



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 5 grudnia 2017 r.*ⁱ

Skarga o stwierdzenie nieważności – Działania zewnętrzne Unii Europejskiej – Artykuł 216 ust. 1 TFUE – Artykuł 218 ust. 9 TFUE – Ustalenie stanowiska reprezentowanego w imieniu Unii Europejskiej w ramach organu utworzonego przez umowę międzynarodową – Komisja Rewizyjna Międzyrządowej Organizacji Międzynarodowych Przewozów Kolejami (OTIF) – Zmiany Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) i załączników do niej – Kompetencja dzielona między Unią i państwami członkowskimi – Kompetencje zewnętrzne Unii w obszarze, w którym Unia nie przyjęła dotychczas wspólnych zasad – Ważność decyzji 2014/699/UE – Obowiązek uzasadnienia – Zasada lojalnej współpracy

W sprawie C-600/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 22 grudnia 2014 r.,

Republika Federalna Niemiec, reprezentowana przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

Republikę Francuską, reprezentowaną początkowo przez D. Colasa, G. de Bergues'a i M. Hours, działających w charakterze pełnomocników, a następnie przez D. Colasa i M.L. Kitamurę, działających w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Brodie, M. Holta i D. Robertsona, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J. Holmesa, QC,

interwenienci,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez E. Finnegan, Z. Kupčová i J.P. Hixa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

popieranej przez:

Komisję Europejską, reprezentowaną przez F. Erlbachera, W. Möllsa i J. Hottiaux, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský i C. Vajda (sprawozdawca), prezesi izb, A. Borg Barthet, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i M. Vilaras, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 października 2016 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Republika Federalna Niemiec wnosi w skardze o stwierdzenie nieważności części decyzji Rady 2014/699/UE z dnia 24 czerwca 2014 r. określającej 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, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

COTIF

- 2 Konwencja o międzynarodowym przewozie kolejami z dnia 9 maja 1980 r., zmieniona protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r. (zwana dalej „COTIF”), weszła w życie w dniu 1 lipca 2006 r. Natomiast Organizację Międzynarodowych Przewozów Kolejami (OTIF) tworzy 49 państw będących stronami COTIF, wśród nich wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, z wyjątkiem Republiki Cypryjskiej i Republiki Malty.
- 3 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.

4 Zgodnie z art. 6 COTIF, zatytułowanym „Przepisy ujednoczone”:

„§ 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:

[...]

b) »Przepisom ujednoczonym o umowie międzynarodowego przewozu towarów kolejami (CIM)«, stanowiącym załącznik B do [COTIF],

[...]

d) »Przepisom ujednoczonym o umowach użytkowania pojazdów w międzynarodowej komunikacji kolejowej (CUV)«, stanowiącym załącznik D do [COTIF],

e) »Przepisom ujednoczonym o umowie użytkowania infrastruktury w międzynarodowej komunikacji kolejowej (CUI)«, stanowiącym załącznik E do [COTIF],

[...].

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

5 Artykuł 12 § 5 COTIF przewiduje:

„Tabor kolejowy może podlegać zajęciu na terytorium innym niż terytorium państwa członkowskiego, w którym posiadacz ma swoją siedzibę, wyłącznie na podstawie wyroku wydanego przez władze sądowe tego państwa. Wyrażenie »posiadacz« oznacza osobę, która będąc właścicielem lub uprawnionym do dysponowania, w sposób ciągły eksploatuje komercyjnie tabor kolejowy jako środek transportu”.

6 Komisja Rewizyjna OTIF składa się co do zasady ze wszystkich stron COTIF.

7 Zgodnie z art. 17 § 1 lit. a) i b) COTIF Komisja Rewizyjna OTIF postanawia w granicach swoich kompetencji o propozycjach zmierzających do zmiany COTIF, a ponadto rozpatruje wnioski, które mają być przedłożone do decyzji Zgromadzeniu Ogólnemu OTIF. Odpowiednie kompetencje tych dwóch organów OTIF w zakresie zmiany COTIF są określone w art. 33 tej konwencji.

Umowa w sprawie przystąpienia

8 Umowa 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., zmieniona protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r. (Dz.U. 2013, L 51, s. 8, zwana dalej „umową w sprawie przystąpienia”), podpisana w dniu 23 czerwca 2011 r. w Bernie, zgodnie z jej art. 9 weszła w życie w dniu 1 lipca 2011 r.

9 Artykuł 2 umowy w sprawie przystąpienia stanowi:

„Bez uszczerbku dla przedmiotu i celu [COTIF] zakładającego promowanie, usprawnienie i ułatwianie [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”.

10 Zgodnie z art. 6 tej umowy:

„1. W przypadku decyzji dotyczących obszarów, w których Unia ma wyłączne kompetencje, Unia wykonuje prawo głosu jej 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 decyzj[ę], która ma zostać podjęta korespondencyjnie”.

11 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”.

Prawo Unii

12 Umowa w sprawie przystąpienia została zatwierdzona w imieniu Unii decyzją Rady 2013/103/UE 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).

13 W załączniku I do tej decyzji zamieszczono oświadczenie Unii złożone przy podpisywaniu umowy w sprawie przystąpienia, dotyczące wykonywania kompetencji.

14 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 unijnym 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 [przez 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].

- 15 W dodatku do załącznika I do decyzji 2013/103 wymieniono akty Unii odnoszące się do kwestii regulowanych przez COTIF.

Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

- 16 W kwietniu 2014 r. Sekretarz Generalny OTIF powiadomił państwa członkowskie OTIF o propozycjach zmian COTIF, które miały zostać przedłożone Komisji Rewizyjnej OTIF na jej 25. posiedzeniu, przewidzianym w Bernie w dniach 25–27 czerwca 2014 r. Te propozycje zmian dotyczyły w szczególności załącznika B do COTIF dotyczącego przepisów ujednoczonych o umowie międzynarodowego przewozu towarów kolejami (CIM) [zwanego dalej „załącznikiem B (CIM)”, załącznika D do COTIF dotyczącego przepisów ujednoczonych o umowach użytkowania pojazdów w międzynarodowej komunikacji kolejowej (CUV) [zwanego dalej „załącznikiem D (CUV)”] w związku z art. 12 COTIF oraz załącznika E do COTIF dotyczącego przepisów ujednoczonych o umowie użytkowania infrastruktury w międzynarodowej komunikacji kolejowej (CUI) [zwanego dalej „załącznikiem E (CUI)”. Odpowiednio w dniach 25 kwietnia i 27 maja 2014 r. Republika Francuska i Republika Federalna Niemiec również przekazały Komisji Rewizyjnej OTIF dwie propozycje dotyczące załącznika D (CUV) na to posiedzenie.
- 17 W dniu 26 maja 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła w celu przygotowania tego posiedzenia dokument roboczy grupie roboczej ds. transportu lądowego Rady Unii Europejskiej, dotyczący niektórych zmian COTIF. W dniu 5 czerwca 2014 r. Komisja przekazała Radzie wniosek dotyczący decyzji Rady określającej stanowisko, jakie ma zostać przyjęte przez Unię na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF [COM(2014) 338 final, zwany dalej „wnioskiem dotyczącym decyzji”]. Po zakończeniu spotkań roboczych przeprowadzonych w ramach tych gremiów przygotowawczych Rada na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2014 r. przyjęła zaskarżoną decyzję, określającą stanowisko, jakie należało przyjąć w imieniu Unii w szczególności w odniesieniu do propozycji zmiany art. 12 COTIF jak też załączników B (CIM), D (CUV) i E (CUI) do tej konwencji (zwanym dalej razem „spornymi zmianami”).

- 18 Republika Federalna Niemiec głosowała przeciwko tej propozycji i złożyła następujące oświadczenie przy przyjęciu zaskarżonej decyzji:

„Republika Federalna Niemiec jest zdania, że [Unia Europejska] nie ma kompetencji do zmiany załącznika B ([...] CIM), załącznika D ([...] CUV) i załącznika E ([...] 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 [TFUE]. Ponadto w przypadku kompetencji dzielonych art. 6 ust. 2 umowy między OTIF i [Unią] w sprawie przystąpienia Unii do [COTIF] przewiduje wyraźnie, że państwa członkowskie mogą nadal niezależnie wykonywać swoje prawo głosu w tych dziedzinach. [Republika Federalna Niemiec] niniejszym zapobiegawczo deklaruje, że odmawia wykonywania swego prawa głosu przez Komisję Europejską”.

- 19 Zgodnie z motywami 3–6, 9 i 11 zaskarżonej decyzji:

„Rada Unii Europejskiej,

uwzględniając [traktat FUE], a w szczególności jego art. 91 w związku z art. 218 ust. 9,

[...]

a także mając na uwadze, co następuje:

[...]

- (3) Komisja Rewizyjna, powołana zgodnie z art. 13 [§] 1 lit. c) [COTIF], na swo[im] 25. [posiedzeniu] zaplanowan[ym] na 25–27 czerwca 2014 r., ma podjąć decyzję odnośnie do pewnych zmian w [COTIF] oraz w niektórych załącznikach do [COTIF], a mianowicie w załącznikach B ([...] CIM), D ([...] CUV), E ([...] CUI) [...].
- (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. [Republika Francuska] przedstawiła osobny wniosek dotyczący odpowiedzialności za szkody spowodowane przez pojazd. [Republika Federalna Niemiec] przedstawił[a] 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.

[...]

(11) Większość proponowanych zmian jest zgodna z prawem oraz celami strategicznymi Unii i w związku z tym powinna zostać poparta przez Unię. Niektóre zmiany nie mają wpływu na prawo Unii i nie wymagają uzgodnienia stanowiska na szczeblu Unii. Ponadto niektóre zmiany wymagają dalszej dyskusji w ramach Unii i powinny zostać odrzucone na przedmiotowym posiedzeniu Komisji Rewizyjnej; jeśli te ostatnie zmiany zostaną zatwierdzone bez akceptowalnej dla Unii modyfikacji, Unia powinna sformułować sprzeciw zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 35 [§] 4 [COTIF]”.

20 Artykuł 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji stanowi, 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”.

21 Punkt 3 załącznika do tej decyzji określa w odniesieniu do różnych punktów porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF podział kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi, wykonywanie praw głosu, a także zalecane skoordynowane stanowisko. Punkt 4 (częściowo) oraz pkt 5, 7 i 12 tego porządku obrad dotyczą spornych zmian.

22 Co się tyczy pkt 4 porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, dotyczącego częściowej rewizji COTIF, pkt 3 załącznika do zaskarżonej decyzji przewiduje:

„[...]

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.

[...]”.

23 Co się tyczy pkt 5 porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, dotyczącego częściowej rewizji załącznika B (CIM), pkt 3 załącznika do zaskarżonej decyzji stanowi:

„[...]

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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 [z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1)]. 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 dotyczyło 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 (UE) 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 (UE) nr 952/2013.

[...]”.

- 24 Co się tyczy pkt 7 porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, dotyczącego częściowej rewizji załącznika D (CUV), pkt 3 załącznika do zaskarżonej decyzji stanowi:

„[...]

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 Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/110/WE [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)]). 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 [OTIF] 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 UE: 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]”.

- 25 Co się tyczy pkt 12 porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, dotyczącego częściowej rewizji załącznika E (CUI), pkt 3 załącznika do zaskarżonej decyzji stanowi:

„[...]

Kompetencja: dzielona.

Wykonywanie praw głosu: Unia.

Zalecane skoordynowane stanowisko: należy odrzucić zmiany. Przedmiotowe zmiany zaproponowane przez [Międzynarodowy Komitet ds. Transportu Kolejowego] obejmują rozszerzenie zakresu [załącznika E (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 [OTIF], ich wpływu nie można było ocenić w sposób dostatecznie szczegółowy. Wydaje się, że zmiana [załącznika E (CUI)] (obecnie zgodnego z prawem Unii) na przedmiotowym posiedzeniu Komisji Rewizyjnej [OTIF], bez odpowiedniego przygotowania, jest przedwczesna”.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

- 26 Republika Federalna Niemiec wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności art. 1 zaskarżonej decyzji w związku z pkt 3 załącznika do niej w zakresie, w jakim ten ostatni dotyczy z jednej strony pkt 4 porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF – w zakresie, w jakim ten pkt 4 dotyczy zmiany art. 12 COTIF – a także z drugiej strony pkt 5, 7 i 12 tego porządku obrad, dotyczących zmian załączników B (CIM), D (CUV) i E (CUI), oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

- 27 Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi;
- posiłkowo, w razie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, o utrzymanie w mocy jej skutków;
- obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

- 28 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 29 maja 2015 r. Republika Francuska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Federalnej Niemiec, podczas gdy Komisja została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

W przedmiocie skargi

- 29 Republika Federalna Niemiec podnosi trzy zarzuty w uzasadnieniu swojej skargi.
- 30 Zarzut pierwszy dotyczy braku kompetencji Unii i naruszenia zasady kompetencji powierzonych przewidzianej w art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze TUE. Zarzut drugi dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia zasady lojalnej współpracy w związku z zasadą skutecznej ochrony sądowej.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku kompetencji Unii i naruszenia zasady kompetencji powierzonych przewidzianej w art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze TUE

Argumentacja stron

- 31 W zarzucie pierwszym Republika Federalna Niemiec, popierana przez Republikę Francuską, twierdzi, że Unia nie miała na podstawie art. 91 TFUE i art. 218 ust. 9 TFUE kompetencji do przyjęcia zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona spornych zmian, i że w konsekwencji Rada przyjęła tę decyzję z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze TUE.
- 32 Republika Federalna Niemiec podkreśla, że w dziedzinie transportu, która obejmuje w ogólności COTIF i w szczególności sporne zmiany, Unia i państwa członkowskie dysponują zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i co do zasady na płaszczyźnie zewnętrznej kompetencją dzieloną na podstawie art. 4 ust. 2 lit. g) TFUE.
- 33 W celu upewnienia się, że Rada ma kompetencję do przyjęcia zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE stanowiska, jakie należy przyjąć w imieniu Unii w organie międzynarodowym, jeśli akt przyjęty przez taki organ zmierza do zmiany postanowień umowy mieszanej, co ma miejsce w niniejszej sprawie, należy zdaniem Republiki Federalnej Niemiec zbadać, czy proponowane zmiany dotyczą postanowień umowy objętych kompetencją Unii. Jeżeli tak nie jest, nie można przyjąć decyzji określającej stanowisko Unii.
- 34 W celu tego badania należy ustalić, czy decyzja wspomnianego organu międzynarodowego ma bezpośredni wpływ na dorobek prawny Unii, jak wyjaśniono w pkt 64 wyroku z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258), w tym znaczeniu, że istnieją wspólne zasady Unii, które dana decyzja mogłaby naruszyć lub zmienić ich zakres w rozumieniu orzecznictwa wypracowanego począwszy od wyroku z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada (22/70, EU:C:1971:32). Istnienie takiego ryzyka zakłada zatem zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, że zmiany postanowień umowy międzynarodowej są objęte dziedziną, w której Unia przyjęła już wspólne zasady.
- 35 Republika Federalna Niemiec podkreśla, że Rada, do której należy w niniejszym wypadku wykazanie, iż sporne zmiany dotyczą dziedziny objętej zakresem stosowania istniejących przepisów prawa Unii, nie wykazała tego w zaskarżonej decyzji. W każdym wypadku w dziedzinie prawa prywatnego umów dotyczących międzynarodowych przewozów kolejowych osób i towarów, która obejmuje sporne zmiany, Unia do tej pory nie skorzystała ze swej kompetencji wewnętrznej poprzez przyjęcie wspólnych zasad. Republika Francuska dodaje, że nie jest przewidziana jakakolwiek inicjatywa Unii w dziedzinach, których dotyczą sporne zmiany.
- 36 Republika Federalna Niemiec przyznaje, że w dziedzinie objętej kompetencjami państw członkowskich stanowiska, które należy przyjąć w ramach organu międzynarodowego, mogą być przedmiotem koordynacji zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE. Jednakże decyzja Rady przyjęta na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE nie może być przyjęta w tych ramach.

- 37 Republika Federalna Niemiec uważa ponadto, że w dziedzinie prawa prywatnego umów dotyczących transportu, która objęta jest kompetencją dzieloną, Unia nie może wykonywać kompetencji na płaszczyźnie zewnętrznej, dopóki nie skorzysta ze swej kompetencji na płaszczyźnie wewnętrznej, gdyż w przeciwnym razie istniałoby ryzyko obejścia zwykłej procedury ustawodawczej i naruszenia praw Parlamentu Europejskiego. Biorąc bowiem pod uwagę także „klauzulę rozdzielności”, przewidzianą w art. 2 umowy w sprawie przystąpienia, akty Komisji Rewizyjnej OTIF mają w prawie Unii takie same skutki jak rozporządzenia i dyrektywy.
- 38 Republika Federalna Niemiec, popierana przez Republikę Francuską, podnosi również, że w dziedzinie transportu, która jest objęta kompetencją dzieloną między Unią i jej państwami członkowskimi, przypadki przewidziane w art. 3 ust. 2 TFUE, a mianowicie te, w których Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną, stanowią jedyne sytuacje, w których Unia może zawrzeć umowę międzynarodową. Tymczasem w niniejszej sprawie wyłączna kompetencja zewnętrzna nie wynika z żadnego z przypadków przewidzianych w art. 3 ust. 2 TFUE. To państwo członkowskie dodaje, że poza tymi przypadkami Unia nie posiada kompetencji zewnętrznej.
- 39 Co się tyczy w szczególności wyroku z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia (C-459/03, EU:C:2006:345), przywołanego przez Radę, Republika Federalna Niemiec twierdzi, że jego zakres został ograniczony przez Trybunał w wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochronárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125). Republika Francuska uważa, że w niniejszej sprawie nie można wyciągnąć żadnych wskazówek z pierwszego z przywołanych powyżej wyroków, gdyż w tym wyroku Trybunał uwzględnił specyfikę dziedziny środowiska, w której traktaty udzieliły Unii wyraźnej kompetencji zewnętrznej. Natomiast w odróżnieniu od tej dziedziny polityka transportowa nie obejmuje wśród swych celów rozwijania polityki międzynarodowej.
- 40 Rada utrzymuje w pierwszej kolejności, że Unia posiada na podstawie art. 3 ust. 2 ostatnia część zdania TFUE i orzecznictwa Trybunału wynikającego z wyroku z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada (22/70, EU:C:1971:32) wyłączną kompetencję do określenia stanowiska w przedmiocie spornych zmian przedstawionych na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF.
- 41 Posiłkowo Rada, popierana przez Komisję, przywołuje opinię 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 44–47), jak też wyroki: z dnia 7 października 2004 r., Komisja/Francja, (C-239/03, EU:C:2004:598, pkt 30), i z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia (C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 95), i uważa, że Unia jest właściwa do przyjęcia takiego stanowiska zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE na podstawie kompetencji, którą dzieli ona z jej państwami członkowskimi, nawet jeżeli nie ma zasad Unii w obszarze prawa prywatnego umów dotyczących transportu. Zdaniem tych instytucji działania Unii na płaszczyźnie zewnętrznej nie są wbrew temu, co utrzymuje Republika Federalna Niemiec, ograniczone do obszarów, które już są przedmiotem wspólnych zasad Unii, lecz obejmują także obszary, które jeszcze nie są przedmiotem uregulowania na poziomie Unii lub są jedynie w bardzo niewielkiej części przedmiotem tego uregulowania, wobec czego nie może być wywierany wpływ na to uregulowanie. W tym ostatnim wypadku także Unia jest właściwa do przyjęcia decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, działając w ramach dzielonej kompetencji zewnętrznej, gdyż ta kompetencja jest ograniczona zgodnie z Protokołem nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, załączonego do traktatów UE i FUE, do konkretnych elementów regulowanych daną decyzją Unii.
- 42 Komisja dodaje, że istnienie dzielonej kompetencji zewnętrznej nie zależy od wykonywania tej kompetencji na płaszczyźnie wewnętrznej, lecz wynika bezpośrednio z traktatów, a konkretnie z art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 4 ust. 2 lit. g) TFUE. Żadne postanowienie traktatów dotyczące kompetencji dzielonych nie przewiduje bowiem, by w sytuacji gdy kompetencja ta jest wykonywana po raz pierwszy, mogła ona prowadzić jedynie do przyjęcia aktów Unii, które nie dotyczą stosunków zewnętrznych.

Ocena Trybunału

- 43 Poprzez zarzut pierwszy Republika Federalna Niemiec utrzymuje zasadniczo, że pkt 4 porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF w zakresie, w jakim dotyczy zmiany art. 12 COTIF, jak też pkt 5, 7 i 12 tego porządku obrad, związane ze zmianą załączników B (CIM), D (CUV) i E (CUI) do COTIF, w odniesieniu do których zaskarżona decyzja ustaliła stanowiska, które należy przyjąć w imieniu Unii, nie są objęte kompetencją zewnętrzną Unii, gdyż Unia nie przyjęła wcześniej wspólnych zasad, na które te zmiany mogłyby mieć wpływ, w związku z czym nie jest zadaniem Rady ustalanie tych stanowisk na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE. Czyniąc to, Rada działała z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze TUE.
- 44 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE „[g]ranice kompetencji Unii wyznacza zasada [kompetencji powierzonych]”. Artykuł 5 ust. 2 TUE stanowi z jednej strony, że „[z]godnie z [tą zasadą] Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów”, a z drugiej strony, że „[w]szelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że poszanowanie tej zasady wymagane jest zarówno w działaniach wewnętrznych, jak i działaniach międzynarodowych Unii [opinia 2/94 (przystąpienie Wspólnoty do EKPC) z dnia 28 marca 1996 r., EU:C:1996:140, pkt 24].
- 45 Jak Trybunał przypominał w szczególności w opinii 1/03 (nowa konwencja z Lugano) z dnia 7 lutego 2006 r. (EU:C:2006:81, pkt 114), kompetencja Unii do zawierania umów międzynarodowych może wynikać nie tylko z wyraźnego przyznania w traktatach, lecz również w sposób dorozumiany z innych postanowień traktatów i aktów wydanych na ich podstawie przez instytucje Unii. W szczególności w każdym przypadku gdy prawo Unii ustanawia na rzecz tych instytucji kompetencje na płaszczyźnie wewnętrznej dla realizacji określonego celu, Unia posiada kompetencję do zaciągania zobowiązań międzynarodowych koniecznych dla jego realizacji, nawet jeżeli brak jest wyraźnego przepisu w tym względzie. Ta ostatnia hipoteza jest uregulowana aktualnie w art. 216 ust. 1 TFUE [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].
- 46 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że należy dokonać rozróżnienia między istnieniem kompetencji zewnętrznej Unii i ewentualnie wyłącznym lub dzielonym charakterem tej kompetencji [opinia 1/76 (porozumienie ustanawiające europejski fundusz rezerwowy dla żeglugi śródlądowej) z dnia 26 kwietnia 1977 r., EU:C:1977:63, pkt 3, 4; opinia 2/91 (konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r., EU:C:1993:106, pkt 13–18; opinia 1/03 (nowa konwencja z Lugano) z dnia 7 lutego 2006 r., EU:C:2006:81, pkt 114, 115; a także wyrok z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia, C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 93, 94; zob. podobnie także opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r., EU:C:2001:664, pkt 44–47].
- 47 To rozróżnienie między istnieniem kompetencji zewnętrznej Unii a wyłącznym bądź niewyłącznym charakterem tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w traktacie FUE.
- 48 Zgodnie z art. 216 ust. 1 TFUE „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”.
- 49 Z samego brzmienia tego postanowienia, w którym nie ma żadnego rozróżnienia w zależności od wyłącznego lub dzielonego charakteru kompetencji zewnętrznej Unii, wynika, że Unia posiada taką kompetencję w czterech przypadkach. Wbrew argumentacji Republiki Federalnej Niemiec hipoteza,

w której zawarcie umowy może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres i w której kompetencja Unii jest na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE wyłączna, stanowi tylko jeden z tych przypadków.

- 50 Ponadto z porównania sformułowań art. 216 ust. 1 TFUE i art. 3 ust. 2 TFUE wynika, że wypadki, w których Unia posiada kompetencję zewnętrzną zgodnie z pierwszym z tych postanowień, nie ograniczają się do różnych hipotez przewidzianych w drugim z tych postanowień, w których Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną.
- 51 Wynika z tego, że wbrew argumentacji Republiki Federalnej Niemiec kompetencja zewnętrzna Unii może istnieć poza przypadkami przewidzianymi w art. 3 ust. 2 TFUE.
- 52 W tym kontekście kompetencja zewnętrzna Unii objęta drugim przypadkiem przewidzianym w art. 216 ust. 1 TFUE, który odpowiada hipotezie, w której zawarcie umowy jest „niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach”, odzwierciedla orzecznictwo Trybunału przywołane w pkt 45 niniejszego wyroku. Kompetencja zewnętrzna Unii w tym drugim przypadku, w odróżnieniu od czwartego przypadku przewidzianego w tym postanowieniu, nie jest związana z przesłanką uprzedniego przyjęcia zasad Unii, na które może być wywierany wpływ.
- 53 Należy zatem zbadać w niniejszym wypadku, czy fakt zaciągnięcia przez Unię zobowiązań międzynarodowych, jeżeli chodzi o sporne zmiany, jest „niezbędny do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach”, w rozumieniu art. 216 ust. 1 TFUE. Gdyby tak było, Unia posiadałaby kompetencję zewnętrzną niezbędną do określenia stanowisk dotyczących spornych zmian niezależnie od tego, czy przyjęłaby wcześniej wspólne zasady w danych obszarach, na które zmiany te mogłyby mieć wpływ, czy też ich nie przyjęła.
- 54 Należy wskazać w tym względzie, że zaskarżona decyzja ma na celu określenie stanowiska, jakie ma być przyjęte w imieniu Unii Europejskiej na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF w odniesieniu do niektórych zmian COTIF. Jak wynika z art. 2 COTIF „celem [OTIF] jest wszechstronne promowanie, usprawnianie i ułatwianie międzynarodowej komunikacji kolejowej”, w szczególności poprzez ustanowienie jednolitych systemów prawnych w różnych dziedzinach tej komunikacji.
- 55 Sporne zmiany odnoszą się z jednej strony do przepisów ujednoczonych dotyczących umów międzynarodowego przewozu towarów kolejami, umów użytkowania pojazdów w międzynarodowej komunikacji kolejowej, a także umowy użytkowania infrastruktury w międzynarodowej komunikacji kolejowej, a z drugiej strony do postanowienia COTIF dotyczącego wykonywania wyroków wydanych na podstawie przepisów tej konwencji i do zajęcia taboru kolejowego.
- 56 Dotyczą one zatem prawa prywatnego umów międzynarodowych przewozów kolejowych – obszaru, który zgodnie z tym, co przyznały wszystkie strony, wchodzi w zakres polityki Unii, a mianowicie wspólnej polityki transportowej, będącej przedmiotem tytułu VI, zatytułowanego „Transport”, części trzeciej TFUE, zatytułowanej „Polityki i działania wewnętrzne Unii”, i którą należy w konsekwencji uznać za odpowiadającą jednemu z celów TFUE.
- 57 Tytuł VI części trzeciej traktatu FUE obejmuje między innymi art. 91 ust. 1 TFUE, który stanowi, że w celu realizacji wspólnej polityki transportowej i mając na względzie specyficzne aspekty transportu Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, ustanawiają między innymi „a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednej lub większej liczby państw członkowskich” i „d) wszelkie inne potrzebne przepisy”. Tytuł ten zawiera także art. 100 TFUE, który stanowi w ust. 1, że postanowienia tego tytułu stosują się między innymi do transportu kolejowego.

- 58 Należy zatem zaznaczyć, podobnie jak rzecznik generalny w pkt 103 opinii, że sporne zmiany wpisują się w realizację celów traktatu FUE w ramach wspólnej polityki transportowej.
- 59 W szczególności wspólne reguły przewidziane w art. 91 ust. 1 lit. a) TFUE mają zastosowanie „do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednej lub większej liczby państw członkowskich”. W wyroku z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, 22/70 (EU:C:1971:32, pkt 26, 27), Trybunał zaznaczył, że w tej konkretnej dziedzinie postanowienie to, które dotyczy także – w odniesieniu do części trasy położonej na terytorium Unii – transportu z lub do państw trzecich i które zakłada więc, że kompetencja Unii obejmuje stosunki podlegające prawu międzynarodowemu, pociąga zatem za sobą w rozpatrywanej dziedzinie konieczność umów z zainteresowanymi państwami trzecimi.
- 60 Ze względu na to, że postanowienia COTIF i załączniki do tej konwencji, do których odnoszą się sporne zmiany, zmierzają do wprowadzenia zharmonizowanych norm międzynarodowych, w tym dotyczących międzynarodowego przewozu z lub na terytorium państwa członkowskiego lub przez terytorium jednego lub kilku państw członkowskich, w odniesieniu do części trasy poza terytorium Unii oraz, co do zasady, również do części tej trasy położonych na terytorium Unii, fakt, iż Unia zajmuje stanowisko w sprawie tych zmian, należy uznać za przyczyniający się do osiągnięcia celów wspólnej polityki transportowej w ramach kompetencji powierzonych Unii w art. 91 ust. 1 TFUE, które mają również aspekt zewnętrzny, jak przypomniano w pkt 59 niniejszego wyroku. To zajęcie stanowiska jest w konsekwencji niezbędne do osiągnięcia w ramach polityk Unii jednego z celów określonych w traktatach w rozumieniu art. 216 ust. 1 TFUE.
- 61 Uwzględniając powyższe rozważania należy oddalić, po pierwsze, argumentację Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, zgodnie z którą w dziedzinie podlegającej kompetencji dzielonej między Unią a jej państwami członkowskimi kompetencja zewnętrzna Unii nie może mieć miejsca poza przypadkami przewidzianymi w art. 3 ust. 2 TFUE.
- 62 Po drugie, przy założeniu, że argument Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, zmierzający do podważenia istnienia kompetencji zewnętrznej Unii w niniejszym wypadku, należy rozumieć w ten sposób, że w dziedzinie transportu, która zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. g) TFUE podlega kompetencji dzielonej między Unią a jej państwami członkowskimi, Unia nie może podejmować działań na płaszczyźnie zewnętrznej, zanim nie podejmie działań na płaszczyźnie wewnętrznej poprzez przyjęcie wspólnych zasad w obszarach, w których zostały podjęte zobowiązania międzynarodowe – argumentu tego nie można uwzględnić.
- 63 Trybunał orzekł bowiem w wyroku z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia (C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo), w przedmiocie tego, czy przepis umowy mieszanej w dziedzinie ochrony środowiska, w której Unia i jej państwa członkowskie posiadają kompetencję dzieloną, należy do kompetencji Unii, że Unia może zawierać umowy w tej dziedzinie, nawet jeżeli szczególne kwestie objęte tymi umowami nie są jeszcze przedmiotem uregulowania na płaszczyźnie wewnętrznej lub są jego przedmiotem jedynie w niewielkiej części, wobec czego na uregulowanie to nie może być wywierany wpływ.
- 64 Wbrew temu, co utrzymuje Republika Federalna Niemiec, Trybunał nie ograniczył zakresu tego orzecznictwa w wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochronárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125). Kwestia podniesiona w sprawie, która zakończyła się tym wyrokiem, nie dotyczyła bowiem, jak wynika z jego pkt 34 i 35, istnienia kompetencji zewnętrznej Unii w dziedzinie środowiska, lecz tego, czy w szczególnej kwestii objętej przepisem umowy mieszanej Unia wykonała swoje kompetencje i przyjęła przepisy dotyczące wykonania wynikających z niej zobowiązań.
- 65 Orzecznictwo przywołane w pkt 63 i 64 niniejszego wyroku odnosi się co prawda do dziedziny środowiska, w której Unia jest wyposażona w odróżnieniu od dziedziny transportu w wyraźną kompetencję zewnętrzną na podstawie art. 191 ust. 1 akapit czwarty TFUE.

- 66 Niemniej należy zaznaczyć, że z art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze TFUE, dotyczącego kompetencji dzielonych, wynika aktualnie, że „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”. Postanowienie to nie uzależnia istnienia po stronie Unii kompetencji zewnętrznej dzielonej z jej państwami członkowskimi od istnienia w traktatach postanowienia przyznającego Unii wyraźnie taką kompetencję zewnętrzną.
- 67 Fakt, że istnienie kompetencji zewnętrznej Unii w żaden sposób nie zależy od uprzedniego wykonania przez Unię jej wewnętrznych kompetencji normatywnych w danej dziedzinie, wynika także z pkt 243 opinii 2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r. (EU:C:2017:376), w którym jest mowa o tym, że właściwe przepisy danej umowy, dotyczące inwestycji zagranicznych innych niż bezpośrednie, wchodzą w zakres kompetencji dzielonej między Unią i jej państwami członkowskimi, chociaż między stronami było bezsporne, jak wynika z pkt 229 i 230 tej opinii, że Unia w żaden sposób nie podjęła działań na płaszczyźnie wewnętrznej poprzez przyjęcie przepisów prawa wtórnego w tym obszarze.
- 68 Trybunał stwierdził co prawda w pkt 244 tej opinii, że właściwe przepisy rozpatrywanej umowy, dotyczące inwestycji zagranicznych innych niż bezpośrednie, które objęte są kompetencją dzieloną między Unią i jej państwami członkowskimi, nie mogą zostać zatwierdzone przez Unię działającą samodzielnie. Stwierdzeniem tym Trybunał ograniczył się jednak do odnotowania przedstawionej przez Radę w toku postępowania odnoszącego się do tej opinii niemożności uzyskania w jej łonie większości wymaganej do tego, by Unia mogła sama wykonać kompetencję zewnętrzną, którą w danym obszarze dzieli ona z państwami członkowskimi.
- 69 Ponadto Republika Federalna Niemiec nie może wyciągać argumentu z wyroku z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258). Jak wynika z pkt 51 i 52 tego wyroku, Trybunał uwzględnił okoliczność, że dziedzina wspólnej polityki rolnej, a w szczególności wspólna organizacja rynków wina, była w bardzo znacznym stopniu uregulowana przez prawodawcę Unii z tytułu kompetencji opartej na art. 43 TFUE, aby ustalić, czy Unia mogła zastosować art. 218 ust. 9 TFUE, chociaż nie była stroną umowy międzynarodowej, której dotyczyła sprawa, w której zapadł wspomniany wyrok. Jednakże kwestia ta nie pojawia się w niniejszej sprawie, gdyż Unia przystąpiła do COTIF z dniem 1 lipca 2011 r.
- 70 Po trzecie, nie można również uwzględnić argumentu Republiki Federalnej Niemiec dotyczącego obejścia zwykłej procedury ustawodawczej i naruszenia prerogatyw Parlamentu Europejskiego ze względu na fakt, że Rada zastosowała art. 218 ust. 9 TFUE w obszarach, w których Unia nie przyjęła dotychczas przepisów wewnętrznych zgodnie z tą procedurą.
- 71 Do oddalenia tego argumentu prowadzą nie tylko rozważania zawarte w pkt 63–69 niniejszego wyroku, lecz także brzmienie art. 218 ust. 9 TFUE, który uprawnia Radę, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, do przyjęcia decyzji „ustalając[ej] stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne”. Artykuł 218 ust. 9 TFUE nie ogranicza bowiem działania Unii do wypadków, w których Unia przyjęła wcześniej przepisy wewnętrzne zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.
- 72 Uwzględniając powyższe rozważania, należy stwierdzić, że punkty wpisane do porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, dotyczące spornych zmian, w odniesieniu do których Rada w drodze zaskarżonej decyzji określiła stanowiska, które należy zająć w imieniu Unii, podlegają kompetencji zewnętrznej Unii. W konsekwencji Rada, przyjmując tę decyzję, nie naruszyła zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze TUE.
- 73 Wynika z tego, że zarzut pierwszy Republiki Federalnej Niemiec należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia na podstawie art. 296 TFUE

Argumentacja stron

- 74 W ramach zarzutu drugiego Republika Federalna Niemiec twierdzi, że zaskarżona decyzja jest obciążona brakiem w uzasadnieniu, gdyż Rada w żaden sposób nie wskazała w tej decyzji, że punkty będące przedmiotem stanowiska Unii dotyczą dziedziny, która została już w znacznym stopniu uregulowana w prawie Unii. Jasne rozgraniczenie kompetencji jest szczególnie konieczne w przypadku umów mieszanych, po pierwsze, dlatego, że postanowienia tych umów mają zastosowanie zarówno w prawie Unii, jak i w prawie krajowym, a po drugie, w celu określenia kompetencji różnych podmiotów w organach organizacji międzynarodowych. W niniejszej sprawie Rada nie powołała się jednak na żaden instrument prawa Unii i odniosła się jedynie do instrumentów związanych z prawem publicznym, podczas gdy proponowane zmiany wchodzą w zakres prawa prywatnego umów dotyczących transportu.
- 75 Poza tym w zaskarżonej decyzji Rada nie wskazała żadnej materialnej podstawy prawnej, na której opierałaby się zewnętrzna kompetencja materialna Unii, ponieważ przywoływany art. 91 TFUE przyznaje Unii jedynie kompetencję wewnętrzną.
- 76 Ponadto na rozprawie Republika Federalna Niemiec zarzuciła Radzie, że uzasadniła w toku tej rozprawy istnienie kompetencji zewnętrznej Unii, powołując się na drugi przypadek przewidziany w art. 216 ust. 1 TFUE, mimo że nie wspomniała o tym postanowieniu w zaskarżonej decyzji.
- 77 Rada, popierana przez Komisję, podnosi, że uzasadnienie kompetencji Unii wynika jasno z zaskarżonej decyzji. Propozycje zmian COTIF i załączników do tej konwencji, które dotyczą prawa Unii, jak też przepisy Unii, na które sporne zmiany mogą wywrzeć wpływ, są wskazane w tej decyzji. Ponadto należy także uwzględnić uzasadnienie zawarte w dokumencie roboczym OTIF. Fakt, że zdaniem Republiki Federalnej Niemiec przywołane przepisy prawa Unii nie mają znaczenia, nie pozwala na podważanie wystarczającego charakteru uzasadnienia zaskarżonej decyzji. W każdym razie w obszarze objętym przynajmniej dzieloną kompetencją Unii i państw członkowskich Rada dopełniła swojego obowiązku uzasadnienia poprzez samo odesłanie do właściwej podstawy prawnej i opisanie swojego stanowiska.

Ocena Trybunału

- 78 Z analizy przeprowadzonej w ramach pierwszego zarzutu podniesionego przez Republikę Federalną Niemiec wynika, że dotyczące spornych zmian punkty wpisane do porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF wchodzą w zakres kompetencji Unii i nie jest przy tym niezbędne sprawdzenie w tym celu, czy istnieje uregulowanie wewnętrzne Unii w danym obszarze, na które zmiany te miałyby wpływ. W konsekwencji należy oddalić argument Republiki Federalnej Niemiec, w którym zarzuca ona Radzie, że nie uzasadniła w zaskarżonej decyzji faktu, iż zmiany te dotyczą dziedziny uregulowanej już w znacznym stopniu przez Unię.
- 79 Co się tyczy podnoszonej konieczności wskazania w zaskarżonej decyzji oprócz art. 91 ust. 1 TFUE drugiego przypadku, o którym mowa w art. 216 ust. 1 TFUE, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 296 TFUE wymaga, aby wszystkie odnośne akty zawierały przedstawienie motywów, które skłoniły instytucję do ich przyjęcia, 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 FUE (wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 80 Wskazanie podstawy prawnej jest konieczne w świetle zasady kompetencji powierzonych zapisanej w art. 5 ust. 2 TUE, zgodnie z którą Unia działa jedynie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach, aby osiągnąć cele, które traktaty ustanawiają zarówno dla działań wewnętrznych, jak i międzynarodowych Unii. Wybór właściwej podstawy prawnej ma znaczenie konstytucyjne, ponieważ posiadając jedynie kompetencje powierzone, Unia musi powiązać akty, które przyjmuje, z upoważniającymi ją do tego postanowieniami traktatu FUE [wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 48, 49].
- 81 Wskazanie podstawy prawnej ma także szczególne znaczenie dla zachowania uprawnień instytucji Unii, których dotyczy procedura przyjęcia aktu [wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 50].
- 82 Jest ono konieczne również ze względu na obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 296 TFUE. Ten obowiązek, który jest w szczególności uzasadniony kontrolą sądową, której powinien móc dokonać Trybunał, należy co do zasady stosować do każdego aktu Unii wywołującego skutki prawne [wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 52].
- 83 Trybunał orzekł również, że zasada pewności prawa wymaga, aby każdy akt mający na celu wywołanie skutków prawnych czerpał swój wiążący charakter z przepisu prawa Unii, który należy wyraźnie wskazać jako podstawę prawną i który określa formę prawną, jaką ma przyjąć ten akt [wyroki: z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 39; z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 53].
- 84 Ponadto z również utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że podnoszony brak przywołania konkretnego postanowienia traktatu, takiego jak w niniejszej sprawie art. 216 ust. 1 TFUE, do którego odsyła Republika Federalna Niemiec, nie stanowi naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, jeżeli podstawa prawna danego aktu może zostać określona na podstawie innych jego elementów, pod warunkiem że zainteresowane strony i Trybunał nie mają wątpliwości co do konkretnej podstawy prawnej [zob. podobnie wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 85 Ma to miejsce w niniejszym wypadku, gdyż można jasno określić materialną i proceduralną podstawę prawną zaskarżonej decyzji.
- 86 Należy bowiem zauważyć, po pierwsze, że ze względu na to, iż zaskarżona decyzja wyraźnie odnosi się do art. 91 TFUE, Rada prawidłowo wskazała w tej decyzji jej materialną podstawę prawną. W zakresie, w jakim Republika Federalna Niemiec czerpie argument z faktu, że art. 91 TFUE nie może powierzać Unii kompetencji zewnętrznej, wystarczy zwrócić uwagę, że argument ten odnosi się do samego istnienia kompetencji i nie może w związku z tym być skutecznie podnoszony na poparcie zarzutu dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 87 Po drugie, należy stwierdzić, że Rada wystarczająco uzasadniła zaskarżoną decyzję w świetle kryterium niezbędności przewidzianego w drugim przypadku, o którym mowa w art. 216 ust. 1 TFUE, biorąc pod uwagę także, że uzasadnienie wymagane w tym drugim przypadku różni się od uzasadnienia wymagane przez art. 3 ust. 2 TFUE.
- 88 Zdania pierwsze i trzecie motywu 11 zaskarżonej decyzji w związku z przedstawionymi w pkt 22–25 niniejszego wyroku punktami uzasadnienia stanowisk określonych w imieniu Unii w odniesieniu do pkt 4, 5, 7 i 12 porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF w załączniku do tej decyzji podkreślają bowiem konieczność zapewnienia spójności między przepisami prawa międzynarodowego w obszarze międzynarodowych przewozów kolejowych a prawem Unii i w konsekwencji konieczność podjęcia przez Unię działań zewnętrznych w tym celu.

- 89 Ponadto, choć art. 216 ust. 1 TFUE wymienia co prawda różne przypadki, w których Unia jest uprawniona do zawarcia umowy międzynarodowej, nie narzuca jednak, w przeciwieństwie do art. 352 TFUE, żadnych wymogów formalnych lub proceduralnych w tym celu. Formę aktu i procedurę, którą należy zastosować, należy zatem określić poprzez odniesienie do innych postanowień traktatów.
- 90 Należy wskazać, po trzecie, że art. 218 ust. 9 TFUE, wymieniony jako proceduralna podstawa prawna zaskarżonej decyzji, określa procedurę, według której należy przyjąć decyzję.
- 91 W tych okolicznościach należy zaznaczyć, po czwarte, że niniejsza sprawa różni się od tej, w której zapadł wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803). Rada nie wskazała bowiem w sprawie, w której zapadł ten wyrok, materialnej i proceduralnej podstawy prawnej zaskarżonego aktu i żaden element tego aktu nie pozwalał na jej określenie.
- 92 Mając na uwadze powyższe rozważania, brak wyraźnego wskazania w zaskarżonej decyzji drugiego przypadku, o którym mowa w art. 216 ust. 1 TFUE, nie powoduje więc niejasności ani co do charakteru i zakresu prawnego tej decyzji, ani co do procedury jej przyjęcia i w konsekwencji nie może prowadzić do częściowego stwierdzenia jej nieważności.
- 93 Zarzut drugi podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy w związku z zasadą skutecznej ochrony sądowej

Argumentacja stron

- 94 W ramach zarzutu trzeciego Republika Federalna Niemiec przypomina, że zasada lojalnej współpracy, ustanowiona w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, nie tylko zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich środków odpowiednich dla zapewnienia stosowania i skuteczności prawa Unii, ale także nakłada na instytucje Unii wzajemne obowiązki lojalnej współpracy z państwami członkowskimi.
- 95 Ścisła współpraca jest szczególnie konieczna przy wykonywaniu praw przez Unię i jej państwa członkowskie jako członków organizacji międzynarodowej. W razie braku porozumienia między państwami członkowskimi Unii a Unią co do podziału kompetencji instytucje Unii powinny bowiem współpracować w dobrej wierze w celu wyjaśnienia sytuacji i przezwyciężenia napotkanych trudności. Instytucje te powinny zatem zorganizować procedurę przyjęcia aktu prawnego w taki sposób, aby zapewnić, że państwo członkowskie kwestionujące kompetencję Unii będzie mogło wnieść sprawę do Trybunału wystarczająco wcześnie w celu uzyskania wyjaśnienia kwestii kompetencji.
- 96 Republika Federalna Niemiec dodaje, że zasada skutecznej ochrony sądowej, na którą mogą się powoływać również państwa członkowskie, wymaga także zorganizowania procedury przyjęcia aktu prawnego w taki sposób, aby państwa członkowskie miały wystarczająco dużo czasu między datą przyjęcia tego aktu a datą, od której wywołuje on nieodwracalne skutki, na ewentualne zwrócenie się do sądów Unii z wnioskiem o zawieszenie wykonania danego aktu.
- 97 Republika Federalna Niemiec uważa, że art. 263 TFUE, który przyznaje państwom członkowskim uprzywilejowane prawo zaskarżenia, zostaje w ten sposób również pozbawiony skuteczności, jeżeli okres między datą przyjęcia aktu prawnego a datą, w której wywiera on nieodwracalne skutki, jest na tyle krótki, że uniemożliwia wniesienie skargi do sądów Unii we właściwym czasie.

- 98 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 dotyczącego decyzji, Rada czekała z przyjęciem zaskarżonej decyzji do dnia 24 czerwca 2014 r., a więc dnia poprzedzającego rozpoczęcie 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, pozostawiając zatem Republice Federalnej Niemiec niecałe 24 godziny na zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości. To państwo członkowskie podkreśla, że nie było w stanie przeprowadzić w tym przedziale czasowym wewnętrznych procedur przewidzianych dla wniesienia do Trybunału skargi i wniosku o zawieszenie wykonania.
- 99 Ze względu na brak ochrony sądowej Republika Federalna Niemiec była zmuszona głosować odmiennie od stanowiska Unii w celu zachowania swoich uprawnień i właśnie z tego powodu Komisja wszczęła przeciwko niej procedurę „EU Pilot”, po której w każdej chwili może nastąpić postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.
- 100 Rada, popierana przez Komisję, twierdzi, że nie była w stanie rozpocząć lub zakończyć swych prac wcześniej. Większość dokumentów roboczych zawierających propozycje zmian wpisane do porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF została bowiem przekazana przez Sekretarza Generalnego OTIF w dniu 25 kwietnia 2014 r. Niektóre dokumenty wpłynęły w dniach 6 i 12 maja 2014 r., a propozycję Republiki Federalnej Niemiec dotyczącą załącznika D (CUV) otrzymano w dniu 3 czerwca 2014 r. Komisja przedstawiła w dniu 26 maja 2014 r. właściwej grupie roboczej Rady pierwszy dokument roboczy określający możliwe rozwiązania dotyczące skoordynowanego stanowiska Unii. Prace rozpoczęte w ramach tej grupy roboczej były kontynuowane w dniach 5 i 16 czerwca 2014 r. na podstawie wniosku dotyczącego decyzji, który w tym czasie przekazała Komisja. Wniosek ten po zatwierdzeniu w dniu 17 czerwca 2014 r. przez Komitet Stałych Przedstawicieli został przyjęty przez Radę w dniu 24 czerwca 2014 r., to jest w odpowiednim czasie przed otwarciem 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF w dniu 25 czerwca 2014 r.
- 101 Rada podkreśla, że termin jednego miesiąca, w którym zamknęła ona proces decyzyjny, jest terminem niezwykle krótkim na rozpatrzenie złożonych kwestii technicznych i prawnych. W ramach tego procesu Rada przedyskutowała z pomocą Komisji jak najdokładniej swoje stanowisko z delegacjami, w szczególności w celu przekonania Republiki Federalnej Niemiec, że Unia posiada wymaganą kompetencję w odniesieniu do punktów porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, co do których państwo to wyraziło wątpliwości. Rada dołożyła zatem wszelkich starań, aby przyjąć stanowisko Unii z poszanowaniem zasady lojalnej współpracy.
- 102 Ponadto żądanie przez Republikę Federalną Niemiec, by stanowisko Unii zostało przyjęte na tyle wcześniej, aby mogła ona zwrócić się do Trybunału o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji, jest przesadne i nierealistyczne. Fakt, że to państwo członkowskie wszczęło niniejsze postępowanie, dowodzi właśnie, że zasada skutecznej ochrony sądowej została poszanowana.
- 103 Ponadto Rada podnosi, że nie można stwierdzić żadnego nieodwracalnego skutku zaskarżonej decyzji w odniesieniu do Republiki Federalnej Niemiec, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami zmiany rozpatrzone na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej OTIF albo ostatecznie nie zostały przyjęte na tym posiedzeniu, albo zostały przyjęte, ale nie weszły jeszcze w życie. Poza tym zgodnie z tymi samymi przepisami wejście w życie tych zmian może być uniemożliwione w wypadku sprzeciwu podniesionego przez jedną czwartą państw członkowskich OTIF. W każdym wypadku gdyby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, Rada byłaby zobowiązana zgodnie z art. 266 akapit pierwszy TFUE do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Takie wykonanie byłoby jak najbardziej możliwe, zważywszy na to, że Unia posiada większość głosów w OTIF.

Ocena Trybunału

- 104 Poprzez zarzut trzeci Republika Federalna Niemiec podnosi, że Rada uchybiła swemu obowiązkowi lojalnej współpracy przy organizacji procesu decyzyjnego w celu przyjęcia zaskarżonej decyzji, gdyż nie pozostawiła jej wystarczającego terminu na zakwestionowanie tej decyzji przed Trybunałem, zanim decyzja ta wywarła nieodwracalne skutki. Rada w konsekwencji naruszyła zasadę skutecznej ochrony sądowej.
- 105 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE, ustanawiającym zasadę lojalnej współpracy, Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.
- 106 Należy zatem zbadać, uwzględniając opisany przez Radę przebieg procesu decyzyjnego, który nie jest kwestionowany przez Republikę Federalną Niemiec, czy instytucja ta uchybiła swojemu obowiązkowi lojalnej współpracy.
- 107 W niniejszym wypadku jest bezsporne, że dyskusje, które miały miejsce w ramach grupy roboczej Rady celem ustalenia stanowiska Unii, rozpoczęły się w dniu 26 kwietnia 2014 r., a więc nazajutrz po przekazaniu większości dokumentów przez Sekretarza Generalnego OTIF, i były kontynuowane na dwóch następnych spotkaniach na podstawie wniosku Komisji dotyczącego decyzji. Ponadto z przebiegu procedury opisanego przez Radę i streszczonego w pkt 100 niniejszego wyroku wynika, że instytucja ta rozpoczęła wcześniejsze dyskusje w celu przyjęcia stanowiska Unii, nie czekając, aż zostanie jej przekazana całość dokumentów roboczych przygotowanych na 25. posiedzenie Komisji Rewizyjnej OTIF. Cztery spotkania właściwej grupy roboczej Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli były poświęcone w szczególności wyjaśnieniu podziału odpowiednich kompetencji Unii i państw członkowskich w odniesieniu do punktów wpisanych do porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, w przedmiocie których Republika Federalna Niemiec wyraziła zastrzeżenia. Wreszcie Republika Federalna Niemiec nie wykazała, że termin jednego tygodnia, który upłynął od zatwierdzenia wniosku dotyczącego decyzji przez Komitet Stałych Przedstawicieli do przyjęcia zaskarżonej decyzji przez Radę, jest na tyle nieproporcjonalny, że może podawać w wątpliwość poszanowanie przez tę instytucję jej obowiązku lojalnej współpracy względem państw członkowskich.
- 108 Jeżeli chodzi o argument dotyczący naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej, opiera się on na założeniu, że Republika Federalna Niemiec została pozbawiona możliwości wniesienia do Trybunału skargi na zaskarżoną decyzję i zażądania przy tym zawieszenia wykonania tej decyzji, zanim ta ostatnia wywarła nieodwracalne skutki podczas 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF. Tymczasem należy zaznaczyć, że w każdym wypadku argument ten jest oparty na błędnym założeniu. To państwo członkowskie nie wykazało bowiem, że podczas tego posiedzenia zaskarżona decyzja wywarła takie skutki, a ponadto nie podważyło ono argumentów przywołanych na obronę przez Radę w tym przedmiocie, streszczonych w pkt 103 niniejszego wyroku. W konsekwencji nie można uwzględnić argumentu tego państwa członkowskiego, dotyczącego naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej.
- 109 W związku z tym należy oddalić zarzut trzeci jako bezzasadny.
- 110 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę Republiki Federalnej Niemiec należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 111 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

¹¹² Zgodnie z art. 140 § 1 wspomnianego regulaminu, na podstawie którego państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, należy orzec, że Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo i Komisja pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Republika Federalna Niemiec zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Podpisy

i — Punkt 49 w niniejszym tekście był przedmiotem zmiany o charakterze językowym, po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.