, jeżeli przewidują to traktaty³⁷, lub, po drugie³⁸, gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach³⁹, albo, po trzecie, gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii⁴⁰, albo wreszcie, po czwarte, gdy może mieć ono wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres⁴¹.

67. Pragnę już w tym miejscu zauważyć, że alternatywy druga i czwarta dotyczą kompetencji, które przed wejściem w życie traktatu z Lizbony nazywano zwykle kompetencjami „dorozumianymi”.

68. Artykuł 216 ust. 1 TFUE słusznie nie określa, czy kompetencje zewnętrzne są wyłączne czy dzielone. Wróć do tego zagadnienia niebawem.

b) Kompetencje wyłączne i dzielone

69. Kategorie i dziedziny kompetencji Unii są od wejścia w życie traktatu z Lizbony szczegółowo opisane w tytule I („Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”) części pierwszej traktatu FUE, zatytułowanej „Zasady”.

70. Na wstępie, zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE, jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 2 TFUE, jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie.

71. To ostatnie postanowienie zawiera zasadę pierwszeństwa, wskazując, że państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji, oraz że wykonują ponownie swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

72. Zasada ta ma zastosowanie zarówno do kompetencji wewnętrznych, jak i zewnętrznych⁴².

73. Następnie w art. 3–6 TFUE określono różne rodzaje kompetencji, jakimi dysponuje Unia w poszczególnych dziedzinach jej działania. Artykuł 3 TFUE, do którego następnie szczegółowo powrócę, dotyczy kompetencji wyłącznych, w art. 4 TFUE przewidziano, że kompetencja dzielona jest kompetencją „standardową”⁴³, oraz określono główne dziedziny, do których mają zastosowanie kompetencje dzielone między Unią a państwami członkowskimi⁴⁴ (wymieniono tam wyraźnie

37 Chodzi tu o proste potwierdzenie zasady kompetencji powierzonych. Zobacz także opinia 1/13 (przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej) z dnia 14 października 2014 r. (EU:C:2014:2303, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Należy podkreślić, że w wersji niemieckiej art. 216 ust. 1 TFUE wyrażenie „w ramach polityk Unii” nie odnosi się tylko do drugiej alternatywy, lecz również do alternatyw trzeciej i czwartej. Wersja niemiecka różni się tym przykładowo od wersji angielskiej, francuskiej, polskiej, niderlandzkiej, włoskiej, hiszpańskiej, portugalskiej, duńskiej i szwedzkiej, przy czym wykaz ten nie musi być wyczerpujący.

39 Zobacz opinia 1/76 (porozumienie ustanawiające europejski fundusz rezerwowy dla żeglugi śródlądowej) z dnia 26 kwietnia 1977 r. (EU:C:1977:63, pkt 3); opinia 2/91 (konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r. (EU:C:1993:106, pkt 7); opinia 1/03 (nowa konwencja z Lugano) z dnia 7 lutego 2006 r. (EU:C:2006:81, pkt 115).

40 Zobacz opinia 1/94 (porozumienia załączone do porozumienia WTO) z dnia 15 listopada 1994 r. (EU:C:1994:384, pkt 95).

41 Zobacz wyrok z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada (22/70 zwany dalej „wyrokiem AETR”, EU:C:1971:32, pkt 17–18).

42 Zobacz opinia 2/94 (przystąpienie Wspólnoty do EKPC) z dnia 28 marca 1996 r. (EU:C:1996:140, pkt 24); wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:59, pkt 46).

43 Zgodnie z art. 4 ust. 1 TFUE Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, jeżeli traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w art. 3 i 6 TFUE.

44 Zobacz art. 4 ust. 2 TFUE.

transport)⁴⁵, art. 5 TFUE dotyczy koordynacji polityk gospodarczych w Unii, a art. 6 TFUE stanowi, że Unia ma kompetencje „do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich” w niektórych dziedzinach, takich jak ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego oraz przemysł.

74. Pragnę powrócić do art. 3 TFUE. Postanowienie to w wyczerpujący sposób wymienia dziedziny, w których Unia ma kompetencję wyłączną. W jego ust. 1 wymieniono (wraźnie) dziedziny, w których Unia ma wyłączne kompetencje, a mianowicie unia celna, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i wspólna polityka handlowa.

75. W art. 3 ust. 2 TFUE przewidziano, że Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych: po pierwsze, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub, po drugie, jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji, lub, po trzecie, w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Należy podkreślić, że ust. 2 tego postanowienia, odnosząc się do „zawierania umów międzynarodowych”, w przeciwieństwie do art. 3 ust. 1 TFUE jest ograniczony do kompetencji zewnętrznych Unii.

76. Natomiast, jeśli Unia ma kompetencję dzieloną, możliwość działania ma ona sama oraz państwa członkowskie.

77. Niemniej jednak, jeżeli i w zakresie, w jakim Unia wykonała swoją dzieloną kompetencję zewnętrzną państwa członkowskie nie mogą już podejmować działań⁴⁶. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej⁴⁷. Kiedy Unia wykonuje swoją dzieloną kompetencję zewnętrzną, działa sama⁴⁸. Wykonywanie przez Unię kompetencji dzielonej zawiera więc element wyłączności, ponieważ państwa członkowskie nie mogą już podejmować działań. Zasada pierwszeństwa, ustanowiona w art. 2 ust. 2 TFUE, ma zastosowanie do takiej sytuacji⁴⁹.

78. Zagadnienie chwili i sposobu wykonywania przez Unię tej kompetencji jest zasadniczo zagadnieniem politycznym⁵⁰, ujętym w ramy procedury przewidzianej w art. 218 TFUE⁵¹.

79. Należy podkreślić różnicę między kompetencją wyłączną w rozumieniu art. 3 TFUE i kompetencją dzieloną, którą Unia postanowiła wykonać. Tak więc, zgodnie z art. 2 ust. 2 zdanie trzecie TFUE, państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Postanowienie to ma zastosowanie wyłącznie do kompetencji dzielonych.

45 Zobacz art. 4 ust. 2 lit. g) TFUE.

46 Zobacz również K. Lenaerts, *Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des États membres et la question de „préemption”*, w: P. Demaret (ed.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Bruges, 1986, s. 37–62, w szczególności s. 61.

47 Zobacz art. 2 ust. 1 zdanie drugie TFUE. Zobacz również wyrok z dnia 14 lipca 1976 r., Kramer i in. (3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, pkt 39).

48 Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada (C-13/07, EU:C:2009:190, pkt 76).

49 Postanowienie to może być uważane za kodyfikację prawa stosowanego dotychczas. Zobacz również opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada (C-13/07, EU:C:2009:190, pkt 76 i przypis 40).

50 Zobacz również podobnie R. Mögele, w: R. Streinz (ed.), *EUV/AELV (Kommentar)*, ed. 2, München, C.H. Beck, 2012, artykuł 216 TFUE, pkt 32.

51 Zobacz również wnioski rzecznik generalnej E. Sharpston w opinii 2/15 [(umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992, pkt 74].

80. W konsekwencji, jeśli chodzi o rozróżnienie między art. 216 ust. 1 i art. 3 ust. 2 TFUE, należy wskazać, że pierwsze postanowienie dotyczy istnienia kompetencji zewnętrznej, podczas gdy drugie rozstrzyga kwestię, czy taka kompetencja zewnętrzna (istniejąca na podstawie art. 216 ust. 1 TFUE) jest lub nie jest wyłączna⁵².

81. Wynika to moim zdaniem jasno z brzmienia tych dwóch postanowień oraz z ich odpowiedniego miejsca w traktacie FUE. Wynika z tego również, że brzmienie, a więc zakres stosowania art. 216 ust. 1 TFUE jest szerszy niż zakres art. 3 ust. 2 TFUE. Jedynie część kompetencji wymienionych w art. 216 ust. 1 TFUE to kompetencje wyłączne na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE⁵³.

82. Należy więc w pierwszej kolejności ustalić istnienie kompetencji Unii zgodnie z art. 216 ust. 1 TFUE, ewentualnie w związku z innymi postanowieniami traktatu FUE, przed zajęciem się kwestią charakteru tej kompetencji, w szczególności pytaniem o to, czy jest ona wyłączna na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE czy po prostu dzielona. Trybunał przyjmuje to samo podejście⁵⁴.

c) Kompetencja dzielona i umowy mieszane: dwie różne kwestie

83. Należy podkreślić, że nie można mylić kwestii kompetencji – wyłącznej lub dzielonej – z kwestią umowy mieszanej, mianowicie umowy z państwem trzecim lub państwami trzecimi lub organizacją międzynarodową, której stronami są jednocześnie Unia i państwa członkowskie.

84. Jak bowiem wskazał rzecznik generalny N. Wahl we wnioskach w opinii 3/15⁵⁵, „[w]ybór pomiędzy porozumieniem mieszanym a porozumieniem zawierającym tylko przez Unię, w przypadku gdy przedmiot porozumienia należy do dziedziny kompetencji dzielonych [...], z reguły zależy od uznania prawodawcy Unii”.

85. Prawo Unii wymaga zawarcia umowy mieszanej wyłącznie w przypadku, gdy jedna część tej umowy jest objęta kompetencją Unii, a inna część objęta jest wyłączną kompetencją państw członkowskich, przy czym żadna z tych części nie ma charakteru pomocniczego wobec drugiej⁵⁶.

86. Według tej samej koncepcji zmiany umowy mieszanej, jak w niniejszej sprawie, następują zgodnie z tą samą zasadą. Jeśli na przykład w dziedzinie kompetencji dzielonych Unia postanowiła wykonać swoją kompetencję w odniesieniu do takich zmian, to decyzja nie będzie już należała do państw członkowskich, ale do Unii.

87. Umowa w sprawie przystąpienia odzwierciedla taką rzeczywistość. Zgodnie z art. 6 ust. 2 tej umowy, jeśli chodzi o decyzje dotyczące dziedzin, w których Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, albo głosuje Unia, albo głosują państwa członkowskie. W konsekwencji, jeśli Unia postanowiła wykonywać swoją zewnętrzną dzieloną kompetencję, to ona sama głosuje w ramach OTIF.

52 Zobacz również wnioski rzecznik generalnej E. Sharpston w opinii 2/15 [(umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992, pkt 64]. Należy dodać, że doktryna podziela w większości to podejście. Zobacz przykładowo P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, ed. 2, Oxford University Press, 2012, s. 112; T. Hartley, *The foundations of European Union law*, ed. 8, Oxford University Press, 2014, s. 186; R. Geiger, w: Geiger, D.E. Khan i M. Kotzur, *European Union Treaties*, München, Oxford, C.H. Beck, Hart, 2015, artykuł 216 TFUE, pkt 3; K. Lachmayer, S. von Förster, w: H. von der Groeben, J. Schwarze i A. Hatje (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, ed. 7, Baden-Baden, Nomos, 2015, artykuł 216 TFUE, pkt 4; R. Mögele, w: R. Streinz (ed.), *EUV/AELV (Kommentar)*, ed. 2, München, C.H. Beck, 2012, artykuł 216 TFUE, pkt 29.

53 W niektórych wersjach językowych art. 216 ust. 1 alternatywa czwarta TFUE może paradoksalnie wydawać się bardziej restrykcyjny niż art. 3 ust. 2 alternatywa trzecia TFUE. W wersji francuskiej tak nie jest. W każdym razie, podobnie jak rzecznik generalna E. Sharpston w swoich wnioskach w opinii 2/15 [(umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992, przypis 26], nie przywiązuję decydującej wagi do ewentualnych rozbieżności w brzmieniu tych dwóch postanowień w niektórych wersjach językowych.

54 Zobacz na przykład opinia 1/13 (przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej) z dnia 14 października 2014 r. (EU:C:2014:2303, pkt 67 i nast.).

55 Opinia 3/15 [(traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów), EU:C:2016:657, pkt 119].

56 Zobacz wnioski rzecznika generalnego N. Wahla w opinii 3/15 [(traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów), EU:C:2016:657, pkt 122].

88. Strony nie kwestionują, że zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. g) TFUE, jeśli chodzi o środki dotyczące polityki transportowej wewnątrz Unii, kompetencja jest dzielona między Unię i państwa członkowskie oraz że w przypadku kompetencji dzielonej z art. 2 ust. 2 TFUE wynika, iż zarówno Unia, jak i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować wiążące akty prawne, a także że państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję tylko w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej.

89. Co więcej, strony zgadzają się⁵⁷ co do tego, że z jednej strony Unia posiada kompetencję wewnętrzną na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE do przyjmowania przepisów w rozpatrywanych dziedzinach prywatnego prawa transportowego dla przedsiębiorstw transportu kolejowego, mianowicie prawa (prywatnego) transportu towarowego, prawa umów frachtowych lub umów dotyczących udostępnienia pojazdu oraz prawa umów o korzystanie z infrastruktury, zaś z drugiej strony, że Unia nie skorzystała dotychczas z tej kompetencji.

90. Co ciekawe, Rada w kwestionowanych punktach zaskarżonej decyzji wskazuje, że chodzi o kompetencję dzieloną, podczas gdy w odpowiedzi na skargę podnosi, że Unia posiada kompetencję wyłączną.

3. Istnienie kompetencji zewnętrznej?

a) Argumentacja stron

91. Republika Federalna Niemiec podnosi, że w kontekście zewnętrznym polityka transportowa objęta jest kompetencją dzieloną między Unię i państwa członkowskie, poza sytuacjami wymienionymi w art. 3 ust. 2 TFUE, w których kompetencja zewnętrzna Unii jest wyłączna.

92. W celu upewnienia się, że Unia ma kompetencję do przyjęcia zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE decyzji określającej stanowisko, jakie należy przyjąć w imieniu Unii w organie międzynarodowym, jeśli akt przyjęty przez taki organ zmierza do zmiany postanowień umowy mieszanej, należałoby zdaniem Republiki Federalnej Niemiec zbadać, czy zmiany dotyczą postanowień umowy objętych kompetencją Unii. W braku takiej kompetencji decyzja określająca stanowisko Unii nie może zostać przyjęta. Republika Federalna Niemiec uważa, że dla celów takiej weryfikacji istotne jest, czy rozpatrywana decyzja organu międzynarodowego ma bezpośredni wpływ na dorobek prawny Unii, a co za tym idzie, czy istnieją wspólne przepisy, które mogłaby ona naruszyć lub których treść mogłaby zostać zmieniona z powodu wspomnianej decyzji. Takie ryzyko może zdaniem Republiki Federalnej Niemiec istnieć, pod warunkiem że zmiany postanowień umowy międzynarodowej są objęte dziedziną, w której Unia przyjęła już wspólne przepisy. W tym względzie Republika Federalna Niemiec odnosi się do sprawy, w której zapadł wyrok AETR⁵⁸.

93. Rada, popierana przez Komisję, wskazuje, że zewnętrzne działanie Unii nie jest ograniczone do dziedzin, które są już przedmiotem wewnętrznych przepisów Unii. Podnosi ona, że Unia może także działać w stosunkach zewnętrznych, kiedy dane dziedziny nie są jeszcze przedmiotem uregulowań na poziomie unijnym lub są nimi objęte jedynie częściowo, a w konsekwencji uregulowania te nie mogą zostać naruszone. Uważa ona, że umowa międzynarodowa mogłaby zostać zawarta przez samą Unię w oparciu o kompetencję „potencjalną” na forum zewnętrznym.

94. Rada w przeciwieństwie do Republiki Federalnej Niemiec uważa, że w dziedzinie objętej kompetencją dzieloną stanowisko, jakie należy przyjąć w imieniu Unii w organie utworzonym przez umowę międzynarodową, może zostać określone w drodze decyzji przyjętej zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, ponieważ takie stanowisko służy interesom Unii, i to nawet wówczas, gdy nie istnieją

⁵⁷ Republika Federalna Niemiec przyznaje, że „Unia mogłaby ewentualnie [...] przyjąć wspólne przepisy”.

⁵⁸ Wyrok z dnia 31 marca 1971 r., 22/70, EU:C:1971:32.

wspólne przepisy dotyczące danej dziedziny. Chodzi w takim przypadku o wykonywanie dzielonej kompetencji zewnętrznej, ograniczonej zgodnie z Protokołem (nr 25) w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, załączonym do traktatów UE i FUE⁵⁹, do elementów regulowanych aktem prawnym Unii.

95. W niniejszej sprawie Unia zdecydowała się na wykonywanie swojej kompetencji zewnętrznej w dziedzinie transportu, aby stać się stroną COTIF, precyzując zakres i charakter swojej kompetencji w dziedzinach, w których przyjęła kompetencje, jak to zostało potwierdzone poprzez odesłanie do art. 91 TFUE w pierwszym akapicie decyzji 2013/103 oraz poprzez oświadczenie dotyczące wykonywania kompetencji Unii załączone do tej decyzji. Oświadczenie to, które mogłoby wskazywać na to, że przeniesienie kompetencji dzielonych jest zależne od istnienia przepisów Unii, nie wyklucza w rzeczywistości możliwości ponownego przeniesienia kompetencji dzielonych w ramach COTIF.

b) Ocena

96. Należy w pierwszej kolejności zbadać, czy Unia posiadała w niniejszej sprawie kompetencję zewnętrzną na podstawie art. 216 ust. 1 TFUE.

1) W przedmiocie art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE

97. Jak już wskazałem, art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE upoważnia Unię do zawierania umowy z państwem trzecim lub z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, jeżeli zawarcie umowy „jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach”.

98. W niniejszej sprawie rozpatrywana konwencja jest objęta polityką Unii⁶⁰, ponieważ transport jest przedmiotem tytułu VI części trzeciej traktatu FUE. Zgodnie z art. 90 TFUE cele traktatów, w odniesieniu do kwestii uregulowanych w tym tytule, są realizowane w ramach wspólnej polityki transportowej. Dokładniej rzecz biorąc, z art. 91 ust. 1 TFUE wynika, że Unia posiada kompetencję (wewnętrzną) do określania tej polityki transportowej. Co więcej, zgodnie z art. 100 ust. 1 TFUE postanowienia tytułu VI stosują się między innymi do transportu kolejowego.

99. Poza tym z orzecznictwa Trybunału wynika, że w art. 91 ust. 1 i art. 80 ust. 1 TFUE przewidziano możliwość działania Unii w dziedzinie transportu⁶¹.

100. W szerokim ujęciu polityka transportowa jest nierozzerwalnie związana z polityką rynku wewnętrznego. Nie tylko polityka transportowa przyczynia się bezpośrednio do realizacji rynku wewnętrznego, ale w samym traktacie FUE przewidziano, że niektóre aspekty transportu stanowią, jako takie, szczególną kategorię usług⁶².

⁵⁹ Dz.U. 2016, C 202, s. 306.

⁶⁰ Ponadto, jak wskazałem powyżej, nie jest sporne między stronami, że Unia posiada kompetencję wewnętrzną na podstawie art. 91 ust. 1 TFUE. Poruszamy się więc w ramach polityki transportowej.

⁶¹ Zobacz wyrok z dnia 14 lipca 2005 r., Komisja/Niemcy (C-433/03, EU:C:2005:462, pkt 41).

⁶² Zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu.

101. Jeśli chodzi o kryterium niezbędności wymienione w art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE⁶³, należy je moim zdaniem rozumieć szeroko⁶⁴. Właściwe organy polityczne posiadają w tym względzie szeroki zakres uznania. Kryterium niezbędności mogłoby wręcz zostać uznane za zwykłe deklaratoryjne potwierdzenie zasad pomocniczości⁶⁵ i proporcjonalności⁶⁶.

102. W każdym razie zgodnie z moim rozumieniem art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE kryterium niezbędności służy przede wszystkim do wykluczenia kompetencji zewnętrznej Unii w przypadkach, w których działanie zewnętrzne Unii nie pozwala na osiągnięcie celów określonych w traktacie FUE.

103. Taka sytuacja nie ma miejsca w omawianym przypadku. Sporne zmiany wpisują się bowiem w realizację celów traktatu FUE w ramach polityki transportowej.

104. Powstaje obecnie pytanie o to, czy Unia posiada kompetencję zewnętrzną, skoro wymogi art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE są spełnione, czy winny zostać spełnione jeszcze inne wymogi. Czy Unia posiada zatem kompetencję zewnętrzną bez konieczności istnienia wcześniejszego uregulowania wewnętrznego?

105. Moim zdaniem tak.

106. Brzmienie art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE, które w zastanawiający sposób przypomina brzmienie art. 352 ust. 1 TFUE⁶⁷, co można wyjaśnić okolicznością, iż w orzecznictwie Trybunału sprzed przyjęcia traktatu z Lizbony „w pewnym sensie [...] transponowano do dziedziny kompetencji zewnętrznych [Unii] logikę przyświecającą art. [352 TFUE]”⁶⁸, jest jasne i nie pozostawia miejsca na wątpliwości. Postanowienie to odnosi się do celów określonych w traktatach w ramach polityk Unii⁶⁹. Żadne wcześniejsze uregulowanie wewnętrzne nie jest wymagane. W postanowieniach traktatu FUE dopiero na etapie kwalifikacji kompetencji zewnętrznej (ustanowionej na podstawie art. 216 ust. 1 TFUE) wchodzi w grę kwestia uregulowania wewnętrznego, wymieniona w art. 3 ust. 2 alternatywa druga TFUE⁷⁰, ale nawet wówczas wcześniejsze uregulowanie wewnętrzne nie jest wymagane⁷¹.

107. Ponadto żaden wymóg dotyczący wcześniejszego uregulowania wewnętrznego nie wynika z orzecznictwa Trybunału. W każdym przypadku, w którym została podniesiona kwestia wcześniejszego uregulowania wewnętrznego, nie chodziło o ustalenie istnienia kompetencji zewnętrznej, ale kwalifikacji kompetencji zewnętrznej jako kompetencji zewnętrznej wyłącznej lub nie⁷².

63 „[N]iezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach”.

64 I to przeciwieństwo do kryterium niezbędności wymienionego w art. 3 ust. 2 TFUE, które to postanowienie, jak pragnę przypomnieć, dotyczy *wyłącznego* charakteru kompetencji.

65 Zobacz art. 5 ust. 3 TUE.

66 Zobacz art. 5 ust. 4 TUE.

67 Zgodnie z którym „[j]eżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w traktatach, jednego z celów, o których mowa w traktatach, a traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy”.

68 Zobacz opinia rzecznika generalnego A. Tizzano w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-466/98, EU:C:2002:63, pkt 48).

69 Zobacz również K. Schmalenbach, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (ed.), *EUV/AEUV*, ed. 5, München, C.H. Beck, 2016, artykuł 216 TFUE, pkt 12; R. Schütze, *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, s. 272. Zdaniem T. Hartley, *The foundations of European Union law*, ed. 8, Oxford University Press, 2014, s. 186, brzmienie art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE jest wręcz „oparte” na brzmieniu art. 352 TFUE.

70 „[N]iezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji”.

71 Zobacz również podobnie S. Kadelbach, w: H. von der Groeben, J. Schwarze i A. Hatje (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, ed. 7, Baden-Baden, Nomos, 2015, artykuł 5 TUE, pkt 24; T. Hartley, *The foundations of European Union law*, ed. 8, Oxford University Press, 2014, s. 180.

72 Wyrok z dnia 31 marca 1971 r., AETR (22/70, EU:C:1971:32, pkt 31); opinia 1/76 (porozumienie ustanawiające europejski fundusz rezerwowo dla żeglugi śródlądowej) z dnia 26 kwietnia 1977 r. (EU:C:1977:63); opinia 1/94 (porozumienia załączone do porozumienia WTO) z dnia 15 listopada 1994 r. (EU:C:1994:384, pkt 77); wyrok z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Niemcy (C-476/98, EU:C:2002:631, pkt 89).

108. Co więcej, z wyroku Kramer i in.⁷³ wynika, że samo istnienie kompetencji wewnętrznej oznacza kompetencję zewnętrzną, nawet jeśli przepisy wewnętrzne nie zostały (jeszcze) przyjęte⁷⁴.

109. W opinii 2/00⁷⁵ Trybunał wypowiedział się w przedmiocie wyboru właściwej podstawy prawnej aktu, w którym Rada proponowała zawarcie protokołu z Kartagenu w sprawie zapobiegania zagrożeniom biotechnologicznym. Kwestia ta była sporna między Komisją z jednej strony a Radą i państwami członkowskimi z drugiej strony. Podczas gdy zdaniem Komisji protokół ten objęty był co do istoty zakresem stosowania wspólnej polityki handlowej na podstawie art. 207 TFUE, a więc wyłączną kompetencją zewnętrzną Unii, zdaniem Rady i państw członkowskich podlegał on polityce ochrony środowiska na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE – kompetencji (również) zewnętrznej, ale dzielonej.

110. Zdaniem Trybunału zawarcie protokołu z Kartagenu w imieniu Unii należało oprzeć na jednej podstawie prawnej, szczególnej dla polityki ochrony środowiska, mianowicie na art. 192 ust. 1 TFUE⁷⁶. Poza tym Trybunał dodał, odnosząc się do wyroku AETR⁷⁷, że „[n]ależy zatem jeszcze zbadać, czy z tytułu art. [192 TFUE Unia] posiada *wyłączne*[⁷⁸] kompetencje do zawarcia tego protokołu ze względu na istnienie aktów prawa wtórnego przyjętych na płaszczyźnie [unijnej], które obejmowałyby dziedzinę bezpieczeństwa biologicznego i na które udział państw członkowskich w postępowaniu w przedmiocie zawarcia owego protokołu mógłby wywrzeć wpływ”⁷⁹. Trybunał uznał, że w omawianym przypadku przeprowadzona na forum wewnętrznym harmonizacja w dziedzinie objętej zakresem stosowania protokołu z Kartagenu dotyczyła jedynie niewielkiej części tej dziedziny, i wyciągnął wniosek, że Unia i państwa członkowskie dzieliły między siebie kompetencje do zawarcia protokołu⁸⁰.

111. Trybunał stwierdził zatem w pierwszej kolejności istnienie kompetencji przed zajęciem się kwestią jej wyłączności. Dopiero na drugim etapie zbadał istnienie aktów prawa wtórnego. Z opinii 2/00⁸¹ wynika więc, że istnienie dzielonej kompetencji zewnętrznej jest niezależne od istnienia aktów prawa wtórnego, a zatem od wykonania kompetencji wewnętrznej.

112. Następnie ze spraw, w których zapadły wyroki Komisja/Francja⁸² i Komisja/Irlandia⁸³, wynika, że Unia może zawierać umowy międzynarodowe, nawet jeśli szczególne dziedziny objęte tymi umowami nie zostały jeszcze uregulowane na poziomie unijnym lub są przedmiotem uregulowania jedynie w niewielkiej części, a więc uregulowanie to nie może z tego względu zostać naruszone.

113. Te trzy sprawy⁸⁴ dotyczyły kompetencji zewnętrznej Unii w dziedzinie środowiska, która jest kompetencją dzieloną. Okoliczność, że chodziło o kompetencję zewnętrzną uregulowaną wyraźnie w art. 192 i art. 191 ust. 1 tiret czwarte TFUE⁸⁵, a nie o kompetencję dorozumianą na podstawie art. 91 TFUE w związku z art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE, w niczym nie zmienia ustalenia dokonanego w poprzednim punkcie wbrew temu, co utrzymuje Republika Federalna Niemiec. Kompetencja dorozumiana nie ma mniejszej wartości niż kompetencja wyraźna.

73 Wyrok z dnia 14 lipca 1976 r., 3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114.

74 Zobacz również P. Craig, G. De Burca, *EU law*, ed. 6, Oxford University Press, 2015, s. 80.

75 Opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 44–47).

76 Opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 42, 44).

77 Wyrok z dnia 31 marca 1971 r., 22/70, EU:C:1971:32.

78 Wyróżnienie moje.

79 Opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 45).

80 Opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 46–47).

81 Opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664).

82 Wyrok z dnia 7 października 2004 r., C-239/03, EU:C:2004:598, pkt 30.

83 Wyrok z dnia 30 maja 2006 r., C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 95.

84 Opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664); wyroki: z dnia 7 października 2004 r., Komisja/Francja (C-239/03, EU:C:2004:598); z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia (C-459/03, EU:C:2006:345).

85 Zobacz również art. 216 ust. 1 alternatywa pierwsza TFUE.

114. Poza tym zdają sobie sprawę z okoliczności, że konteksty spraw, w których zapadły wspomniane wyroki Komisja/Francja i Komisja/Irlandia, różniły się od kontekstu niniejszej sprawy, ponieważ chodziło przede wszystkim o zbadanie przez Trybunał swojej własnej właściwości do dokonania wykładni postanowień umowy mieszanej oraz do rozpoznania sporu dotyczącego poszanowania tych postanowień. Nie zmienia to jednak ustaleń Trybunału w tych sprawach. Kontekst może być różny, ale prawo nie jest różne. W obu tych sprawach rozpatrywana była kompetencja zewnętrzna Unii w dziedzinie środowiska, która jest co do zasady kompetencją dzieloną.

115. Ustalenia Trybunału w sprawach Komisja/Francja i Komisja/Irlandia mogą więc zostać odpowiednio zastosowane do niniejszej sprawy⁸⁶.

2) W przedmiocie innych obowiązków Rady

116. Proponowane przeze mnie rozumienie art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE nie oznacza, że organy polityczne Unii posiadają nieograniczone uprawnienia dyskrecyjne.

117. Po pierwsze, ciąży na nich obowiązek uzasadnienia zgodnie z art. 296 ust. 2 TFUE. Rozwinę ten punkt w ramach badania zarzutu drugiego podniesionego przez Republikę Federalną Niemiec.

118. Po drugie, w przypadku gdy instytucje te wykonują kompetencję dzieloną, winny one przestrzegać zasady pomocniczości ustanowionej w art. 5 ust. 3 TUE. Zasada ta ma zastosowanie do wykonywania każdej kompetencji dzielonej, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej⁸⁷.

c) Wnioski

119. W obliczu tych rozważań Unia posiada kompetencję zewnętrzną na podstawie art. 91 w związku z art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE. Stwierdziłem powyżej, że w ramach polityk Unii rozpatrywane środki wpisują się w realizację celów określonych w traktatach. Rada wykonała tę kompetencję. Wynika z tego, że zgodnie z art. 2 ust. 2 zdanie drugie TFUE Republika Federalna Niemiec nie może już wykonywać swojej kompetencji dzielonej.

120. W konsekwencji Rada nie naruszyła zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 5 ust. 2 TUE, a zarzut pierwszy należy zatem oddalić.

121. Badanie zarzutu pierwszego należałoby w tym punkcie zakończyć, zważywszy, że proponuję jego oddalenie. Będę jednak kontynuował moją analizę na wypadek, gdyby Trybunał oczekiwał również analizy tego, czy w niniejszej sprawie Unia posiadała także wyłączną kompetencję zewnętrzną.

4. Istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej?

a) W przedmiocie art. 3 ust. 2 alternatywa trzecia TFUE

122. Należy zbadać, czy Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE.

⁸⁶ Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 36), przytoczony przez Republikę Federalną Niemiec, nie zmienia tych wniosków w żaden sposób. W tej sprawie istniało bowiem uregulowanie wewnętrzne (zob. pkt 37 tego wyroku).

⁸⁷ Zobacz również podobnie R.A. Lorz, V. Meurers, w: A. von Arnould (Hrsg.), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht, Band 10)*, Baden-Baden, Nomos, 2014, § 2, pkt 42; S. Kadelbach, w: H. von der Groeben, J. Schwarze i A. Hatje, (Hrsg.) *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7 Aufl., Baden-Baden, Nomos, 2015, artykuł 5 TUE, pkt 24; J. Roldán Barbero, „The relationship of the Member States' International Agreements with the EU”, w: P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero (ed.), *The European Union's external action in times of crisis*, Oxford, Portland (Oregon), Hart, 2014, s. 249–269, a w szczególności s. 266.

123. W braku odpowiedniego postanowienia w akcie ustawodawczym Unii alternatywę pierwszą wymienioną w art. 3 ust. 2 TFUE należy bezpośrednio odrzucić.

124. Podobnie należy postąpić z alternatywą drugą wymienioną w tym artykule, która nie ma moim zdaniem zastosowania, ponieważ w żaden sposób z akt sprawy nie wynika, że przyjęcie decyzji Rady jest „niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji”. Nie chodzi więc w niniejszej sprawie o „przypadek opinii 1/76^[88]”.

125. Pozostaje zatem alternatywa trzecia wymieniona w art. 3 ust. 2 TFUE.

126. Powstaje następująca kwestia: jak należy rozumieć zwrot „w zakresie, w jakim ich [to znaczy umów międzynarodowych] zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres” zawarty w art. 3 ust. 2 TFUE?

127. Zwrot ten odpowiada zwrotowi, poprzez który Trybunał w pkt 22 wyroku AETR⁸⁹ zdefiniował charakter zobowiązań międzynarodowych, których państwa członkowskie nie mają prawa podejmować poza ramami instytucji Unii, jeżeli ustanowione zostały wspólne zasady Unii mające na celu realizację celów traktatu FUE⁹⁰. Należy go w konsekwencji interpretować w świetle uściśleń zawartych przez Trybunał w wyroku AETR i w orzecznictwie wynikającym z tego wyroku⁹¹.

128. Jak należy zatem interpretować sformułowanie „może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”?

129. Brzmienie art. 3 ust. 2 TFUE oznacza, że dziedzina objęta umową międzynarodową powinna już być przedmiotem uregulowań Unii. W braku takich uregulowań trudno jest sobie wyobrazić, jak zawarcie takiej umowy mogłoby wpływać na zasady Unii lub zmieniać ich zakres⁹². „Wspólnymi zasadami” w rozumieniu tego postanowienia są moim zdaniem siłą rzeczy przepisy prawa wtórnego Unii, a nie również postanowienia traktatów, z tego chociażby powodu, że sformułowania te zmiernają w ogólnym zarysie do skodyfikowania orzecznictwa wynikającego z wyroku AETR⁹³.

130. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ryzyko naruszenia przez zobowiązania międzynarodowe wspólnych zasad Unii lub naruszenia ich zakresu, co uzasadnia istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, istnieje wówczas, gdy zobowiązania te należą do dziedziny stosowania rzeczonych zasad⁹⁴. Stwierdzenie istnienia takiego ryzyka nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe, a dziedziną, jaką obejmują uregulowania Unii⁹⁵. Zakres wspólnych zasad Unii może zostać naruszony lub zmieniony przez takie zobowiązania także wtedy, gdy zobowiązania te należą do dziedziny, która jest już w znacznej mierze objęta takimi zasadami⁹⁶.

88 Opinia 1/76 (porozumienie ustanawiające europejski fundusz rezerwowy dla żeglugi śródlądowej) z dnia 26 kwietnia 1977 r. (EU:C:1977:63).

89 Wyrok z dnia 31 marca 1971 r., 22/70, EU:C:1971:32.

90 Zobacz wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 66).

91 Zobacz wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 67).

92 Zobacz również opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224, pkt 89).

93 Wyrok z dnia 31 marca 1971 r., 22/70, EU:C:1971:32. Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:441, pkt 111–117); opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224, pkt 96). Zobacz także wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 67).

94 Zobacz wyroki: z dnia 31 marca 1971 r., AETR (22/70, EU:C:1971:32, pkt 30); z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Dania (C-467/98, EU:C:2002:625, pkt 82); z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 68).

95 Zobacz opinia 1/03 (nowa konwencja z Lugano) z dnia 7 lutego 2006 r. (EU:C:2006:81, pkt 126); wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 69).

96 Zobacz opinia 2/91 (konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r. (EU:C:1993:106, pkt 25); wyrok z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Dania (C-467/98, EU:C:2002:625, pkt 82); opinia 1/03 (nowa konwencja z Lugano) z dnia 7 lutego 2006 r. (EU:C:2006:81, pkt 120, 126); wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 70).

131. Trybunał wskazał również, że istnienie danej kompetencji Unii, zwłaszcza gdy ma ona charakter wyłączny, powinno znaleźć uzasadnienie we wnioskach płynących z konkretnej analizy relacji istniejących między przewidywaną umową międzynarodową a obowiązującym prawem Unii. Analiza ta powinna uwzględniać dziedziny objęte, odpowiednio, zasadami unijnymi i postanowieniami przewidywanej umowy, ich możliwym do przewidzenia rozwojem, jak również charakterem i treścią tych zasad i postanowień, celem sprawdzenia, czy rozpatrywana umowa mogłaby podważyć jednolite i spójne stosowanie zasad unijnych i prawidłowe funkcjonowanie wprowadzonego przez nie systemu⁹⁷.

132. Należy zbadać niniejszą sprawę z punktu widzenia tych elementów.

133. Sporne zmiany odnoszą się do dziedziny prywatnego prawa umów przewozu kolejowego towarów i osób. Nie jest sporne między stronami, że dziedzina ta nie była jeszcze przedmiotem ustawodawstwa Unii.

134. W tym względzie Rada nie podważa braku pełnego i spójnego ustawodawstwa Unii w prawie prywatnym w dziedzinie transportu. Uważa ona natomiast, że sporne zmiany mogą naruszyć inne unijne przepisy zawarte w większości w „załączniku III”⁹⁸ do decyzji 2013/103, a w konsekwencji, że objęte są one kompetencją wyłączną Unii.

b) Punkt 5: częściowa rewizja załącznika B (CIM)

135. W propozycjach zmiany art. 6 i art. 6a załącznika B (CIM) przewidziano wprowadzenie elektronicznego listu przewozowego.

1) Argumentacja stron

136. Republika Federalna Niemiec podkreśla, że nie istnieje w tym względzie żaden przepis Unii w dziedzinie transportu towarów. W tych okolicznościach żaden przepis Unii nie może zostać naruszony przez zmianę załącznika B (CIM). Skutek uboczny tych zmian dla niektórych przepisów Unii w dziedzinie celnej lub weterynaryjnej, należących do prawa publicznego, nie wystarczy do ustalenia wpływu na prawo Unii. W każdym razie art. 2 załącznika B (CIM), z którego wynika, że przepisy celne i przepisy o ochronie zwierząt pozostają niezmienione, wyklucza wszelki uboczny skutek dla przepisów Unii dotyczących tych dziedzin. Poza tym rozpatrywana zmiana nie narusza prawa stron do uzgodnienia używania listów przewozowych w formie papierowej.

137. Rada podnosi, że wprowadzenie elektronicznego listu przewozowego będzie miało wpływ na procedurę uproszczoną dla kolejowego tranzytu celnego, przewidzianą w art. 414 i 419 rozporządzenia wykonawczego, a w szczególności na formalności przewidziane w art. 412, art. 416 ust. 1 i art. 419 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, a także w art. 94 rozporządzenia nr 2913/92. Używanie elektronicznego listu przewozowego pociągnie bowiem za sobą niemożność skorzystania z uproszczonej procedury celnej, a w konsekwencji w znacznym stopniu utrudni kontrole celne. Ponadto wprowadzenie takiego listu będzie również miało wpływ na ustawodawstwo w dziedzinie ochrony sanitarnej i fitosanitarnej, mianowicie na dyrektywę 97/78/WE⁹⁹, dyrektywę 2000/29/WE¹⁰⁰ oraz na rozporządzenie nr 136/2004,

⁹⁷ Zobacz opinia 1/03 (nowa konwencja z Lugano) z dnia 7 lutego 2006 r. (EU:C:2006:81, pkt 124); wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 74); opinia 1/13 (przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej) z dnia 14 października 2014 r. (EU:C:2014:2303, pkt 74).

⁹⁸ Rada ma raczej na myśli dodatek do załącznika I.

⁹⁹ Dyrektywa Rady z dnia 18 grudnia 1997 r. ustanawiająca zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnej produktów wprowadzanych do Wspólnoty z państw trzecich (Dz.U. 1998, L 24, s. 9 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 22, s. 247).

¹⁰⁰

Dyrektywa Rady z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie (Dz.U. 2000, L 169, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 29, s. 258).

w których przewidziano ogólną zasadę używania papierowych oryginałów dokumentów dla dokumentów towarzyszących. Poza tym geneza art. 6 ust. 7 załącznika B (CIM) wykazuje również bezpośredni związek między listem przewozowym CIM a ustawodawstwem celnym Unii. Z tego względu zmiana art. 6 i wprowadzenie art. 6a do załącznika B (CIM) może naruszyć przepisy prawa Unii.

138. Zdaniem Rady argument Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którym przepisy prawa transportowego wymienione w załączniku I do decyzji 2013/103 nie zostaną naruszone, nie może być skuteczny. Ponadto, pomijając to, że załącznik ten nie zawiera wyczerpującej listy aktów Unii odnoszących się do zagadnień, których dotyczy COTIF, w orzecznictwie Trybunału nie wymaga się, aby zasady Unii, zagrożone naruszeniem, znajdowały się w jednym i tym samym unijnym instrumencie.

139. Z tego względu Rada utrzymuje, że Unia posiada kompetencję wyłączną w odniesieniu do proponowanych zmian załącznika B (CIM).

2) Ocena

140. Na podstawie przytoczonego wyżej orzecznictwa dotyczącego wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, w którym dokonano wykładni art. 3 ust. 2 TFUE, nie widzę, w jaki sposób proponowane zmiany załącznika B (CIM) mogłyby „wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.

141. Załącznik B (CIM) dotyczy umowy międzynarodowego przewozu towarów kolejami (CIM), a więc umowy między nadawcą towarów a przewoźnikiem kolejowym. Taka umowa powinna zostać potwierdzona „listem przewozowym” zgodnym z jednolitym wzorem, który towarzyszy każdej przesyłce. List przewozowy zawiera w szczególności szczegółowe informacje w przedmiocie trasy i nadawanych towarów. W unijnej procedurze celnej list przewozowy zastępuje zgłoszenie tranzytowe, które jest zwykle potrzebne dla wszystkich towarów w transycie wspólnotowym¹⁰¹. Jakkolwiek rozporządzenie wykonawcze do kodeksu celnego wymienia wyraźnie list przewozowy CIM, to jednak to uproszczenie, jak podnosi Republika Federalna Niemiec, czego Rada nie kwestionuje, ma zastosowanie w praktyce¹⁰² również do listów przewozowych regulowanych innymi konwencjami międzynarodowymi.

142. Proponowana zmiana zmierza do wprowadzenia nowego art. 6a do załącznika B (CIM), mającego na celu między innymi zdefiniowanie wymogów mających zastosowanie do elektronicznych listów przewozowych. Już w chwili obecnej zgodnie z art. 6 ust. 9 załącznika B (CIM) „[l]ist przewozowy wraz z jego wtórnikiem może być sporządzony w postaci elektronicznego zapisu danych, które mogą być przekształcone w formę pisemną”¹⁰³. Istnieje już zatem możliwość używania listu przewozowego w formie elektronicznej, nawet jeśli nie określono żadnego standardu. Rozporządzenie nr 2913/92 nadal milczy w przedmiocie tego listu elektronicznego. Jedynie art. 233 ust. 4 tego rozporządzenia dotyczy kwestii „dokumentów elektronicznych” w ogóle. W przepisie tym przewidziano jedynie, że co do zasady używanie dokumentów elektronicznych powinno być możliwe. Przepis ten nie odnosi się natomiast w żaden sposób do jakiegokolwiek formy listu przewozowego.

¹⁰¹

Zobacz art. 413 rozporządzenia wykonawczego.

¹⁰²

Jak wynika również z wytycznych dotyczących wywozu i wyjazdu w kontekście rozporządzenia (WE) nr 648/2005 z dnia 27 października 2010 r., przyjętych przez Komitet Kodeksu Celnego, opublikowanych przez Komisję jako „TAXUD/A3/0034/2010” pod adresem http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export_exit_guidelines_fr.pdf (zob. część B, pkt 10.4). Oczywiście dokument ten nie jest prawnie wiążący, jednak dobrze opisuje praktykę.

¹⁰³

W dalszej części tego samego przepisu czytamy: „Sposób rejestracji i przetwarzania danych powinien być równoważny z funkcjonalnego punktu widzenia w szczególności w zakresie mocy dowodowej listu przewozowego określanego przez te dane”.

143. Zmiana proponowana poprzez wprowadzenie art. 6a do załącznika B (CIM), mianowicie wymóg formatu elektronicznego jako normy dla formatu listu przewozowego, nie ma bezpośredniego wpływu na przebieg procedury celnej. Jakkolwiek Rada podnosi w tym względzie, że listy elektroniczne nie są na obecnym etapie rozwoju prawa Unii akceptowane przez właściwe organy, to jednak należy stwierdzić, że wystarczy wydrukować dokument elektroniczny w celu zastosowania się do procedury celnej.

144. Nie może zatem być mowy o kompetencji wyłącznej.

c) Punkty 4 i 7: częściowa rewizja COTIF – podstawowej konwencji i załącznika D (CUV)

145. Załącznik D (CUV), a więc ujednoczone przepisy o umowach użytkowania pojazdów w międzynarodowej komunikacji kolejowej (CUV), ma za przedmiot w szczególności ustanowienie odpowiedzialności w przypadku zaginięcia lub uszkodzenia pojazdu lub w przypadku uszkodzenia spowodowanego przez pojazd. Proponowana zmiana dotyczy definicji „posiadacza” pojazdu w rozumieniu COTIF.

1) Argumentacja stron

146. Republika Federalna Niemiec podnosi, że nie istnieje obecnie żaden unijny przepis w tej dziedzinie. Jedyne unijne akty, które Rada przywołuje w odniesieniu do jednej z pięciu rozpatrywanych zmian, mianowicie dyrektywa 2008/110, dotyczy jedynie kwestii prawa publicznego w zakresie bezpieczeństwa kolei. Z tego względu, chociaż termin „posiadacz” użyty został zarówno w dyrektywie 2008/110, jak i w załączniku D (CUV), to jednak odnosi się w tych dwóch przypadkach do różnego kontekstu regulacyjnego. Podczas gdy dyrektywa 2008/110 reguluje obowiązki przedsiębiorstwa kolejowego wynikające z prawa publicznego oraz kompetencje organów, załącznik D (CUV) dotyczy praw i obowiązków umownych w przypadku zaginięcia lub uszkodzenia pojazdu lub szkody spowodowanej przez pojazd. Z tego powodu definicja „posiadacza” zawarta w rozpatrywanych zmianach wykazuje, zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, odmienności w stosunku do definicji przewidzianej w prawie Unii.

147. Rada podkreśla natomiast ścisły związek między przepisami załącznika D (CUV) i prawem Unii. Jak bowiem wynika z motywów 3 i 4 dyrektywy 2008/110, poprzednie zmiany tego załącznika w odniesieniu do praw i obowiązków posiadaczy spowodowały już w przeszłości zmiany dyrektywy 2004/49. Obecne propozycje zmian z jednej strony do zbliżenia definicji terminu „posiadacz” zawartego w załączniku D (CUV) do definicji zawartej w dyrektywie 2008/110. Z drugiej strony zwracają one do nałożenia na posiadacza obowiązku wskazania podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie (zwanego dalej „POU”) podczas zawierania umowy użytkowania oraz do uregulowania wymiany informacji między posiadaczem a POU, co było już przedmiotem szczegółowej regulacji w prawie Unii, mianowicie w dyrektywie 2008/110 i w rozporządzeniu (UE) nr 445/2011¹⁰⁴. Gdyby ich treść była odmienna, zmiany te mogłyby naruszyć unijne przepisy i pociągnąć za sobą trudności w stosowaniu oraz stanowiłyby negatywny przekaz w stosunkach zewnętrznych.

148. Z tego względu Rada utrzymuje, że proponowane zmiany załącznika D (CUV) są objęte wyłączną kompetencją Unii.

¹⁰⁴

Rozporządzenie Komisji z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 653/2007 (Dz.U. 2011, L 122, s. 22).

2) Ocena

149. Oczywiście jest, że proponowana zmiana art. 12 i załącznika D (CUV) zmierzają do zbliżenia definicji użytej w COTIF do definicji użytej w dyrektywie 2004/49 dotyczącej bezpieczeństwa kolei wspólnotowych. Dyrektywa ta zawiera przepis, zgodnie z którym posiadacz może być POU. Zgodnie z motywami 3 i 4 dyrektywy 2008/110 definicja „posiadacza” w rozumieniu tej dyrektywy powinna być tak bliska, jak to tylko możliwe, definicji używanej w COTIF. Ze względu na to, że definicje tego samego pojęcia zawarte w szczególnym akcie Unii, w niniejszej sprawie w dyrektywie 2008/110, oraz w COTIF opierają się jedna na drugiej, każda zmiana danej definicji w COTIF będzie miała zatem bezpośrednie konsekwencje dla tego szczególnego aktu, a więc może więc mieć na niego wpływ.

150. Unia posiada w konsekwencji kompetencję wyłączną w tej kwestii.

d) Punkt 12: częściowa rewizja załącznika E (CUI)

1) Argumentacja stron

151. Jeśli chodzi o proponowane zmiany załącznika E (CUI), Republika Federalna Niemiec uważa, że dotyczą one wyłącznie kwestii prawa prywatnego odnoszących się do odpowiedzialności umownej lub objętych prawem prywatnym w dziedzinie użytkowania infrastruktury kolejowej. Co prawda, w dziedzinie infrastruktury kolejowej Unia przyjęła pewne akty, wymienione w dodatku do załącznika I do decyzji 2013/103, takie jak dyrektywa 2001/14 lub dyrektywa 2004/49. Niemniej akty te zmierzają do celów objętych prawem publicznym i nie regulują w związku z tym kwestii stanowiących przedmiot załącznika E (CUI). Przeciwnie, dyrektywa 2004/49 wyklucza wyraźnie kwestie objęte prawem prywatnym z zakresu stosowania swoich przepisów. Co więcej, art. 5a załącznika E (CUI) powoduje wykluczenie wszelkich ubocznych skutków rozpatrywanych zmian dla prawa Unii z zakresu prawa publicznego.

152. Jeśli chodzi o stanowisko, jakie Unia ma przyjąć w przedmiocie proponowanych zmian załącznika E (CUI), Rada uważa, że postanowień umownych dotyczących użytkowania infrastruktury nie należy rozpatrywać w izolacji, ponieważ mają one zakres częściowo wspólny z przepisami międzynarodowego i europejskiego prawa kolejowego, a w szczególności z przepisami prawa publicznego dotyczącymi bezpieczeństwa. Rozszerzenie odpowiedzialności zarządcy za szkody pieniężne, wynikające z płaconego przez przewoźnika odszkodowania, mającego swoje źródło w infrastrukturze, mogłoby ewentualnie skutkować zmianą warunków odpowiedzialności regulowanych prawem Unii, niezależnie od klauzuli dotyczącej braku uszczerbku dla praw zawartej w art. 5a załącznika E (CUI). Dotyczy to także propozycji zmian zmierzających do rozszerzenia zakresu stosowania załącznika E (CUI) na transport krajowy i stworzenia podstawy prawnej dla ogólnych warunków dotyczących umów użytkowania infrastruktury w międzynarodowej komunikacji kolejowej.

2) Ocena

153. Załącznik E (CUI) reguluje umowy użytkowania infrastruktury kolejowej (CUI) dla celów transportu, w tym formę i warunki ramowe umowy. Zmiany zaproponowane przez CIT obejmują rozszerzenie zakresu CUI na przewozy krajowe, wprowadzenie wiążących umownych zasad i warunków ogólnych oraz wreszcie rozszerzenie odpowiedzialności zarządcy infrastruktury z tytułu szkód.

154. Tylko jeden artykuł prawa Unii odnosi się do umów między przedsiębiorstwami kolejowymi a zarządcami infrastruktury. Chodzi o art. 28 dyrektywy 2012/34/UE¹⁰⁵, w którym przewidziano, że umowy te powinny być niedyskryminacyjne i przejrzyste.

155. To nie wystarczy do ustanowienia kompetencji wyłącznej.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 296 TFUE

156. W zarzucie drugim Republika Federalna Niemiec, popierana przez Republikę Francuską, podnosi, że zaskarżona decyzja dotknięta jest brakiem uzasadnienia z tego względu, że Rada nie wykazała, iż kwestie stanowiące przedmiot stanowiska Unii dotyczyły dziedziny, która była już w znacznej mierze uregulowana w prawie Unii.

1. Argumentacja stron

157. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec jasne rozgraniczenie kompetencji jest szczególnie ważne w przypadkach umów mieszanych w celu określenia kompetencji różnych podmiotów działających w organach organizacji międzynarodowych. W niniejszej sprawie Rada nie przytoczyła tymczasem żadnego instrumentu prawa Unii albo odniosła się jedynie do instrumentów związanych z prawem publicznym, podczas gdy proponowane zmiany dotyczyły wyłącznie prawa transportowego objętego prawem cywilnym. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec Rada nie wskazała ani w zaskarżonej decyzji, ani w odpowiedzi na skargę podstawy prawnej, na której opiera się materialna zewnętrzna kompetencja Unii. Dodaje ona, że jakkolwiek Rada wymieniła w odpowiedzi na skargę niektóre unijne akty, które mogłyby zostać jej zdaniem naruszone, gdyby sporne zmiany zostały zatwierdzone, to jednak większość tych aktów nie została wymieniona w zaskarżonej decyzji, ani nawet w decyzji 2013/103.

158. Rada, popierana przez Komisję, podnosi, że uzasadnienie kompetencji Unii wynika jasno z zaskarżonej decyzji. Przepisy Unii, które sporne zmiany mogłyby naruszyć, zostały wymienione w tej decyzji. Okoliczność, że zdaniem Republiki Federalnej Niemiec przywołane przepisy prawa Unii nie miały znaczenia, nie może podważyć wystarczającego charakteru uzasadnienia zaskarżonej decyzji. W każdym razie w dziedzinie objętej przynajmniej dzieloną kompetencją Unii i państw członkowskich Rada dopełniła swojego obowiązku uzasadnienia poprzez zwykłe odesłanie do podstawy prawnej swojego działania i poprzez opisanie swojego stanowiska. Zdaniem Rady art. 218 ust. 9 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną przyjęcia zaskarżonej decyzji i dodatkowe uzasadnienie nie jest konieczne. Ponadto okoliczność, że zaskarżona decyzja opiera się na unijnych przepisach, które nie zostały wymienione w decyzji 2013/103, jest zdaniem Rady pozbawiona znaczenia.

2. Ocena

159. Zarzut ten opiera się na argumentacji przedstawionej przez Republikę Federalną Niemiec w ramach jej zarzutu pierwszego, którego oddalenie proponuję Trybunałowi. Skoro, jak już wskazałem, nie jest niezbędne, aby dziedzina zmiany była już w znacznej mierze uregulowana na forum wewnętrznym, wymogi dotyczące uzasadnienia są w konsekwencji ograniczone.

160. Zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w traktatach.

¹⁰⁵

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32).

161. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek ten wymaga, aby wszystkie wymienione w nim akty zawierały przedstawienie motywów, które skłoniły instytucję do ich wydania, tak aby Trybunał mógł wykonywać przysługującą mu kontrolę i aby zarówno państwa członkowskie, jak i zainteresowane osoby trzecie znały warunki, na jakich instytucje Unii zastosowały traktat FUE¹⁰⁶. Obowiązek wskazania podstawy prawnej aktu wchodzi również w zakres obowiązku uzasadnienia¹⁰⁷. Co więcej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest wymagane, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne¹⁰⁸. Kwestię, czy uzasadnienie decyzji spełnia wymogi ustanowione w art. 296 TFUE, należy oceniać z uwzględnieniem nie tylko jego treści, ale również jego kontekstu i całości przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę¹⁰⁹.

162. Skoro art. 218 ust. 9 TFUE stanowi formalną podstawę prawną dla przyjęcia decyzji w ramach procedury, jaką organy polityczne Unii mają zastosować w celu zmiany postanowień umowy, które nie dotyczą ram instytucjonalnych tej umowy, a także zważywszy, że jak zauważyłem powyżej w niniejszej opinii postanowienie to wymaga istnienia materialnej kompetencji Unii, do Rady zatem należy wskazanie w tej decyzji materialnej podstawy prawnej, na której opiera się kompetencja Unii, oraz uzasadnienia tej kompetencji. Rada powinna bowiem wskazać właściwą materialną i proceduralną podstawę prawną¹¹⁰. Taki obowiązek wynika z art. 296 TFUE¹¹¹.

163. W niniejszej sprawie Rada wypełniła ten obowiązek. Wskazała jasno właściwą materialną podstawę prawną, mianowicie art. 91 ust. 1 TFUE, oraz uzasadniła swoje stanowisko. Rada uzasadniła również punkt po punkcie w zaskarżonej decyzji powody, dla których działanie Unii było niezbędne. Rada wskazała ponadto, że właściwą procedurą była procedura z art. 218 ust. 9 TFUE.

164. W toku postępowania przed Trybunałem Rada wskazała, że uważa, iż istnieje nie tylko kompetencja (dzielona) na podstawie art. 91 ust. 1 i art. 216 ust. 1 alternatywa druga TFUE, ale również, że kompetencja ta jest wyłączna na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE.

165. To ostatnie postanowienie nie zostało tymczasem w ogóle wymienione w uzasadnieniu Rady. Co więcej, zważywszy, że Unia, z wyjątkiem jednej szczególnej kwestii, nie posiada kompetencji wyłącznej, Rada nie mogła uzasadnić posiadania takiej kompetencji.

166. Niemniej brak odesłania do art. 3 ust. 2 TFUE nie ma znaczenia dla niniejszego zarzutu, ponieważ brak uzasadnienia w odniesieniu do kompetencji wyłącznej (nieistniejącej) jest bez znaczenia dla celów art. 296 TFUE.

167. W związku z tym należy oddalić zarzut drugi.

¹⁰⁶

Zobacz wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁰⁷

Zobacz wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁰⁸

Zobacz wyrok z dnia 14 lutego 1990 r., Delacre i in./Komisja (C-350/88, EU:C:1990:71, pkt 16).

¹⁰⁹

Zobacz wyrok z dnia 14 lutego 1990 r., Delacre i in./Komisja (C-350/88, EU:C:1990:71, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹¹⁰

Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:249, pkt 78).

¹¹¹

Zobacz wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 37).

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 3 TUE

1. Argumentacja stron

168. Republika Federalna Niemiec podnosi, że zasada lojalnej współpracy ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE wymaga, aby w przypadku braku zgody między państwami członkowskimi a Unią co do rozgraniczenia kompetencji w ramach wykonywania praw członkowskich w organizacji międzynarodowej instytucje Unii zapewniły, by unijny akt określający stanowisko Unii został przyjęty we właściwym czasie dla umożliwienia państwu członkowskiemu kwestionującemu kompetencję Unii zwrócenia się do Trybunału na tyle wcześnie, aby można było uzyskać wyjaśnienie tej kwestii. Zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga również, aby procedura przyjmowania była zorganizowana w sposób pozwalający państwu członkowskiemu kwestionującemu przyjęty akt na zwrócenie się do sądów Unii w celu uzyskania zawieszenia wykonania przed wywarcieniem przez ten akt nieodwracalnych skutków.

169. W niniejszej sprawie, chociaż Republika Federalna Niemiec przedstawiła swoje zastrzeżenia w odniesieniu do kompetencji Unii niezwłocznie po przedstawieniu przez Komisję w dniu 5 czerwca 2014 r. wniosku decyzji, Rada czekała do dnia 24 czerwca 2014 r., a więc dnia poprzedzającego rozpoczęcie 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, z przyjęciem zaskarżonej decyzji, pozostawiając zatem Republice Federalnej Niemiec niecałe 24 godziny na zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości. Działając w ten sposób, Rada naruszyła zarówno zasadę lojalnej współpracy, jak i zasadę skutecznej ochrony sądowej. Jakkolwiek nie było możliwości wycofania się z aktów przyjętych przez Komisję Rewizyjną OTIF, to jednak potrzeba ochrony prawnej istniała nadal, ze względu na wszczęcie przez Komisję postępowania EU Pilot przeciwko Republice Federalnej Niemiec, w ramach którego Komisja zarzucała temu państwu naruszenie zaskarżonej decyzji. Poza tym sytuacja, w której Rada przyjmuje decyzję w zastosowaniu art. 218 ust. 9 TFUE w ramach prac Komisji Rewizyjnej OTIF, może się powtórzyć.

170. Rada, popierana przez Komisję, uważa, że uszanowała zasadę lojalnej współpracy. Wiele spotkań w organach przygotowawczych Rady zostało bowiem poświęconych dyskusjom w szczególności o kwestiach, w których Republika Federalna Niemiec wyraziła wątpliwości w odniesieniu do kompetencji Unii. Twierdzenie Republiki Federalnej Niemiec, że stanowisko Unii powinno być zostało przyjęte na tyle wcześnie, aby mogła ona zwrócić się do Trybunału o zawieszenie wykonania, jest przesadne i nierealistyczne. Rada dodaje, że okoliczność, iż Republika Federalna Niemiec wszczęła niniejsze postępowanie, wykazuje właśnie poszanowanie zasady skutecznej ochrony sądowej.

171. Poza tym Rada wskazuje, że uwzględniając termin, w którym sporne zmiany wejdą w życie zgodnie z właściwymi uregulowaniami w COTIF, nie można stwierdzić żadnego nieodwracalnego skutku zaskarżonej decyzji dla Republiki Federalnej Niemiec. W każdym razie Unia, posiadająca większość głosów w OTIF, może wywierać pewien wpływ w tej organizacji, w przypadku gdyby należało przyjąć nowe stanowisko Unii lub nowe skoordynowane stanowisko w wyniku wyroku, który ma wydać Trybunał. Rada dodaje, że gdyby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, byłaby ona w każdym razie zobowiązana zgodnie z art. 266 akapit pierwszy TFUE do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Takie wykonanie byłoby zresztą możliwe, zważywszy na to, że Unia posiada taką większość głosów w OTIF.

2. Ocena

172. Jak wskazuje Komisja, nie ma dowodu na okoliczność, że zaskarżona decyzja mogła wpłynąć na rezultat, biorąc pod uwagę stanowiska różnych państw członków OTIF oraz właściwe zasady dotyczące przyjmowania decyzji. Republika Federalna Niemiec przyznaje sama, że większość głosów była za przyjęciem propozycji, nawet bez jej głosu. W braku związku przyczynowego w wyżej opisanym rozumieniu już z tego powodu nie można podnosić kwestii skutecznej ochrony prawnej.

173. Należy zatem oddalić zarzut trzeci, a w konsekwencji skargę w całości.

VI. W przedmiocie kosztów

174. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Rada złożyła odpowiedni wniosek, a Republika Federalna Niemiec przegrała sprawę.

175. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

VII. Wnioski

176. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał:

- oddalił skargę,
- obciążył Republikę Federalną Niemiec kosztami postępowania, oraz
- stwierdził, że Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.