



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MACIEJA SZPUNARJA,  
predstavljeni 24. aprila 2017<sup>1</sup>

**Zadeva C-600/14**

**Zvezna republika Nemčija  
proti**

**Svetu Evropske unije**

„Ničnostna tožba – Zunanje delovanje Evropske unije – Pristojnosti Unije – Člen 216(1) PDEU – Člen 218(9) PDEU – Določitev stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem z mednarodnim sporazumom – Revizijski odbor Medvladne organizacije za mednarodni železniški promet (OTIF) – Spremembe Konvencije o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) in dodatkov k njej – Veljavnost Sklepa 2014/699/EU“

## Kazalo

I.	Uvod .....	3
II.	Pravni okvir .....	3
	A. Mednarodno pravo .....	3
	1. Konvencija o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) .....	3
	2. Sporazum o pristopu .....	5
	B. Pravo Unije .....	6
	1. Sklep 2013/103/EU .....	6
	2. Uredba (EGS) št. 2913/92 .....	7
	3. Uredba (EGS) št. 2454/93 .....	8
	4. Uredba (EU) št. 952/2013 .....	8
	5. Uredba (ES) št. 136/2004 .....	9

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

6. Direktiva 2008/110 .....	9
7. Direktiva 2004/49 .....	10
III. Dejansko stanje in izpodbijani sklep .....	11
IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank .....	14
V. Analiza .....	15
A. Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 5(2) PEU .....	15
1. Člen 218 PDEU .....	15
2. Sistem pristojnosti Unije .....	17
a) Notranje in zunanje pristojnosti .....	17
b) Izključne in deljene pristojnosti .....	18
c) Deljena pristojnost in mešani sporazum: različni vprašanji .....	19
3. Obstoj zunanje pristojnosti? .....	20
a) Trditve strank .....	20
b) Presoja .....	21
1) Člen 216(1), drugi primer, PDEU .....	21
2) Druge obveznosti Sveta .....	24
c) Predlog .....	24
4. Obstoj izključne zunanje pristojnosti? .....	24
a) Člen 3(2), tretji primer, PDEU .....	24
b) Točka 5: delna revizija Dodatka B (CIM) .....	26
1) Trditve strank .....	26
2) Presoja .....	27
c) Točki 4 in 7: delna revizija konvencije COTIF – osnovna konvencija in delna revizija Dodatka D (CUV) .....	28
1) Trditve strank .....	28
2) Presoja .....	28
d) Točka 12: delna revizija Dodatka E (CUI) .....	29
1) Trditve strank .....	29
2) Presoja .....	29

B. Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 296 PDEU .....	29
1. Trditve strank .....	30
2. Presoja .....	30
C. Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 4(3) PEU .....	31
1. Trditve strank .....	31
2. Presoja .....	32
VI. Stroški .....	32
VII. Predlog .....	32

## I. Uvod

1. Ta ničnostna tožba, ki jo je proti Svetu Evropske unije vložila Zvezna republika Nemčija, izvira iz spora med njima v zvezi z zunanjo pristojnostjo Evropske unije na področju prometa.
2. Zaradi te tožbe bo imelo Sodišče priložnost pojasniti, da je deljeno pristojnost – v tem primeru na področju prometa – načeloma mogoče izvajati, ne da bi obstajali ustrezni notranji predpisi. Na podlagi člena 216(1) PDEU namreč zadostuje, da je izvajanje zunanje pristojnosti potrebno za uresničitev enega od ciljev iz Pogodb v okviru politik Unije.

## II. Pravni okvir

### A. Mednarodno pravo

#### *1. Konvencija o mednarodnem železniškem prometu (COTIF)*

3. Vse države članice Unije, razen Republike Ciper in Republike Malte, so pogodbenice Konvencije o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) z dne 9. maja 1980, ki se nanaša na ustanovitev Medvladne organizacije za mednarodni železniški promet (OTIF). COTIF je bila spremenjena z Vilenskim protokolom z dne 3. junija 1999. Unija je h COTIF pristopila z učinkom od 1. julija 2011.

4. Na podlagi člena 2(1) COTIF je cilj organizacije OTIF v vsakem pogledu pospeševati, izboljševati in olajševati mednarodni železniški promet, še zlasti z uvajanjem enotne zakonodaje na različnih pravnih področjih, povezanih z mednarodnim železniškim prometom.

5. Člen 6 COTIF, naslovljen „Enotna pravila“, določa:

„1. Če niso dane izjave ali pridržki iz prvega stavka [člena 42(1)], urejajo mednarodni železniški promet in tehnično odobritev železniškega materiala za uporabo v mednarodnem prometu:

(a) Enotna pravila za pogodbo o mednarodnem železniškem prevozu potnikov (CIV), ki so [D]odatek A h [COTIF];

- (b) Enotna pravila za pogodbo o mednarodnem železniškem prevozu blaga (CIM), ki so [D]odatek B h [COTIF] [(v nadaljevanju: Dodatek B (CIM))];
- (c) Pravilnik o mednarodnem železniškem prevozu nevarnega blaga (RID), ki je [D]odatek C h [COTIF];
- (d) Enotna pravila za pogodbe o uporabi vagonov v mednarodnem železniškem prometu (CUV), ki so [D]odatek D h [COTIF] [(v nadaljevanju: Dodatek D (CUV))];
- (e) Enotna pravila za pogodbo o uporabi infrastrukture v mednarodnem železniškem prometu (CUI), ki so [D]odatek E h [COTIF] [(v nadaljevanju: Dodatek E (CUI))];
- (f) Enotna pravila za potrditev tehničnih standardov in sprejetje enotnih tehničnih predpisov za železniški material, namenjen uporabi v mednarodnem prometu (APTU), ki so [D]odatek F h [COTIF];
- (g) Enotna pravila za tehnično odobritev železniškega materiala, ki se uporablja v mednarodnem prometu (ATMF), ki so [D]odatek G h [COTIF];
- (h) druge enotne pravne ureditve, ki jih pripravi [OTIF] v skladu s [členom 2(2)(a)] in so tudi dodatki h [COTIF].

2. Enotna pravila, pravilnik in ureditve iz [odstavka 1] so skupaj s svojimi prilogami sestavni del [COTIF].“

6. Revizijski odbor, ki je načeloma sestavljen iz vseh pogodbenic COTIF, v skladu s členom 33(4) COTIF odloča o predlogih za spremembo določb COTIF in dodatkov k njej.

7. Člen 35 COTIF, naslovljen „Sklepi odborov“, določa:

„1. Generalni sekretar obvesti države članice o spremembah [COTIF], ki so jih sprejeli odbori.

2. Spremembe same [COTIF], ki jih je sprejel revizijski odbor, začnejo v vseh državah članicah veljati prvi dan dvanajstega meseca po mesecu, v katerem je generalni sekretar z njimi seznanil države članice. Države članice lahko pošljejo ugovor v štirih mesecih od datuma obvestila. Če nasprotuje četrtina držav članic, spremembe ne začnejo veljati. Če država članica v štirih mesecih pošlje ugovor proti kakemu sklepu revizijskega odbora in odpove [COTIF], odpoved začne veljati na dan, ki je predviden za začetek veljavnosti tega sklepa.

3. Spremembe dodatkov h [COTIF], ki jih je sprejel revizijski odbor, začnejo veljati v vseh državah članicah prvi dan dvanajstega meseca po mesecu, v katerem je generalni sekretar o njih obvestil države članice. [...]

4. Države članice lahko pošljejo ugovor v štirih mesecih po dnevu obvestila generalnega sekretarja iz [odstavka 3]. Če ugovarja četrtina držav članic, spremembe ne začnejo veljati. V državah članicah, ki so sklepom pravočasno ugovarjale, ob začetku veljavnosti sklepov v celoti preneha veljati dodatek za promet s temi državami članicami in med njimi. Kadar pa gre za ugovor potrditvi tehničnega standarda ali sprejetju enotnega tehničnega predpisa, se samo ti prenehajo uporabljati za promet z državami članicami in med njimi, ko ustrezni sklepi začnejo veljati; podobno velja za delni ugovor.

[...]“

8. V skladu s členom 2 Dodatka B (CIM), naslovljenim „Predpisi javnega prava“, „[z]a prevoze, za katere veljajo ta enotna pravila, veljajo sicer tudi predpisi javnega prava, zlasti [...] predpisi carinske zakonodaje in zakonodaje o zaščiti živali“.

## **2. Sporazum o pristopu**

9. Sporazum med Evropsko unijo in Medvladno organizacijo za mednarodni železniški promet o pristopu Evropske unije h Konvenciji o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) z dne 9. maja 1980, kakor je bila spremenjena z Vilenskim protokolom z dne 3. junija 1999 (UL 2013, L 51, str. 8), podpisan 23. junija 2011 v Bernu (v nadaljevanju: Sporazum o pristopu), je v skladu s svojim členom 9 začel veljati 1. julija 2011.

10. Člen 2 Sporazuma o pristopu določa:

„Pogodbenice Konvencije, ki so države članice Unije, v svojih medsebojnih odnosih uporabljajo pravila Unije in ne pravila, ki izhajajo iz [COTIF], razen če ni pravila Unije, ki ureja posebej določeno področje, ne glede na cilj in namen [COTIF] o pospeševanju, izboljševanju in olajševanju mednarodnega železniškega prometa ter uporabo [COTIF] v celoti v drugih pogodbenicah [COTIF].“

11. Člen 6 Sporazuma o pristopu določa:

„1. Za odločanje o zadevah, v katerih ima Unija izključno pristojnost, Unija uveljavlja pravico do glasovanja svojih držav članic v okviru [COTIF].

2. Za odločanje o zadevah, v katerih si Unija deli pristojnost s svojimi državami članicami, glasuje bodisi samo Unija bodisi samo njene države članice.

3. Ob upoštevanju člena 26, odstavek 7, [COTIF] ima Unija število glasov, enako številu glasov njenih držav članic, ki so hkrati tudi pogodbenice [COTIF]. Kadar glasuje Unija, njene države članice ne glasujejo.

4. Unija za vsak posamezen primer posebej obvesti druge pogodbenice [COTIF], kdaj bo pri različnih točkah dnevnega reda Generalne skupščine in drugih organov odločanja uveljavljala pravico do glasovanja iz odstavkov 1 do 3. Ta obveznost velja tudi za dopisno sprejemanje odločitev. Generalni sekretar OTIF je o tem obveščen dovolj zgodaj, da lahko zadevne informacije razpošlje skupaj z gradivom za zasedanje ali da se odločitve lahko sprejmejo dopisno.“

12. Člen 7 Sporazuma o pristopu določa:

„Obseg pristojnosti Unije se na splošno navede v pisni izjavi, ki jo poda Unija ob sklenitvi tega sporazuma. Navedena izjava se lahko po potrebi spremeni z uradnim obvestilom, ki ga Unija pošlje OTIF. Izjava ne nadomešča ali v nobenem primeru ne omejuje zadev, ki so lahko vključene v obvestilo o obsegu pristojnosti Unije, preden OTIF odloča s formalnim glasovanjem ali drugače.“

## B. Pravo Unije

### 1. Sklep 2013/103/EU

13. Sporazum o pristopu je bil v imenu Unije odobren s Sklepom 2013/103/EU<sup>2</sup>.

14. Priloga I k Sklepu 2013/103 vsebuje izjavo Unije, podano ob podpisu Sporazuma o pristopu, o uveljavljanju njenih pristojnosti.

15. Ta izjava se glasi:

„V železniškem sektorju si Evropska unija [...] deli pristojnost z državami članicami Unije [...] v skladu s členoma 90 in 91, v povezavi s členom 100(1), ter členoma 171 in 172 [PDEU].

[...]

Na podlagi členov 91 in 171 PDEU je Unija sprejela večje število pravnih instrumentov, ki se uporabljajo za železniški promet.

Po pravu Unije ima Unija izključno pristojnost na področju železniškega prometa, kjer [COTIF] ali pravni instrumenti, sprejeti na njeni podlagi, lahko vplivajo ali spremenijo področje uporabe veljavnih predpisov Unije.

Države članice nimajo pristojnosti na področjih, ki jih ureja [COTIF] in so v izključni pristojnosti Unije.

Kadar predpisi Unije obstajajo, vendar [COTIF] ali pravni instrumenti, sprejeti na njeni podlagi, nanje ne vplivajo, si Unija na področjih v zvezi s [COTIF] deli pristojnost z državami članicami.

Seznam ustreznih instrumentov Unije, veljavnih v času sklenitve Sporazuma, je naveden v dodatku k tej prilogi. Obseg pristojnosti Unije, ki izhajajo iz teh besedil, je treba presojeti v zvezi s posebnimi določbami vsakega besedila, zlasti glede na to, ali te določbe vzpostavljajo skupna pravila. Pristojnost Unije se neprestano razvija. V okviru Pogodbe o Evropski uniji in PDEU lahko pristojne institucije Unije sprejemajo odločitve, s katerimi se določijo pristojnosti Unije. Unija si torej pridržuje pravico, da ustrezno spremeni to izjavo, ne da bi bil to pogoj za izvajanje pristojnosti na področjih, ki jih ureja [COTIF].“

16. V Dodatku k Prilogi I k Sklepu 2013/103 so naštet instrumenti Unije, ki se nanašajo na zadeve, ki jih obravnava COTIF. Med temi instrumenti so direktive 2001/14/ES<sup>3</sup>, 2004/49/ES<sup>4</sup> in 2008/110/ES<sup>5</sup>.

17. V Prilogi III k Sklepu 2013/103 je določena interna ureditev Sveta, držav članic in Evropske komisije za postopke v OTIF.

2 Sklep Sveta z dne 16. junija 2011 o podpisu in sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo in Medvladno organizacijo za mednarodni železniški promet o pristopu Evropske unije h Konvenciji o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) z dne 9. maja 1980, kakor je bila spremenjena z Vilenskimi protokolom z dne 3. junija 1999 (UL 2013, L 51, str. 1).

3 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnih za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404).

4 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varnosti na železnicah Skupnosti ter o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu in Direktive 2001/14/ES o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnih za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (Direktiva o varnosti na železnici) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 227).

5 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o spremembah Direktive 2004/49/ES o varnosti na železnicah Skupnosti (Direktiva o varnosti na železnicah) (UL 2008, L 345, str. 62).

## 2. Uredba (EGS) št. 2913/92

18. Člen 94 Uredbe (EGS) št. 2913/92<sup>6</sup> določa:

„1. Glavni zavezanec zagotovi zavarovanje za plačilo carinskega dolga ali drugih dajatev, ki lahko nastanejo v zvezi z blagom.

2. Zavarovanje je lahko:

- (a) posamezno zavarovanje, ki krije samo en tranzit; ali
- (b) skupno zavarovanje, ki krije več tranzitov, če carinski organi države članice, v kateri ima glavni zavezanec sedež, dajo le-temu pooblastilo, da uporabi takšno zavarovanje.

3. Dovoljenje iz odstavka 2(b) se odobri le osebam, ki:

- (a) imajo sedež v Skupnosti;
- (b) so redni uporabniki skupnostnih tranzitnih postopkov ali jih carinski organi poznajo po tem, da so sposobni izpolnjevati obveznosti v zvezi s temi postopki;

in

(c) niso huje kršili ali ponavljali kršitev carinskih ali davčnih predpisov.

4. Osebe, ki dokažejo carinskim organom, da so nedvomno zanesljive, lahko dobijo dovoljenje, da uporabijo skupno zavarovanje za znižanje zneska ali opustitev zavarovanja. Dodatni kriteriji za to dovoljenje vključujejo:

- (a) pravilno uporabo skupnostnega tranzitnega postopka v opredeljenem obdobju;
- (b) sodelovanje s carinskimi organi;

in

(c) glede opustitve zavarovanja podatek o dobrem finančnem stanju, ki je zadostno za izpolnjevanje obveznosti navedenih oseb.

Natančna pravila za izdajo dovoljenj iz tega odstavka se določijo v skladu s postopkom odbora.

5. Opustitev zavarovanja v skladu z odstavkom 4 se ne uporablja za zunanje skupnostne tranzite z blagom, ki se lahko upošteva v skladu s postopkom odbora kot blago z večjim tveganjem.

6. V skladu z načeli iz naslednjega odstavka 4 je mogoče začasno prepovedati uporabo skupnega zavarovanja za znižanje zneska v zunanjem skupnostnem tranzitu, v skladu s postopkom odbora, kot izjemen ukrep v posebnih okoliščinah.

7. V skladu z načeli iz naslednjega odstavka 4 je mogoče začasno prepovedati uporabo skupnega zavarovanja za znižanje zneska pri zunanjem skupnostnem tranzitu v skladu s postopkom odbora v zvezi z blagom pod skupnim zavarovanjem, za katerega je bilo ugotovljeno, da je bil velika goljufija.“

<sup>6</sup> Uredba Sveta z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 955/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. aprila 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 9, str. 221) (v nadaljevanju: Uredba št. 2913/92).

### **3. Uredba (EGS) št. 2454/93**

19. Členi 412, 416 in 419 Uredbe (EGS) št. 2454/93<sup>7</sup> so del točke A, naslovljene „Splošne določbe o prevozu blaga v železniškem prometu“, ki je v pododdelku 8 te uredbe, naslovljenem „Poenostavljeni postopki za prevoz blaga v železniškem prometu ali v velikih zabojnikih“.

20. Člen 412 Uredbe za izvajanje določa:

„Člen 359[, ki se nanaša na formalnosti pri uradu tranzita med prevozom,] se ne uporablja za prevoz blaga v železniškem prometu.“

21. Člen 416(1) navedene uredbe določa:

„Železniška družba, ki sprejme v prevoz blago s tovornim listom CIM, veljavnim kot deklaracija za skupnostni tranzit, je glavni zavezanec za tako tranzitno operacijo.“

22. Člen 419(1) in (2) iste uredbe določa:

„1. Tovorni list CIM se predloži uradu odhoda pri prevozu, kjer se uporablja skupnostni tranzitni postopek in ki se začne na carinskem območju Skupnosti, kjer naj bi se tudi končal.

2. Urad odhoda jasno vnese v razdelek, pridržan za carino, na listih 1, 2 in 3 tovrnega lista CIM:

- (a) kratico ‚T1‘, kadar se blago giblje po zunanjem skupnostnem tranzitnem postopku;
- (b) kratico ‚T2‘, kadar se blago, razen blaga iz člena 340c(1), giblje po notranjem skupnostnem tranzitnem postopku v skladu s členom 165 zakonika;
- (c) kratico ‚T2F‘, kadar se blago giblje po notranjem skupnostnem tranzitnem postopku v skladu s členom 340c(1).

Kratica ‚T2‘ ali ‚T2F‘ se potrdi z žigom urada odhoda.“

### **4. Uredba (EU) št. 952/2013**

23. Člen 233 Uredbe (EU) št. 952/2013<sup>8</sup>, naslovljen „Obveznosti imetnika postopka tranzita Unije ter prevoznika in prejemnika blaga, ki se giblje v okviru postopka tranzita Unije“, v odstavku 4 določa:

„Carinski organi lahko na zahtevo odobrijo naslednje poenostavitve v zvezi z dajanjem blaga v postopek tranzita Unije ali zaključkom navedenega postopka:

[...]

- (e) uporabo elektronske prevozne listine kot carinske deklaracije za dajanje blaga v postopek tranzita Unije, če vsebuje navedbe, potrebne za takšno deklaracijo, ter so te navedbe carinskim organom na voljo ob odhodu in v namembnem kraju, s čimer je mogoč carinski nadzor blaga in zaključek postopka.“

<sup>7</sup> Uredba Komisije z dne 2. julija 1993 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 6, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 2787/2000 z dne 15. decembra 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 11, str. 3) (v nadaljevanju: Uredba za izvajanje).

<sup>8</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (prenovitev) (UL 2013, L 269, str. 1), ki je začela veljati 30. oktobra 2013. S to uredbo je od 1. maja 2016 nadomeščena med drugim Uredba št. 2913/92.



## 5. Uredba (ES) št. 136/2004

24. Člen 2(3) in (4) Uredbe (ES) št. 136/2004<sup>9</sup> določa:

„3. SVVD [(skupni veterinarski vstopni dokument)] se izdelava v izvorniku in kopijah, kakor določi pristojni organ, da se izpolnijo zahteve te uredbe. Oseba, odgovorna za tovor, izpolni del 1 SVVD in ga pošlje veterinarskemu osebju mejne kontrolne točke.

4. Brez poseganja v odstavka 1 in 3 se informacije v SVVD lahko ob soglasju pristojnih organov, ki jih pošiljka zadeva, sporočijo z vnaprejšnjim uradnim obvestilom prek telekomunikacijskih ali drugih sistemov elektronskega prenosa podatkov. V takem primeru so informacije, sporočene v elektronski obliki, tiste, ki so zahtevane v delu 1 vzorčnega SVVD.“

25. Člen 3(2) in (3) te uredbe določa:

„2. Izvirnik SVVD za pošiljke, ki so dobile veterinarsko dovoljenje, skupaj sestavljata del 1 in del 2, pravilno izpolnjena in podpisana.

3. Uradni veterinar ali oseba, odgovorna za tovor, obvesti carinske organe mejne kontrolne točke o veterinarskem dovoljenju za pošiljko, kakor je predvideno v odstavku 1, tako da predloži izvirnik SVVD ali z elektronskimi sredstvi.

- Po carinjenju [...] izvirnik SVVD spremlja pošiljko do prvega namembnega obrata.
- Uradni veterinar na mejni kontrolni točki obdrži eno kopijo SVVD.
- Uradni veterinar pošlje eno kopijo SVVD osebi, odgovorni za tovor.“

26. Člen 4(3) navedene uredbe določa:

„Za prvo carinjenje oseba, odgovorna za tovor, predloži izvirnik SVVD carinskemu uradu, odgovornemu za obrat, v katerem je pošiljka. To lahko stori tudi z elektronskimi sredstvi, pod pogojem da to dovoli pristojni organ.“

27. Člen 10 Uredbe št. 136/2004 določa:

„Izdelovanje, uporaba, pošiljanje in shranjevanje SVVD, kakor so določeni za različne primere, opisane v tej uredbi, se lahko opravijo z elektronskimi sredstvi, po presoji pristojnega organa.“

## 6. Direktiva 2008/110

28. V uvodnih izjavah 3 in 4 Direktive 2008/110 je navedeno:

„(3) Z začetkom veljavnosti [COTIF] s 1. julijem 2006 so bili uvedeni novi predpisi v zvezi s pogodbami za uporabo vozil. V skladu [z Dodatkom D (CUV)] imetnikom vagonov svojih vagonov ni več treba registrirati pri prevoznikih v železniškem prometu. Prejšnji sporazum ‚Regolamento Internazionale Veicoli‘ (RIV) se med prevozniki v železniškem prometu ne uporablja več in ga je deloma nadomestil nov zasebni in prostovoljni sporazum med prevozniki v železniškem prometu in imetniki vagonov (Splošni sporazum o uporabi vagonov, GCU), v okviru katerega so imetniki vagonov zadolženi za vzdrževanje svojih vagonov. Da bi upoštevali

<sup>9</sup> Uredba Komisije z dne 22. januarja 2004 o postopkih za veterinarske preglede proizvodov, uvoženih iz tretjih držav, na mejnih kontrolnih točkah Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 42, str. 230).

te spremembe in poenostavili izvajanje Direktive 2004/49/ES glede izdajanja varnostnih spričeval prevoznikom v železniškem prometu, je treba opredeliti pojma ‚imetnik‘ in ‚subjekt, zadolžen za vzdrževanje‘, pa tudi določiti razmerja med temi subjekti in prevozniki v železniškem prometu.

- (4) Opredelitev ‚imetnika‘ bi morala čim bolj ustrezati opredelitvi iz [COTIF] 1999. Za imetnike vozila se lahko opredelijo številni subjekti, na primer lastnik, podjetje, ki z voznim parkom posluje, podjetje, ki vozila daje v najem železniškemu podjetju, prevoznik v železniškem prometu ali upravljavec infrastrukture, ki vozila uporablja za vzdrževanje svoje infrastrukture. Ti subjekti imajo nadzor nad vozilom v tem smislu, da z njim kot s prevoznim sredstvom razpolagajo prevozniki v železniškem prometu in upravljavci infrastrukture. Da bi se izognili vsakemu dvomu, bi morali biti imetniki jasno navedeni v nacionalnem registru vozil (NRV) iz člena 33 Direktive o interoperabilnosti železniškega sistema [v Skupnosti]<sup>10</sup>.

## 7. Direktiva 2004/49

29. Direktiva 2004/49, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/110<sup>11</sup> (v nadaljevanju: Direktiva 2004/49), v členu 1 določa:

„Namen te direktive je zagotoviti razvoj in izboljšanje varnosti na železnicah Skupnosti ter olajšati dostop do trga storitev železniških prevozov z:

[...]

- (b) določitvijo odgovornosti aktivnih udeležencev;

[...]“

30. Člen 3 te direktive določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje definicije:

[...]

- (s) ‚imetnik‘ pomeni osebo ali subjekt, ki je lastnik vozila ali ima pravico vozilo uporabljati ali vozilo izkorišča kot prevozno sredstvo in je kot tak vpisan v nacionalnem registru vozil (NRV) iz člena 33 Direktive 2008/57 [...] (v nadaljevanju: Direktiva o interoperabilnosti železniškega sistema);

- (t) ‚subjekt, zadolžen za vzdrževanje‘ pomeni subjekt, ki je zadolžen za vzdrževanje vozila in je kot tak vpisan v NVR [NRV];

[...]“

<sup>10</sup> Direktiva 2008/57/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o interoperabilnosti železniškega sistema v Skupnosti (prenovitev) (UL 2008, L 191, str. 1)

<sup>11</sup> UL 2008, L 345, str. 62, v nadaljevanju: Direktiva 2004/49.

31. Člen 4(3) in (4) te direktive določa:

„3. Države članice zagotovijo, da se odgovornost za varno delovanje železniškega sistema in nadzorovanje tveganja, povezanega s tem, zaupa upravljavcem železniške infrastrukture in prevoznikom v železniškem prometu, ki se zavežejo, da bodo izvajali potrebne ukrepe za nadzorovanje tveganja – ob medsebojnem sodelovanju, kadar je to primerno – zaradi uveljavitve nacionalnih predpisov in standardov, ter da bodo uveljavili sisteme varnega upravljanja v skladu s to direktivo.

Brez poseganja v civilnopravno odgovornost v skladu s pravnimi zahtevami držav članic je vsak upravljavec železniške infrastrukture in prevoznik v železniškem prometu odgovoren uporabnikom, strankam, zadevnim delavcem ter tretjim osebam za svoj del sistema in njegovo varno delovanje, vključujoč oskrbo z materialom in sklepanje storitvenih pogodb.

4. Slednje ne posega v odgovornost vsakega proizvajalca, vzdrževalca, imetnika, izvajalca storitev in oskrbovalne službe, da zagotovijo, da so njihova vozna sredstva, objekti in naprave, dodatki in oprema ter storitve v skladu z zahtevami in pogoji za predvideno uporabo, tako da jih lahko prevoznik v železniškem prometu ali upravljavec železniške infrastrukture varno uporablja.“

32. Člen 14a Direktive 2004/49 določa:

„1. Vsakemu vozilu se pred začetkom obratovanja oziroma pred uporabo v omrežju dodeli subjekt, ki je zadolžen za njegovo vzdrževanje in ki se ga vnese v NRV v skladu s členom 33 Direktive o interoperabilnosti železniškega sistema.

2. Subjekt, zadolžen za vzdrževanje, je lahko prevoznik v železniškem prometu, upravljavec infrastrukture ali imetnik.

3. Brez poseganja v pristojnosti prevoznikov v železniškem prometu in upravljavcev infrastrukture glede varnega upravljanja vlaka, kakor je to določeno v členu 4, subjekt z ustreznim sistemom vzdrževanja zagotovi, da vozila, za katera je zadolžen za vzdrževanje, varno obratujejo. Zato subjekt, zadolžen za vzdrževanje, zagotovi, da so vozila vzdrževana v skladu z:

- (a) datoteko o vzdrževanju vsakega vozila,
- (b) ustreznimi zahtevami, vključno s predpisi o vzdrževanju in z določbami [tehničnih specifikacij za interoperabilnost].

Subjekt, zadolžen za vzdrževanje, izvaja vzdrževanje sam ali za to uporablja pogodbene vzdrževalne delavnice.

[...]“

### III. Dejansko stanje in izpodbijani sklep

33. Generalni sekretar OTIF je aprila 2014 članice OTIF obvestil o predlogih za spremembe COTIF, ki bodo predloženi Revizijskemu odboru OTIF na njegovem 25. zasedanju v Bernu (Švica) med 25. in 27. junijem 2014. Ti predlogi za spremembe so se nanašali med drugim na dodatka B (CIM) in D (CUV) skupaj s členom 12 COTIF ter na Dodatek E (CUI). Francoska republika in Zvezna republika Nemčija sta 25. aprila oziroma 27. maja 2014 posredovali predloge za spremembe, ki so se nanašali na Dodatek D (CUV), in ti predlogi so bili prav tako predloženi Revizijskemu odboru OTIF na istem zasedanju.

34. Komisija je 26. maja 2014 v delovni skupini Sveta za kopenski promet predstavila delovni dokument za pripravo na 25. zasedanje Revizijskega odbora OTIF, kar zadeva nekatere spremembe COTIF. Navedena institucija je 5. junija 2014 Svetu predložila predlog sklepa Sveta o oblikovanju stališča, ki ga Unija sprejme na tem zasedanju Revizijskega odbora OTIF (COM(2014) 338 final). Ko so pripravljala telesa Sveta končala delo, je Svet za splošne zadeve na svojem zasedanju 24. junija 2014 na podlagi člena 91 PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU sprejel Sklep 2014/699/EU<sup>12</sup> (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

35. Zvezna republika Nemčija je glasovala proti navedenemu predlogu in je ob sprejetju izpodbijanega sklepa podala to izjavo:

„Zvezna republika Nemčija meni, da [Unija] nima pristojnosti v zvezi s spremembami Dodatka B (enotna pravila glede CIM), Dodatka D (enotna pravila glede CUV) in Dodatka E (enotna pravila glede CUI) h [COTIF], zato usklajevanje stališča [Unije] za 25. zasedanje Revizijskega odbora OTIF, ki bo potekalo od 25. do 27. junija 2014, ni potrebno. [Unija] do zdaj ni uporabila svoje zakonodajne pristojnosti na področjih zasebnega prevoznega prava, ki jih urejajo ti dodatki. Države članice lahko zato še naprej izvajajo svoje pristojnosti v skladu z drugim stavkom člena 2(2) PDEU. Poleg tega je za primere deljene pristojnosti v členu 6(2) Sporazuma [o pristopu] izrecno določeno, da lahko države članice na teh področjih še naprej glasujejo neodvisno. [Zvezna republika] Nemčija zato že vnaprej izpostavlja svoje nasprotovanje temu, da bi Evropska komisija glasovala v imenu Nemčije.“

36. V uvodnih izjavah od 4 do 6 in 9 izpodbijanega sklepa je navedeno

„(4) Cilj sprememb [COTIF] je posodobitev nalog Odbora strokovnjakov za tehnična vprašanja in opredelitev pojma ‚imetnik‘ v skladu s pravom Unije ter sprememba nekaterih pravil glede financiranja [OTIF] ter njenih pravil v zvezi z revizijo in poročanjem, pa tudi manjše administrativne spremembe.

(5) Cilj sprememb Dodatka B (CIM) je prednostna uporaba tovornega lista in spremnih dokumentov v elektronski obliki ter razjasnitev nekaterih določb pogodbe o prevozu.

(6) Cilj sprememb Dodatka D (CUV), ki jih je predstavil generalni sekretar OTIF, je razjasnitev vlog imetnika in subjekta, odgovornega za vzdrževanje, v pogodbah o uporabi vagonov v mednarodnem železniškem prometu. Francija je predstavila ločen predlog glede odgovornosti za škodo, ki jo povzroči vagon. Nemčija je tudi predstavila ločen predlog glede področja uporabe enotnih pravil CUV.

[...]

(9) Cilj sprememb Dodatka E (CUI), ki jih je predlagal Odbor za mednarodni železniški promet (CIT), je razširitev področja uporabe enotnih pravil za pogodbo o uporabi infrastrukture na domači železniški promet, oblikovanje pravne podlage za splošna pravila in pogoje uporabe železniške infrastrukture in razširitev odgovornosti upravljavca infrastrukture za škodo ali izgubo, ki jo povzroči infrastruktura.“

37. Člen 1(1) izpodbijanega sklepa določa, da „[s]tališče, ki se sprejme v imenu Unije na 25. zasedanju Revizijskega odbora, ustanovljenega s [COTIF,] temelji na Prilogi k temu sklepu“.

38. V točki 4 te priloge, ki se nanaša na delno revizijo COTIF, je navedeno:

„[...]

<sup>12</sup> Sklep Sveta z dne 24. junija 2014 o oblikovanju stališča, ki ga Evropska unija sprejme na 25. zasedanju Revizijskega odbora OTIF, glede določenih sprememb Konvencije o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) in dodatkov k navedeni konvenciji (UL 2014, L 293, str. 26).

Pristojnost: deljena.

Uveljavljanje glasovalne pravice: države članice.

Priporočeno usklajeno stališče:

[...]

Spremembe člena 12 (Izvrševanje sodb, zaseg) se podprejo, saj spreminjajo opredelitev pojma ‚imetnik‘ v skladu s pravom Unije.

[...]“

39. V točki 5 te priloge, ki se nanaša na delno revizijo Dodatka B (CIM), je določeno:

„[...]“

Pristojnost: deljena.

Uveljavljanje glasovalne pravice: Unije za člena 6 in 6a, države članice za druge člene.

Priporočeno usklajeno stališče:

Spremembe člena 6 in člen 6a se nanašajo na pravo Unije zaradi uporabe tovrnega lista in spremnih dokumentov za carinske, sanitarne in fitosanitarne (SPS) postopke. Unija se strinja z namero OTIF glede prednostne uporabe tovornih listov v elektronski obliki. Trenutno lahko sprejetje teh sprememb povzroči nepredvidene posledice. Sedanji poenostavljeni postopek za carinski tranzit po železnici je mogoč samo s papirnati dokumenti. Če se železnice odločijo za elektronski tovorni list, morajo uporabiti standardni tranzitni postopek in nov informacijsko podprti tranzitni sistem (NCTS).

Komisija je začela s pripravljanim delom za delovno skupino, ki bo razpravljala o uporabi elektronskih prometnih dokumentov za tranzit v okviru Uredbe [št. 952/2013]. Ta delovna skupina se bo prvič sestala 4. in 5. junija 2014. Unija se strinja tudi z namero, da se spremni dokumenti zagotovijo v elektronski obliki. V sedanjem pravu Unije pa ni nobene pravne podlage, da se dokumenti (npr. skupni vstopni veterinarski dokument, skupni vstopni dokument), ki spremljajo blago, zajeto v SPS, zagotovijo v elektronski obliki, zato jih je treba zagotoviti v papirnati obliki. Komisija je pripravila osnutek uredbe, ki obravnava elektronske dokumente in o katerem trenutno razpravljata Evropski Parlament in Svet. Navedena uredba (uredba o uradnem nadzoru) bo predvidoma sprejeta konec leta 2015/v začetku leta 2016, vendar bo za njeno izvrševanje obstajalo prehodno obdobje.

Unija zato predlaga, da se na tem zasedanju Revizijskega odbora o teh zadevah ne sprejme nobena odločitev in da OTIF na tem področju še naprej sodeluje z Unijo, da se dobro pripravi rešitev za prihodnjo revizijo dodatka CIM, ki bi bila v najboljšem primeru časovno usklajena z Uredbo [št. 952/2013] in njenimi izvedbenimi določbami, ki morajo začeti veljati 1. maja 2016. Določeni elektronski postopki se lahko uvedejo prehodno med letoma 2016 in 2020 v skladu s členom 278 Uredbe [št. 952/2013].

[...]“

40. V točki 7 iste priloge, ki se nanaša na delno revizijo Dodatka D (CUV), je navedeno:

„[...]“

Pristojnost: deljena.

Uveljavljanje glasovalne pravice: Unija.

Priporočeno stališče Unije: Spremembe členov 2 in 9 se podprejo, saj pojasnjujejo vlogo imetnika in subjekta, odgovornega za vzdrževanje, v skladu s pravom Unije (Direktiva [2008/110]). V zvezi s predlagano spremembo člena 7, ki jo je predložila [Francoska republika] glede odgovornosti osebe, ki je zagotovila vagon za uporabo kot prevozno sredstvo, v primeru škode zaradi napake na vagonu, pa je potrebna dodatna analiza znotraj Unije, preden se v okviru OTIF sprejme odločitev. Unija zato te spremembe predloga [tega predloga za spremembo] ne more podpreti na tem zasedanju Revizijskega odbora in predlaga, da se sprejem odločitve preloži do naslednjega zasedanja generalne skupščine, da bi se lahko to vprašanje dodatno analiziralo. V zvezi s predlogom [Zvezne republike] Nemčije za nov člen 1a, ki je bil OTIF predstavljen med usklajevanjem Unije, Unija zavzema enako stališče, to je da se odločitev preloži do naslednjega zasedanja generalne skupščine, da bi se lahko to vprašanje dodatno analiziralo.

Dodatno priporočeno stališče Unije: V dokumentu CR 25/7 ADD 1 se na koncu odstavka 8a na strani 6 doda naslednje besedilo: „The amendment to Article 9, paragraph 3, first indent, does not affect the existing allocation of liabilities between ECM [entity in charge of maintenance oziroma subjekt, zadolžen za vzdrževanje] and the keeper of the vehicles.“

41. V točki 12 Priloge k izpodbijanemu sklepu, ki se nanaša na delno revizijo Dodatka E (CUI), je navedeno:

„[...]

Pristojnost: deljena.

Uveljavljanje glasovalne pravice: Unija.

Priporočeno usklajeno stališče: spremembe se zavrnejo. Te spremembe, ki jih predlaga CIT, vključujejo razširitev področja uporabe CUI na domače prevoze, uvedbo pogodbeno zavezujočih splošnih pravil in pogojev ter razširitev odgovornosti, ki jo ima upravljavec infrastrukture za škodo. Zaslužijo si sicer lahko dodatno razpravo, toda ker o njih ni bilo razprave na nobenem notranjem forumu OTIF pred zasedanjem Revizijskega odbora, njihovega učinka ni bilo mogoče dovolj podrobno oceniti. Zdi se, da je prenašljivo spremeniti CUI (ki je trenutno usklajena s pravom Unije) na tem zasedanju Revizijskega odbora brez ustrezne priprave.“

42. Komisija je na 25. zasedanju Revizijskega odbora OTIF predstavila stališče Unije, kot je opredeljeno v Prilogi k izpodbijanemu sklepu, Zvezna republika Nemčija pa je podprla neodvisno stališče glede predlogov za spremembe, ki so se nanašali na člen 12 COTIF ter na dodatke B (CIM), D (CUV) in E (CUI) (v nadaljevanju skupaj: sporne spremembe), in je vztrajala pri tem, da v zvezi z navedenimi temami sama uveljavlja glasovalno pravico. Zvezna republika Nemčija je glasovala proti stališču, ki ga je predstavila Unija, glede sprememb, ki so bile predlagane za člen 12 COTIF in Dodatek D (CUV). Ker je ta predlog prejel potrebno večino, je Revizijski odbor OTIF zadevne spremembe sprejel.

43. Po tem je Komisija Zvezni republiki Nemčiji poslala uradni opomin glede njenega glasovanja na 25. zasedanju Revizijskega odbora OTIF, ki je bilo v nasprotju z izpodbijanem sklepom.

#### **IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank**

44. Zvezna republika Nemčija Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničten v delu, ki se nanaša na sporne spremembe, in naj Svetu naloži plačilo stroškov.

45. Svet Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne oziroma, podredno, če bi izpodbijani sklep razglasilo za ničen, ohrani njegove učinke in naj Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.

46. Francoska vlada in vlada Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska sta intervenirali v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije, Komisija pa je z intervencijo podprla Svet.

47. Vse zgoraj omenjene stranke razen Združenega kraljestva so se udeležile obravnave, ki je bila 25. oktobra 2016.

## V. Analiza

48. Obravnavana zadeva izvira iz spora med Zvezno republiko Nemčijo in Svetom v zvezi s sklepom te institucije, s katerim je bilo oblikovano stališče, ki ga Unija sprejme na zasedanju Revizijskega odbora OTIF, glede nekaterih sprememb COTIF in dodatkov k njej.

49. Zvezna republika Nemčija navaja tri tožbene razloge, med katerimi se prvi nanaša na kršitev načela prenosa pristojnosti zaradi nepristojnosti Unije, drugi na kršitev obveznosti obrazložitve, tretji pa na kršitev načela lojalnega sodelovanja v povezavi z načelom učinkovitega sodnega varstva.

50. Te tri tožbene razloge bom analiziral v vrstnem redu, v katerem jih je navedla Zvezna republika Nemčija.

### A. Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 5(2) PEU

51. Zvezna republika Nemčija s prvim tožbenim razlogom trdi, da Unija ni imela pristojnosti na podlagi člena 91 PDEU in člena 218(9) PDEU, da določi stališče Unije, ki naj se zastopa na 25. zasedanju Revizijskega odbora OTIF, glede sprememb, ki so bile predlagane za dodatke B (CIM), D (CUV) in E (CUI).

52. S členom 13(1)(c) COTIF je ustanovljen Revizijski odbor, ki v skladu s členom 33(4) COTIF odloča o predlogih za spremembe COTIF in dodatkov k njej.<sup>13</sup>

53. Spremembe, ki so predmet obravnavane zadeve, so vključene na seznam v členu 33 COTIF.

#### 1. Člen 218 PDEU

54. Člen 218 PDEU ureja postopek, po katerem potekajo pogajanja o sporazumih med Unijo in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, ter sklepanje teh sporazumov. Svet je kot institucija, ki zastopa interese držav članic, glavni organ odločanja v tem postopku. Za to Svet na podlagi člena 218(2) PDEU odobri začetek pogajanj (pogaja se običajno Komisija)<sup>14</sup>, določi pogajalske

<sup>13</sup> Glej tudi člen 17(1)(a) COTIF.

<sup>14</sup> Glej člen 218(3) PDEU.

smernice<sup>15</sup>, odobri podpis<sup>16</sup> in sklene sporazum<sup>17</sup>. Ta člen določa tudi stopnjo sodelovanja Evropskega parlamenta, naj gre za njegovo odobritev v primerih, ki so izčrpno naštetih,<sup>18</sup> ali za posvetovanje z njim v drugih primerih.<sup>19</sup> Sicer je Parlament v vseh fazah postopka obveščen.<sup>20</sup> Svet v celotnem postopku odloča s kvalificirano večino,<sup>21</sup> razen v natančno opredeljenih primerih.<sup>22</sup>

55. Kar zadeva spremembo sporazuma, kot splošno pravilo velja vzporednost oblik, ker je postopek za spremembo sporazuma isti kot postopek za sklenitev sporazuma.<sup>23</sup>

56. Vendar je v členu 218(9) PDEU kot izjema od tega splošnega pravila predviden poenostavljen postopek.<sup>24</sup> V skladu s to določbo, ki je bila v Pogodbo DEU vstavljena z Amsterdamsko pogodbo<sup>25</sup> in kot je bila spremenjena s Pogodbo iz Nice,<sup>26</sup> Svet na predlog Komisije sprejme sklep o določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma.<sup>27</sup>

57. Nazadnje, opozoriti je treba, da kar zadeva spremembo sporazuma, člen 218(7) PDEU<sup>28</sup> pomeni odstopanje od člena 218(9) PDEU. Ta prva določba je pravzaprav poenostavljen postopek v primerjavi s poenostavljenim postopkom,<sup>29</sup> vendar se navedena določba v obravnavanem primeru ne uporablja.

58. V tem primeru je Svet na predlog Komisije sprejel sklep o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v Revizijskem odboru (to je organ, ustanovljen s COTIF). Ta organ sprejema akte s pravnimi učinki, saj se s temi akti spreminjajo COTIF in priloge k njej. Poleg tega, kot bo podrobneje prikazano v nadaljevanju, predvidene spremembe ne vplivajo na institucionalni okvir COTIF.<sup>30</sup> Te zato spadajo na področje uporabe člena 218(9) PDEU.

59. Za zadevo, ki je predmet postopka v glavni stvari, se torej v celoti uporablja ta določba. Rekel bi celo, da je ta zadeva eden od „standardnih položajev“, ki so predvideni za poenostavljeni postopek, uvedenim s to določbo.<sup>31</sup>

15 Glej člen 218(4) PDEU.

16 Glej člen 218(5) PDEU.

17 Glej člen 218(6) PDEU.

18 Glej člen 218(6)(a) PDEU: pridružitve, pristop k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), sporazumi, ki z uvedbo postopkov sodelovanja vzpostavljajo poseben institucionalni okvir, sporazumi, ki imajo znatne proračunske posledice za Unijo, in sporazumi na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek ali posebni zakonodajni postopek, kadar je potrebna odobritev Evropskega parlamenta.

19 Glej člen 218(6)(b) PDEU.

20 In to „nemudoma in izčrpno“; glej člen 218(10) PDEU.

21 Glej člen 16(3) PEU.

22 Glej člen 218(8) PDEU: soglasje se zahteva, kadar sporazum zadeva področje, za katero je pri sprejemanju akta Unije potrebno soglasje, pri pridružitvenih sporazumih, pri sporazumih o gospodarskem, finančnem in tehničnem sodelovanju z državami kandidatkami za pristop ter pri pristopu Unije k EKČP.

23 Glej na primer Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. izdaja, Oxford University Press, 2012, str. 209; Bungenberg, M., v: von der Groeben, H., Schwarze, J., in Hatje, A. (ur.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 218 AEUV, točka 81, ter Terhechte, J. Ph., v: Schwarze, J. (ur.), *EU-Kommentar*, 3. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2012.

24 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2114, opomba 63).

25 Glej člen 300(2), drugi pododstavek, ES.

26 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Svet/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:490, točke od 71 do 73). Glej tudi Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. izdaja, Oxford University Press, 2012, str. 208.

27 Za podroben pregled nastanka te določbe glej sklepne predloge P. Cruza Villalóna v zadevi Nemčija/Svet (C-399/12, EU:C:2014:289, točka 39 in naslednje).

28 Na podlagi te določbe lahko Svet z odstopanjem od odstavkov 5, 6 in 9 člena 218 PDEU pri sklepanju sporazuma pooblasti pogajalca, da v imenu Unije odobri spremembe tega sporazuma, kadar ta določa, da se lahko te spremembe sprejmejo po poenostavljenem postopku ali da jih sprejme organ, ustanovljen s sporazumom. Svet lahko v takšno pooblastilo vključi posebne pogoje.

29 Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Svet/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:490, točka 67).

30 Gre namreč za manjše spremembe, ki so bolj tehnične narave.

31 Sodišče je na primer izključilo uporabo člena 218(9) PDEU v položaju, v katerem je šlo za oblikovanje stališča, ki ga je bilo treba izraziti v imenu Unije pred mednarodnim sodiščem; glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:663, točki 66 in 67).



60. Seveda je za vsako spremembo sporazuma po postopku iz člena 218(9) PDEU najprej potreben obstoj pristojnosti Unije.

61. To nas pripelje do sistema pristojnosti, uvedenega s Pogodbama.<sup>32</sup>

## 2. Sistem pristojnosti Unije

62. Na podlagi člena 5(1), prvi stavek, PEU za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti. V skladu s členom 5(2) PEU Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih države članice s Pogodbama nanjo prenesle za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki s Pogodbama niso dodeljene Uniji.<sup>33</sup>

63. Načelo prenosa pristojnosti velja tako za notranje pristojnosti kot za zunanje pristojnosti.

### a) Notranje in zunanje pristojnosti

64. S Pogodbo DEU se pristojnosti prenašajo na Unijo. V zvezi s tem navedena pogodba vsebuje različne pravne podlage, s katerimi je Unija pooblaščen za ukrepanje, kot je člen 91 PDEU na področju prometa, h kateremu se bom še vrnil.

65. Kar natančneje zadeva zunanjo pristojnost, to je sposobnost Unije (ki ima na podlagi člena 335 PDEU pravno in poslovno sposobnost), da sklepa sporazume s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, so v Lizbonski pogodbi prvič v zgodovini Unije<sup>34</sup> na kratko pojasnjeni<sup>35</sup> primeri, v katerih ima Unija tako pristojnost. S členom 216(1) PDEU je zunanja pristojnost za Unijo predvidena v štirih primerih, ki bolj ali manj potrjujejo sodno prakso Sodišča glede zunanjih pristojnosti.<sup>36</sup>

66. Na podlagi člena 216(1) PDEU lahko Unija sklene sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, prvič, kadar je tako določeno v Pogodbah<sup>37</sup> ali, drugič,<sup>38</sup> kadar je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma potrebna bodisi za doseganje enega od ciljev iz Pogodb,<sup>39</sup> tretjič, bodisi kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu Unije,<sup>40</sup> četrtič, bodisi kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.<sup>41</sup>

67. Naj že v tej fazi pripomnim, da drugi in četrti primer pomenita pristojnosti, ki so bile pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe običajno imenovane „implicitne“ pristojnosti.

32 V zvezi s tem napotujem na zelo podrobne sklepne ugotovitve generalne pravobranilke E. Sharpston v mnenju 2/15 ((Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem) EU:C:2016:992, točke od 54 do 78).

33 To načelo, na katerem temelji sama logika Pogodb, je bilo namreč kot načelo, ki ureja vertikalne pristojnosti (to so pristojnosti Unije v razmerju do pristojnosti držav članic), izrecno izraženo šele z Maastrichtsko pogodbo (glej člen 3b, ki je postal člen 5 ES).

34 Glej Geiger, R., v: Geiger, R., Khan, D.-E., in Kotzur, M. (ur.), *European Union Treaties*, C. H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015, Article 216, točka 1.

35 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:441, točka 42). Glej tudi Cremona, M., „Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process“, v: Dashwood, A., Maresceau, M., *Law and practice of EU external relations – salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, 2008, str. 34–69 in zlasti str. 56.

36 Glej tudi sklepne ugotovitve generalne pravobranilke E. Sharpston v mnenju 2/15 ((Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem) EU:C:2016:992, točka 64).

37 Tu gre zgolj za potrditev načela prenosa pristojnosti. Glej tudi mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014 (EU:C:2014:2303, točka 67 in navedena sodna praksa).

38 Poudariti je treba, da se v nemški različici člena 216(1) PDEU besedilo „v okviru politik Unije“ ne nanaša zgolj na drugi primer, temveč tudi na tretji in četrti primer. Na tem mestu se nemška različica razlikuje od na primer angleške, francoske, poljske, nizozemske, italijanske, španske, portugalske, danske in švedske različice, pri čemer ne trdim, da so te različice navedene izčrpno. Vendar ta ugotovitev na to zadevo ne vpliva.

39 Glej mnenje 1/76 (Sporazum o ustanovitvi Evropskega sklada za izločevanje za plovila na celinskih plovih poteh) z dne 26. aprila 1977 (EU:C:1977:63, točka 3); mnenje 2/91 (Konvencija MOD št. 170) z dne 19. marca 1993 (EU:C:1993:106, točka 7) in mnenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) z dne 7. februarja 2006 (EU:C:2006:81, točka 115).

40 Glej mnenje 1/94 (Sporazumi, priloženi Sporazumu STO) z dne 15. novembra 1994 (EU:C:1994:384, točka 95).

41 Glej sodbo z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet (22/70, v nadaljevanju: sodba AETR, EU:C:1971:32, točki 17 in 18).

68. Člen 216(1) PDEU ne vsebuje odgovora na vprašanje, ali je zunanja pristojnost izključna ali deljena, in to z razlogom. K temu vprašanju se bom vrnil v kratkem.

### ***b) Izključne in deljene pristojnosti***

69. Vrste in področja pristojnosti Unije so od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe podrobno pojasnjeni v naslovu I („Vrste in področja pristojnosti Unije“) prvega dela Pogodbe DEU, naslovljenega „Načela“.

70. Najprej, člen 2(1) PDEU določa, da če ima Unija po Pogodbah na določenem področju izključno pristojnost, lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte. Člen 2(2) PDEU pa, nasprotno, določa, da če ima Unija po Pogodbah na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami, lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte.

71. Zadnjenavedena določba vsebuje načelo prekluzivnosti, saj določa, da države članice izvajajo svojo pristojnost, kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja, in da države članice ponovno izvajajo svojo pristojnost, kolikor se je Unija odločila, da bo svojo pristojnost prenehala izvajati.

72. To načelo velja tako za notranje kot zunanje pristojnosti.<sup>42</sup>

73. Dalje, členi od 3 do 6 PDEU določajo različne vrste pristojnosti, ki jih ima Unija glede na področja svojega delovanja. Člen 3 PDEU, h kateremu se bom podrobneje vrnil v nadaljevanju, se nanaša na izključne pristojnosti, v členu 4 PDEU je določeno, da je deljena pristojnost „dodeljena s Pogodbama“,<sup>43</sup> in so v njem natančneje navedena glavna področja, za katera velja deljena pristojnost med Unijo in državami članicami<sup>44</sup> (med njimi je izrecno omenjen promet)<sup>45</sup>, člen 5 PDEU ureja usklajevanje ekonomskih politik znotraj Unije, člen 6 pa določa, da je Unija pristojna „za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic“ na nekaterih področjih, kot sta varovanje in izboljšanje človekovega zdravja ter industrija.

74. Vrnimo se k členu 3 PDEU. V tej določbi so izčrpno določena področja, na katerih ima Unija izključno pristojnost. V členu 3(1) PDEU so naštetna področja, na katerih ima Unija (izrecno) izključno pristojnost: carinska unija, določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga, monetarna politika držav članic, katerih valuta je euro, ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in skupna trgovinska politika.

75. Člen 3(2) PDEU določa, da ima Unija tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, prvič, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije ali, drugič, kadar je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali, tretjič, kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe. Poudariti je treba, da je v nasprotju s členom 3(1) PDEU člen 3(2) te pogodbe pri sklicevanju na „sklenitev mednarodnega sporazuma“ omejen na zunanje pristojnosti Unije.

76. Če pa ima Unija deljeno pristojnost, lahko ukrepajo Unija in države članice.

<sup>42</sup> Glej mnenje 2/94 (Pristop Skupnosti k EKČP) z dne 28. marca 1996 (EU:C:1996:140, točka 24) in sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:59, točka 46).

<sup>43</sup> V skladu s členom 4(1) PDEU si Unija deli pristojnost z državami članicami, če ji Pogodbi dodelujeta pristojnost, ki se ne nanaša na področja iz členov 3 in 6 PDEU.

<sup>44</sup> Glej člen 4(2) PDEU.

<sup>45</sup> Glej člen 4(2)(g) PDEU.

77. Kljub temu države članice, če in kolikor svojo deljeno zunanjo pristojnost izvaja Unija, ne morejo več ukrepati.<sup>46</sup> Države članice svojo pristojnost izvajajo le, kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja.<sup>47</sup> Če Unija izvaja svojo deljeno zunanjo pristojnost, ukrepa sama.<sup>48</sup> Izvajanje deljene pristojnosti torej vsebuje element izključnosti, saj države članice ne morejo več ukrepati. V takem položaju velja načelo prekluzivnosti, določeno v členu 2(2) PDEU.<sup>49</sup>

78. Vprašanje, kdaj in kako Unija izvaja to pristojnost, je v bistvu politično vprašanje,<sup>50</sup> ki je uvrščeno v postopek iz člena 218 PDEU.<sup>51</sup>

79. Poudariti je treba razliko med izključno pristojnostjo v smislu člena 3 PDEU in deljeno pristojnostjo, ki se jo je Unija odločila izvajati. Tako na podlagi člena 2(2), tretji stavek, PDEU države članice ponovno izvajajo svojo pristojnost, kolikor se je Unija odločila, da bo svojo pristojnost prenehala izvajati. Ta določba se uporablja samo za deljene pristojnosti.

80. Zato je treba glede razmerja med členom 216(1) PDEU in členom 3(2) PDEU navesti, da prva določba obravnava obstoj zunanje pristojnosti, medtem ko druga zadeva vprašanje, ali je taka zunanja pristojnost (ki obstaja na podlagi člena 216(1) PDEU) izključna ali ne.<sup>52</sup>

81. To je po mojem mnenju jasno razvidno iz besedila teh dveh določb in iz njunih mest v Pogodbi DEU. Iz tega tudi sledi, da je besedilo – in torej področje uporabe – člena 216(1) PDEU širše od besedila člena 3(2) PDEU. Zgolj pri delu pristojnosti, ki so navedene v členu 216(1) PDEU, gre za izključne pristojnosti na podlagi člena 3(2) PDEU.<sup>53</sup>

82. Zato je treba najprej ugotoviti obstoj pristojnosti Unije na podlagi člena 216(1) PDEU v povezavi z – po potrebi – drugimi določbami Pogodbe DEU, nato pa se lotiti vprašanja narave te pristojnosti, in sicer zlasti, ali je ta pristojnost izključna na podlagi člena 3(2) PDEU ali pa zgolj deljena. Sodišče sledi istemu pristopu.<sup>54</sup>

### ***c) Deljena pristojnost in mešani sporazumi: različni vprašanja***

83. Poudariti je treba, da se vprašanje pristojnosti – izključne ali deljene – ne sme zamenjevati z vprašanjem mešanega sporazuma, in sicer sporazuma z eno ali več tretjimi državami ali mednarodno organizacijo, katerega pogodbenice so hkrati Unija in države članice.

46 Glej tudi Lenaerts, K., „Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des États membres et la question de „préemption“, v: Demaret, P. (ur.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Bruges, 1986, str. 37–62 in zlasti str. 61.

47 Glej člen 2(2), drugi stavek, PDEU. Glej tudi sodbo z dne 14. julija 1976, Kramer in drugi (3/76, 4/76 in 6/76, EU:C:1976:114, točka 39).

48 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (C-13/07, EU:C:2009:190, točka 76).

49 Ta določba se lahko šteje za kodifikacijo dosedanjega pravnega položaja. Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (C-13/07, EU:C:2009:190, točka 76 in opomba 40).

50 Glej v tem smislu tudi Mögele, R., v: Streinz, R. (ur.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2. izdaja, C. H. Beck, München, 2012, Artikel 216 AEUV, točka 32.

51 Glej tudi sklepne ugotovitve generalne pravobranilke E. Sharpston v mnenju 2/15 ((Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem) EU:C:2016:992, točka 74).

52 Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v mnenju 2/15 ((Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem) EU:C:2016:992, točka 64). Dodati je treba, da se doktrina s tem pristopom večinoma strinja. Glej na primer Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. izdaja, Oxford University Press, 2012, str. 112; Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8. izdaja, Oxford University Press, 2014, str. 186; Geiger, R., v: Geiger, R., Khan, D.-E., in Kotzur, M., *European Union Treaties*, C. H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015, Article 216 TFEU, točka 3; Lachmayer, K., von Förster, St., v: von der Groeben, H., Schwarze, J., in Hatje, A. (ur.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 216 AEUV, točka 4; Mögele, R., v: Streinz, R. (ur.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2. izdaja, C. H. Beck, München, 2012, Artikel 216 AEUV, točka 29.

53 V nekaterih jezikovnih različicah se lahko člen 216(1), četrti primer, PDEU paradoksalno zdi bolj omejujoč kot člen 3(2), tretji primer, PDEU. To ne velja za francosko različico. Vsekakor enako kot generalna pravobranilka E. Sharpston v sklepnih ugotovitvah v mnenju 2/15 ((Sporazum o prosti trgovini s Singapurjem) EU:C:2016:992, opomba na strani 26) ne pripisujem odločilnega pomena morebitni razliki v besedilu med tema določbama v nekaterih jezikovnih različicah.

54 Glej na primer mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014 (EU:C:2014:2303, točka 67 in naslednje).

84. Kot je namreč generalni pravobranilec N. Wahl opozoril v sklepnih ugotovitvah v mnenju 3/15<sup>55</sup>, je „[i]zbira med mešanim sporazumom in sporazumom, ki se sklene le na ravni EU, kadar predmet sporazuma spada na področje deljene pristojnosti [...], [...] na splošno v pristojnosti zakonodajalca EU“.

85. Pravo Unije zahteva sklenitev mešanega sporazuma le v primeru, da en del tega sporazuma spada v pristojnost Unije, drug del pa v izključno pristojnost držav članic, pri čemer nobeden od zadevnih delov ni podrejen drugemu.<sup>56</sup>

86. Podobno je s spremembami mešanega sporazuma, kot je ta v obravnavanem primeru, ki sledijo istemu načelu. Če bi se na primer Unija na področju deljenih pristojnosti odločila izvajati svojo pristojnost glede takih sprememb, ne bi več odločale države članice, temveč Unija.

87. Sporazum o pristopu odseva to stvarnost. Na podlagi člena 6(2) tega sporazuma za odločanje o zadevah, v katerih si Unija deli pristojnost z državami članicami, glasuje bodisi samo Unija bodisi samo države članice. Ko se torej Unija odloči izvajati svojo deljeno zunanjo pristojnost, samo Unija glasuje v okviru OTIF.

88. Med strankama ni sporno, da si na podlagi člena 4(2)(g) PDEU, kar zadeva ukrepe v zvezi s prometno politiko v Uniji, Unija in države članice delijo pristojnost ter da v primeru deljene pristojnosti iz člena 2(2) PDEU izhaja, da lahko tako Unija kot države članice izdajajo zakonodajne akte in sprejemajo pravno zavezujoče akte ter da države članice izvajajo svojo pristojnost le, kolikor Unija svoje pristojnosti ni izvajala.

89. Poleg tega se stranki strinjata,<sup>57</sup> prvič, da ima Unija na podlagi člena 91(1) PDEU notranjo pristojnost za sprejetje določb na zadevnih področjih zasebnega prevoznega prava za podjetja v železniškem prometu – to so (zasebno) pravo prevoza blaga, pravo pogodb o zakupu vozil oziroma pogodb o dajanju vozil na voljo za uporabo in pravo pogodb o uporabi infrastrukture – ter, drugič, da Unija še ni uporabila take pristojnosti.

90. Zanimivo je, da Svet v spornih točkah izpodbijanega sklepa navaja, da gre za deljeno pristojnost, medtem ko v odgovoru na tožbo trdi, da ima Unija izključno pristojnost.

### **3. Obstoj zunanje pristojnosti?**

#### ***a) Trditve strank***

91. Zvezna republika Nemčija trdi, da si na zunanji ravni pri prometni politiki Unija in države članice delijo pristojnost, razen v primerih iz člena 3(2) PDEU, v katerih je zunanja pristojnost Unije izključna.

92. Za zagotovitev, da ima Unija pristojnost, da v skladu s členom 218(9) PDEU sprejme sklep o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v mednarodnem organu, kadar se z aktom, ki ga sprejme tak organ, spreminjajo določbe mešanega sporazuma, je po mnenju Zvezne republike Nemčije treba preveriti, ali se spremembe nanašajo na določbe sporazuma, ki spadajo v pristojnost Unije. Ob neobstoju take pristojnosti naj ne bi bilo mogoče sprejeti nobenega sklepa o določitvi stališča Unije. Zvezna republika Nemčija navaja, da je za to preverjanje pomembno vedeti, ali ima odločitev zadevnega mednarodnega organa neposredne učinke na pravni red Unije in, posledično, ali obstajajo

55 Mnenje (Marakeška pogodba o dostopu do objavljenih del), EU:C:2016:657, točka 119.

56 Glej sklepne ugotovitve generalnega pravobranilca N. Wahla v mnenju 3/15 ((Marakeška pogodba o dostopu do objavljenih del) EU:C:2016:657, točka 122).

57 Zvezna republika Nemčija priznava, da „bi Unija morda lahko [...] sprejela skupne določbe“.

skupna pravila, na katera lahko zadevna odločitev vpliva ali katerih področje uporabe se lahko zaradi nje spremeni. Obstoj take možnosti po mnenju Zvezne republike Nemčije pomeni, da spremembe določb mednarodnega sporazuma spadajo na področje, na katerem je Unija že sprejela skupna pravila. Zvezna republika Nemčija se v zvezi s tem sklicuje na zadevo, v kateri je bila izdana sodba AETR<sup>58</sup>.

93. Svet ob podpori Komisije navaja, da ukrepanje Unije na zunanji ravni ni omejeno na področja, ki so že predmet notranjih določb Unije. Trdi, da lahko Unija na zunanji ravni ukrepa tudi, kadar zadevna področja še niso ali so zgolj deloma predmet predpisov na ravni Unije, na katere zato ne more biti vpliva. Po mnenju Sveta bi lahko Unija sama sklenila mednarodni sporazum, tako da bi na zunanji ravni uporabila „potencialno“ pristojnost.

94. Svet drugače kot Zvezna republika Nemčija meni, da je na področju deljenih pristojnosti stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem z mednarodnim sporazumom, mogoče določiti s sklepom, sprejetim v skladu s členom 218(9) PDEU, če je tako stališče v interesu Unije, in to tudi kadar na zadevnem področju ni skupnih pravil. V takem primeru naj bi šlo za izvajanje deljene zunanje pristojnosti, ki je v skladu s Protokolom (št. 25) o izvajanju deljenih pristojnosti, priloženim Pogodbama EU in DEU<sup>59</sup>, omejena na točno določene vidike, ki so zajeti s pravnim aktom Unije.

95. V obravnavanem primeru naj bi se Unija odločila izvajati svojo zunanjo pristojnost na področju prometa, da bi postala pogodbenica COTIF, tako da je opredelila obseg in naravo svoje pristojnosti na področjih, za katera je prevzela pristojnosti, kot naj bi potrjevali omemba člena 91 PDEU v prvem izmed sklicevanj v Sklepu 2013/103 in izjava o pristojnosti Unije, priložena istemu sklepu. Ta izjava, ki naj bi lahko dajala vtis, da je prenos deljenih pristojnosti pogojen z obstojem določb Unije, naj v resnici ne bi izključevala možnosti novega prenosa deljenih pristojnosti v okviru COTIF.

## **b) Presoja**

96. Najprej je treba preučiti, ali je Unija v tem primeru imela zunanjo pristojnost na podlagi člena 216(1) PDEU.

### *1) Člen 216(1), drugi primer, PDEU*

97. Kot sem že navedel, je s členom 216(1), drugi primer, PDEU Unija pooblaščen za sklenitev sporazuma z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar „je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma potrebna [...] za doseganje enega od ciljev iz Pogodb“.

98. V obravnavanem primeru zadevna konvencija spada v okvir politike Unije,<sup>60</sup> saj je prevoz predmet naslova VI tretjega dela Pogodbe DEU. Na podlagi člena 90 PDEU se cilji Pogodb na področju, ki ga ureja ta naslov, uresničujejo v okviru skupne prometne politike. Natančneje, iz člena 91(1) PDEU je razvidno, da ima Unija (notranjo) pristojnost za določitev te prometne politike. Poleg tega se na podlagi člena 100(1) PDEU določbe naslova VI uporabljajo med drugim za prevoz v železniškem prometu.

99. Poleg tega je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da člena 91(1) PDEU in 80(1) PDEU določata pristojnost za ukrepanje Unije na področju prevoza.<sup>61</sup>

58 Sodba z dne 31. marca 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

59 UL 2016, C 202, str. 306.

60 Kot je bilo navedeno zgoraj, med strankama poleg tega ni sporno, da ima Unija notranjo pristojnost na podlagi člena 91(1) PDEU. Zadeva torej res spada v okvir prometne politike.

61 Glej sodbo z dne 14. julija 2005, Komisija/Nemčija (C-433/03, EU:C:2005:462, točka 41).

100. V širšem smislu je prometna politika neločljivo povezana s politiko notranjega trga. Ne samo, da prometna politika neposredno prispeva k uresničevanju politike notranjega trga, temveč tudi sama Pogodba DEU določa, da nekateri vidiki prevoza kot taki pomenijo posebno kategorijo storitev.<sup>62</sup>

101. Kar zadeva merilo potrebnosti iz člena 216(1), drugi primer, PDEU,<sup>63</sup> bi ga bilo treba po mojem mnenju razlagati široko.<sup>64</sup> Pristojne politične institucije imajo v zvezi s tem široko polje proste presoje. Merilo potrebnosti bi se lahko obravnavalo celo kot zgolj deklarativna potrditev načel subsidiarnosti<sup>65</sup> in sorazmernosti<sup>66</sup>.

102. V skladu z mojim razumevanjem člena 216(1), drugi primer, PDEU je merilo potrebnosti v vsakem primeru merilo, katerega namen je predvsem izključiti zunanjo pristojnost Unije v primerih, v katerih zunanje delovanje Unije ne omogoča doseganja ciljev Pogodbe DEU.

103. V obravnavanem primeru pa ni tako. Sporne spremembe namreč spadajo pod uresničevanje ciljev Pogodbe DEU v okviru prometne politike.

104. Vprašanje, ki se postavlja zdaj, se glasi, ali ima Unija zunanjo pristojnost, ko so izpolnjene zahteve iz člena 216(1), drugi primer, PDEU, ali pa morajo biti izpolnjene druge zahteve. Ali bi Unija imela torej zunanjo pristojnost, ne da bi bil potreben obstoj predhodnih notranjih predpisov?

105. Mislim, da bi.

106. Besedilo člena 216(1), drugi primer, PDEU, ki močno spominja na besedilo člena 352(1) PDEU<sup>67</sup> – kar je mogoče pojasniti s tem, da se je s sodno prakso Sodišča pred sprejetjem Lizbonske pogodbe „v nekem smislu [...] na področje zunanjih pristojnosti [Unije] prenesl[a] logika, na kateri temelji člen [352 PDEU]“<sup>68</sup> – je jasno in ne dopušča veliko dvoma. Ta določba se nanaša na cilje iz Pogodb v okviru politik Unije.<sup>69</sup> Ne zahtevajo se nobeni predhodni notranji predpisi. V določbah Pogodbe DEU šele v fazi opredelitve zunanje pristojnosti (vzpostavljene na podlagi člena 216(1) PDEU) nastopi vprašanje notranjih predpisov, ki so predmet člena 3(2), drugi primer, PDEU,<sup>70</sup> in tudi tedaj se ne zahtevajo predhodni notranji predpisi.<sup>71</sup>

107. Tudi iz sodne prakse Sodišča ni razvidna nobena zahteva glede predhodnih notranjih predpisov. Kadar se je postavljalo vprašanje predhodnih notranjih predpisov, ni šlo za ugotavljanje obstoja zunanje pristojnosti, temveč vedno za opredelitev zunanje pristojnosti kot izključne oziroma neizključne.<sup>72</sup>

62 Na podlagi člena 58(1) PDEU svobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova o prevozu.

63 Namreč, „v okviru politik Unije [je] sklenitev sporazuma potrebna [...] za doseganje enega od ciljev iz Pogodb“.

64 In to v nasprotju z merilom potrebnosti iz člena 3(2) PDEU, to je iz določbe, ki se, naj spomnim, nanaša na *izključno* naravo pristojnosti.

65 Glej člen 5(3) PEU.

66 Glej člen 5(4) PEU.

67 Ta določa, da „[č]e se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ukrepe“.

68 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca A. Tizzana v zadevi Komisija/Združeno kraljestvo (C-466/98, EU:C:2002:63, točka 48).

69 Glej tudi Schmalenbach, K., v: Calliess, Chr., Ruffert, M. (ur.), *EUV/AEUV*, 5. izdaja, C. H. Beck, München, 2016, Artikel 216 AEUV, točka 12; Schütze, R., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, str. 272. Kot navaja Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8. izdaja, Oxford University Press, 2014, str. 186, besedilo člena 216(1), drugi primer, PDEU celo „temelji“ na besedilu člena 352 PDEU.

70 Namreč kadar je „potrebn[o], da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti“.

71 Glej v tem smislu tudi Kadelbach, S., v: von der Groeben, H., Schwarze, J., in Hatje, A. (ur.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, točka 24, in Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8. izdaja, Oxford University Press, 2014, str. 180.

72 Sodba z dne 31. marca 1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, točka 31); mnenje 1/76 (Sporazum o ustanovitvi Evropskega sklada za izločevanje za plovila na celinskih plovih poteh) z dne 26. aprila 1977 (EU:C:1977:63); mnenje 1/94 (Sporazumi, priloženi Sporazumu STO) z dne 15. novembra 1994 (EU:C:1994:384, točka 77) in sodba z dne 5. novembra 2002, Komisija/Nemčija (C-476/98, EU:C:2002:631, točka 89).

108. Poleg tega iz sodbe Kramer in drugi<sup>73</sup> izhaja, da že obstoj notranje pristojnosti pomeni zunanjo pristojnost, tudi če notranji ukrepi (še) niso bili sprejeti.<sup>74</sup>

109. V mnenju 2/00<sup>75</sup> se je Sodišče opredelilo do izbire ustrezne pravne podlage za akt, s katerim je nameraval Svet skleniti Kartagenski protokol o biološki varnosti. To vprašanje je bilo sporno med Komisijo na eni strani ter Svetom in državami članicami na drugi. Medtem ko je Komisija menila, da ta protokol spada pretežno na področje uporabe skupne trgovinske politike na podlagi člena 207 PDEU, to je v izključno zunanjo pristojnost Unije, so Svet in države članice trdili, da spada na področje uporabe okoljske politike na podlagi člena 192(1) PDEU, torej v (prav tako) zunanjo, toda deljeno pristojnost.

110. Sodišče je menilo, da mora sklenitev Kartagenskega protokola v imenu Unije temeljiti na eni sami pravni podlagi, ki se nanaša posebej na okoljsko politiko, in sicer na členu 192(1) PDEU.<sup>76</sup> Ob sklicevanju na sodbo AETR<sup>77</sup> je Sodišče dodalo, da je „treba še preizkusiti, ali ima [Unija] na podlagi člena [192 PDEU] *izključno* pristojnost<sup>[78]</sup> za sklenitev Protokola zaradi obstoja sekundarnih pravnih aktov, sprejetih v okviru [Unije], ki bi urejali področje biološke varnosti in na katere bi se lahko vplivalo v primeru sodelovanja držav članic pri postopku sklenitve tega protokola“. <sup>79</sup> Sodišče je presodilo, da v tem primeru izvršena harmonizacija na notranji ravni na področju uporabe Kartagenskega protokola le deloma pokriva tako področje, ter sklenilo, da imajo Unija in države članice za sklenitev Protokola deljeno pristojnost.<sup>80</sup>

111. Sodišče je torej najprej ugotovilo obstoj pristojnosti, nato pa se je lotilo vprašanja njene izključnosti. Šele v drugi fazi je preučilo obstoj aktov sekundarne zakonodaje. Iz mnenja 2/00<sup>81</sup> tako izhaja, da je obstoj deljene zunanje pristojnosti neodvisen od obstoja aktov sekundarne zakonodaje in s tem od izvajanja notranje pristojnosti.

112. Dalje, iz zadev, v katerih sta bili izdani sodbi Komisija/Francija<sup>82</sup> in Komisija/Irska<sup>83</sup>, je razvidno, da Unija lahko sklepa mednarodne sporazume, tudi če posebna področja, ki so pokrita s temi sporazumi, še niso ali so zgolj deloma predmet predpisov na ravni Unije, na katere zato ni mogoče vplivati.

113. Te tri zadeve<sup>84</sup> so se nanašale na zunanjo pristojnost Unije na področju okolja, to je na pristojnost, ki je deljena. Dejstvo, da gre za izrecno pristojnost na podlagi členov 192 PDEU in 191(1), četrta alineja, PDEU,<sup>85</sup> ne pa za implicitno zunanjo pristojnost na podlagi člena 91 PDEU v povezavi s členom 216(1), drugi primer, PDEU, te ugotovitve v ničemer ne spremeni, kljub nasprotnim trditvam Zvezne republike Nemčije. Implicitna pristojnost nima nič manjše veljave od izrecne pristojnosti.

73 Sodba z dne 14. julija 1976 (3/76, 4/76 in 6/76, EU:C:1976:114).

74 Glej tudi Craig, P., De Burca, G., *EU law*, 6. izdaja, Oxford University Press, 2015, str. 80.

75 Mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točke od 44 do 47).

76 Mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točki 42 in 44).

77 Sodba z dne 31. marca 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

78 Moj poudarek.

79 Mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 45).

80 Mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točki 46 in 47).

81 Mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664).

82 Sodba z dne 7. oktobra 2004 (C-239/03, EU:C:2004:598, točka 30).

83 Sodba z dne 30. maja 2006 (C-459/03, EU:C:2006:345, točka 95).

84 Mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664) ter sodbi z dne 7. oktobra 2004, Komisija/Francija (C-239/03, EU:C:2004:598), in z dne 30. maja 2006, Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345).

85 Glej tudi člen 216(1), prvi primer, PDEU.

114. Poleg tega se popolnoma zavedam, da so bile okoliščine zadev, v katerih sta bili izdani sodbi Komisija/Francija in Komisija/Irska, drugačne od okoliščin obravnavane zadeve, ker je šlo predvsem za to, da Sodišče preizkusi lastno pristojnost za razlago določb mešanega sporazuma in za odločanje o sporu v zvezi z upoštevanjem teh določb. Vendar to v ničemer ne spremeni ugotovitev Sodišča v teh zadevah. Okoliščine so morda drugačne, pravo pa ni. V teh dveh zadevah se je obravnavala zunanja pristojnost Unije na področju okolja, to je pristojnost, ki je načeloma deljena.

115. Ugotovitve Sodišča v zadevah Komisija/Francija in Komisija/Irska je torej mogoče prenesti na obravnavano zadevo.<sup>86</sup>

## 2) Druge obveznosti Sveta

116. Razlaga člena 216(1), drugi primer, PDEU, ki jo predlagam, ne pomeni, da imajo politične institucije Unije neomejeno diskrecijsko pravico.

117. Prvič, upoštevati morajo obveznost obrazložitve v skladu s členom 296, drugi odstavek, PDEU. To točko bom temeljiteje preučil v okviru preizkusa drugega tožbenega razloga Zvezne republike Nemčije.

118. Drugič, v primeru, da te institucije izvajajo deljeno pristojnost, morajo ravnati v skladu z načelom subsidiarnosti, določenim v členu 5(3) PEU. To načelo velja za izvajanje vsake deljene pristojnosti, naj je ta notranja ali zunanja.<sup>87</sup>

## c) Predlog

119. Glede na navedeno ima Unija zunanjo pristojnost na podlagi določb člena 91 PDEU v povezavi z določbami člena 216(1), drugi primer, PDEU. Zgoraj sem ugotovil, da v okviru politik Unije zadevni ukrepi spadajo pod uresničevanje ciljev iz Pogodb. Svet je to pristojnost izvajal. Iz tega sledi, da v skladu s členom 2(2), drugi stavek, PDEU Zvezna republika Nemčija svoje deljene pristojnosti ne more več izvajati.

120. Posledično Svet ni kršil načela prenosa pristojnosti, določenega v členu 5(2) PDEU, in je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

121. Glede na to, da predlagam zavrnitev prvega tožbenega razloga, bi se morala njegova preučitev v tej točki končati. Vseeno bom nadaljeval svojo analizo za primer, da bi Sodišče želelo prav tako vedeti, ali je imela Unija v obravnavanem primeru tudi izključno zunanjo pristojnost.

## 4. Obstoj izključne zunanje pristojnosti?

### a) Člen 3(2), tretji primer, PDEU

122. Preučiti je treba, ali ima Unija izključno zunanjo pristojnost na podlagi člena 3(2) PDEU.

123. Zaradi neobstoja ustrezne določbe v zakonodajnem aktu Unije je treba prvi primer iz člena 3(2) PDEU takoj izključiti.

<sup>86</sup> Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 36), na katero se sklicuje Zvezna republika Nemčija, teh ugotovitev nikakor ne spremeni. V tej zadevi so namreč obstajali notranji predpisi (glej točko 37 te sodbe).

<sup>87</sup> Glej v tem smislu tudi Lorz, R. A., Meurers, V., v: von Arnould, A. (ur.), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht, Band 10)*, Nomos, Baden-Baden, 2014, § 2, točka 42; Kadelbach, S., v: von der Groeben, H., Schwarze, J., in Hatje, A. (ur.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, točka 24; Roldán Barbero, J., „The relationship of the Member States' International Agreements with the EU“, v: Eeckhout, P., Lopez-Escudero, M. (ur.), *The European Union's external action in times of crisis*, Hart, Oxford, Portland (Oregon), 2014, str. 249–269 in zlasti str. 266.



124. Enako velja za drugi primer iz tega člena, ki se po mojem mnenju ne uporablja, saj iz spisa nikakor ne izhaja, da je sprejetje sklepa Sveta „potrebn[o], da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti“. Torej v obravnavani zadevi ne gre za „primer iz mnenja 1/76<sup>88</sup>“.

125. Tako ostane še tretji primer iz člena 3(2) PDEU.

126. Vprašanje, ki se postavlja, je, kako je treba razlagati besedilo „kolikor lahko vpliva [namreč sklenitev mednarodnega sporazuma] na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe“, uporabljene v členu 3(2) PDEU.

127. To besedilo ustreza besedilu, s katerim je Sodišče v točki 22 sodbe AETR<sup>89</sup> opredelilo naravo mednarodnih zavez, ki jih države članice ne smejo prevzeti zunaj institucionalnega okvira Unije, kadar so bila za uresničitev ciljev Pogodbe DEU sprejeta skupna pravila Unije.<sup>90</sup> Te izraze je treba zato razlagati ob upoštevanju pojasnil, ki jih je Sodišče podalo v navedeni sodbi AETR in v sodni praksi, izhajajoči iz te sodbe.<sup>91</sup>

128. Kako je torej treba razlagati izraze „lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe“?

129. Besedilo člena 3(2) PDEU pomeni, da morajo na področju, ki ga ureja mednarodni sporazum, že obstajati pravila Unije. Če takih pravil ni, si je težko predstavljati, kako bi sklenitev sporazuma lahko vplivala nanje ali spremenila področje njihove uporabe.<sup>92</sup> „Skupna pravila“ v smislu te določbe so po mojem mnenju nujno določbe sekundarne zakonodaje Unije, ne pa tudi določbe Pogodb, iz preprostega razloga, da je namen teh izrazov – v grobem – uzakoniti sodno prakso, izhajajočo iz sodbe AETR.<sup>93</sup>

130. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je podano tveganje, da se z mednarodnimi zavezami vpliva na skupna pravila Unije ali spremeni njihovo področje uporabe, ki upravičuje izključno zunanjo pristojnost Unije, če te zaveze spadajo na področje uporabe teh pravil.<sup>94</sup> Ugotovitev takega tveganja ne predpostavlja popolnega ujemanja med področjem, ki ga zajemajo mednarodne zaveze, in tistim, ki ga zajema pravna ureditev Unije.<sup>95</sup> Take zaveze lahko na področje uporabe skupnih pravil Unije vplivajo ali pa ga spremenijo tudi takrat, kadar spadajo na področje, ki je v velikem delu zajeto s takimi pravili.<sup>96</sup>

88 Mnenje (Sporazum o ustanovitvi Evropskega sklada za izločevanje za plovila na celinskih plovih poteh) z dne 26. aprila 1977 (EU:C:1977:63).

89 Sodba z dne 31. marca 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

90 Glej sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 66).

91 Glej sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 67).

92 Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:224, točka 89).

93 Sodba z dne 31. marca 1971 (22/70, EU:C:1971:32). Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:441, točke od 111 do 117) in sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:224, točka 96). Glej tudi sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 67).

94 Glej sodbe z dne 31. marca 1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, točka 30); z dne 5. novembra 2002, Komisija/Danska (C-467/98, EU:C:2002:625, točka 82), in z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 68).

95 Glej mnenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) z dne 7. februarja 2006 (EU:C:2006:81, točka 126) in sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 69).

96 Glej mnenje 2/91 (Konvencija MOD št. 170) z dne 19. marca 1993 (EU:C:1993:106, točka 25); sodbo z dne 5. novembra 2002, Komisija/Danska (C-467/98, EU:C:2002:625, točka 82); mnenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) z dne 7. februarja 2006 (EU:C:2006:81, točki 120 in 126) in sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 70).

131. Poleg tega je Sodišče poudarilo, da je treba obstoj pristojnosti Unije, še zlasti izključne, utemeljiti z ugotovitvami na podlagi celovite in konkretne analize razmerja med predvidenim mednarodnim sporazumom in veljavnim pravom Unije. Pri tej analizi je treba upoštevati področja, ki so pokrita s pravili Unije in z določbami predvidenega sporazuma, perspektive njihovega razvoja, ki jih je mogoče predvideti, ter naravo in vsebino navedenih pravil in določb, da bi preverili, ali zadevni sporazum lahko posega v enotno in dosledno uporabo pravil Unije in v pravilno delovanje sistema, ki ga ta pravila uvajajo.<sup>97</sup>

132. Zadevo, ki je predmet tega postopka v glavni stvari, je treba analizirati ob upoštevanju teh elementov.

133. Sporne spremembe se navezujejo na področje zasebnega pogodbenega prava železniškega prevoza blaga in oseb. Med strankama ni sporno, da to področje še ni bilo predmet zakonodaje Unije.

134. V zvezi s tem Svet ne izpodbija neobstoja celovite in skladne zakonodaje Unije v zasebnem prevoznem pravu. Vendar meni, da lahko sporne spremembe vplivajo na druge določbe Unije, večinoma vsebovane v „Prilogi III“<sup>98</sup> k Sklepu 2013/103, in da zato spadajo v izključno pristojnost Unije.

#### ***b) Točka 5: delna revizija Dodatka B (CIM)***

135. S predlogi za spremembo člena 6 in člena 6a Dodatka B (CIM) je predvidena uvedba elektronskega tovornega lista.

##### *1) Trditve strank*

136. Zvezna republika Nemčija poudarja, da v zvezi s tem ni določb v pravu Unije na področju prevoza blaga. V teh okoliščinah naj sprememba Dodatka B (CIM) ne bi mogla vplivati na nobeno določbo prava Unije. Posreden učinek te spremembe na nekatere določbe Unije na carinskem ali veterinarskem področju, ki so del javnega prava, naj ne bi zadoščal za dokaz vpliva na pravo Unije. V vsakem primeru naj bi člen 2 Dodatka B (CIM), iz katerega naj bi izhajalo, da predpisi carinske zakonodaje in zakonodaje o varstvu živali ostanejo nespremenjeni, izključeval vsakršen posreden učinek na določbe Unije na teh področjih. Poleg tega naj zadevna sprememba ne bi vplivala na pravico pogodbenic, da se dogovorijo o uporabi tovornega lista v papirnati obliki.

137. Svet trdi, da bo uvedba elektronskega tovornega lista vplivala na poenostavljeni postopek za carinski tranzit po železnici iz členov 414 in 419 Uredbe št. 2454/93 ter, natančneje, na formalnosti, določene v členih 412, 416(1) in 419(1) in (2) te uredbe ter členu 94 Uredbe št. 2913/92. Uporaba elektronskega tovornega lista naj bi dejansko povzročila, da se ne bi bilo mogoče odločiti za poenostavljeni carinski postopek, in naj bi torej občutno otežila carinske kontrole. Prav tako naj bi uvedba tega lista vplivala na zakonodajo s področja varstva živali in fitosanitarnega varstva, in sicer na Direktivo 97/78/ES<sup>99</sup> ter Direktivo 2000/29/ES<sup>100</sup> in Uredbo št. 136/2004, ki kot splošno pravilo določa

<sup>97</sup> Glej mnenje 1/03 (Nova Luganska konvencija) z dne 7. februarja 2006 (EU:C:2006:81, točka 124); sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 74), in mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014 (EU:C:2014:2303, točka 74).

<sup>98</sup> Predvidevam, da ima Svet v mislih Dodatek k Prilogi I.

<sup>99</sup> Direktiva Sveta z dne 18. decembra 1997 o določitvi načel, ki urejajo organizacijo veterinarskih pregledov proizvodov, ki vstopajo v Skupnost iz tretjih držav (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 22, str. 247).

<sup>100</sup>

Direktiva Sveta z dne 8. maja 2000 o varstvenih ukrepih proti vnosu organizmov, škodljivih za rastline ali rastlinske proizvode, v Skupnost in proti njihovem širjenju v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 29, str. 258).

uporabo papirnatih dokumentov za spremne dokumente. Poleg tega naj bi zgodovina nastanka člena 6(7) Dodatka B (CIM) dokazovala tudi neposredno zvezo med tovornim listom CIM in carinsko zakonodajo Unije. Zato naj bi sprememba člena 6 Dodatka B (CIM) in vstavev člena 6a v ta dodatek lahko vplivali na določbe prava Unije.

138. Po mnenju Sveta trditve Zvezne republike Nemčije, v skladu s katero ne bi bilo vpliva na določbe prevoznega prava, omenjene v Prilogi k Sklepu 2013/103, ni mogoče sprejeti. Poleg tega naj sodna praksa Sodišča glede na to, da naj ta priloga ne bi vsebovala izčrpnega seznama aktov Unije v zvezi s tematikami, ki so obravnavane v COTIF, ne bi zahtevala, da so pravila Unije, na katera bi bilo mogoče vplivati, vsebovana v enem in istem aktu Unije.

139. Zato Svet trdi, da ima Unija izključno pristojnost v zvezi s predlaganimi spremembami Dodatka B (CIM).

## 2) Presoja

140. Na podlagi zgoraj navedene sodne prakse, ki se nanaša na izključno zunanjo pristojnost Unije in razlago člena 3(2) PDEU, ne vidim, kako bi v obravnavanem primeru predlagane spremembe Dodatka B (CIM) „lahko vpliva[le] na skupna pravila ali spremeni[le] njihovo področje uporabe“.

141. Dodatek B (CIM) se navezuje na pogodbo o mednarodnem železniškem prevozu blaga (CIM), to je na pogodbo med pošiljateljem blaga in prevoznikom v železniškem prometu. Tako pogodbo je treba potrditi s „tovornim listom“, ki se izda v skladu z enotnim vzorcem in ki spremlja vsako pošiljko. Tovorni list vsebuje med drugim podrobne informacije o poti in poslanem blagu. V carinskem postopku Unije tovorni list nadomešča tranzitno deklaracijo, ki je običajno potrebna za vse blago v tranzitu Unije.<sup>101</sup> Čeprav je v Uredbi o izvajanju izrecno omenjen tovorni list CIM, se ta poenostavitev – kot zatrjuje Zvezna republika Nemčija, Svet pa ji ne ugovarja – v praksi<sup>102</sup> uporablja tudi za tovarne liste, urejene z drugimi mednarodnimi sporazumi.

142. S predlagano spremembo se želi v Dodatek B (CIM) vstaviti nov člen 6a, namenjen med drugim določitvi zahtev, ki se uporabljajo za elektronske tovarne liste. Že zdaj imata na podlagi člena 6(9) Dodatka B (CIM) lahko „[t]ovorni list in njegov dvojniki [...] tudi obliko elektronskih podatkovnih zapisov, ki jim je mogoče dati obliko čitljivih zapisov“<sup>103</sup>. Možnost uporabe tovarnega lista v elektronski obliki torej že obstaja, čeprav ni opredeljen noben standard. Uredba št. 2913/92 ne vsebuje določb o uporabi tega elektronskega lista. Edino člen 233(4) te uredbe se na splošno nanaša na vprašanje „elektronskih prevoznih listin“. V tem členu je določeno le, da bi uporaba elektronskih listin načeloma morala biti mogoča. Vendar se v tej določbi nikjer ne sklicuje na nobeno obliko tovarnega lista.

143. Sprememba, ki se predlaga z vstavitvijo člena 6a v Dodatek B (CIM), in sicer zahteva po določitvi tovarnega lista z elektronsko obliko, nima neposrednih učinkov na potek carinskega postopka. Čeprav Svet v zvezi s tem navaja, da pristojni organi v sedanjem stanju prava Unije ne bodo sprejeli elektronskih listov, je treba ugotoviti, da za uskladitev s carinskim postopkom zadošča že to, da se elektronski dokument natisne.

<sup>101</sup>

Glej člen 413 Uredbe o izvajanju.

<sup>102</sup>

Kot je razvidno tudi iz Guidelines on export and exit in the context of Regulation (EC) no. 648/2005 (smernice o izvozu in izstopu v okviru Uredbe (ES) št. 648/2005) z dne 27. oktobra 2010, ki jih je sprejel Odbor za carinski zakonik in jih je Komisija objavila pod oznako „TAXUD/A3/0034/2010“ na naslovu [http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export\\_exit\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export_exit_guidelines_en.pdf) (glej točko 10.4). Ta dokument seveda ni pravno zavezujoč, vendar dobro opisuje prakso.

<sup>103</sup>

Ista določba se nadaljuje tako: „Postopki, ki se uporabljajo za zapisovanje in obdelavo podatkov, morajo biti funkcionalno enakovredni, zlasti glede dokazne moči tovarnega lista, ki jo imajo ti podatki.“

144. Zato ne more iti za vprašanje o izključni pristojnosti.

**c) Točki 4 in 7: delna revizija konvencije COTIF – osnovna konvencija in delna revizija Dodatka D (CUV)**

145. Dodatek D (CUV), to so enotna pravila za pogodbe o uporabi železniških vagonov (CUV), je zlasti namenjen določitvi odgovornosti pri izgubi ali poškodbi vagona oziroma odgovornosti za škodo, ki jo povzroči vagon. Predlagana sprememba zadeva opredelitev „imetnika“ vagona v smislu COTIF.

*1) Trditve strank*

146. Zvezna republika Nemčija trdi, da trenutno na tem področju ni nobene določbe Unije. Edini akt Unije, na katerega se v zvezi z eno od petih zadevnih sprememb sklicuje Svet, in sicer Direktiva 2008/110, naj bi se nanašal le na javnopravna vprašanja s področja varnosti v železniškem prometu. Zato naj bi se izraz „imetnik“, čeprav je uporabljen tako v Direktivi 2008/110 kot v Dodatku D (CUV), v teh dveh primerih navezoval na različen regulativni okvir. Medtem ko naj bi Direktiva 2008/110 urejala javnopravne obveznosti prevoznika v železniškem prometu in pristojnosti organov, naj bi se Dodatek D (CUV) nanašal na pogodbene pravice in obveznosti v primeru izgube železniškega vagona ali škode, ki jo tak vagon povzroči. To je razlog, zaradi katerega se po mnenju Zvezne republike Nemčije opredelitev izraza „imetnik“, ki jo vsebujejo zadevne spremembe, razlikuje od tiste, ki je podana v pravu Unije.

147. Nasprotno pa Svet poudarja tesne povezave med določbami Dodatka D (CUV) in pravom Unije. Kot naj bi bilo namreč razvidno iz uvodnih izjav 3 in 4 Direktive 2008/110, so prejšnje spremembe tega dodatka, kar zadeva pravice in obveznosti imetnikov, v preteklosti že pripeljale do sprememb Direktive 2004/49. Namen sedanjih predlogov za spremembe naj bi bil po eni strani približati opredelitev izraza „imetnik“, ki jo vsebuje Dodatek D (CUV), opredelitvi tega izraza v Direktivi 2008/110. Po drugi strani naj bi bil njihov namen naložiti imetniku obveznost, da ob sklenitvi pogodbe o uporabi imenuje subjekt, zadolžen za vzdrževanje, ter urediti izmenjavo informacij med imetnikom in navedenim subjektom, kar sta tematiki, ki naj bi v pravu Unije že bili podrobno urejeni, in sicer v Direktivi 2008/110 in Uredbi (EU) št. 445/2011<sup>104</sup>. Če bi bila vsebina teh sprememb drugačna, naj bi te spremembe lahko vplivale na določbe prava Unije in pripeljale do težav ter naj bi tudi pošiljale negativno sporočilo na zunanji ravni.

148. Zato Svet trdi, da predlagane spremembe Dodatka D (CUV) spadajo v izključno pristojnost Unije.

*2) Presoja*

149. Očitno je, da je bil namen predlagane spremembe člena 12 in Dodatka D (CUV) približati opredelitev, ki se uporablja v COTIF, opredelitvi, uporabljeni v Direktivi 2004/49 o varnosti na železnicah Unije. Ta direktiva vsebuje določbo, v skladu s katero je imetnik lahko subjekt, zadolžen za vzdrževanje. V skladu z uvodnima izjavama 3 in 4 Direktive 2008/110 bi morala opredelitev „imetnika“ v smislu te direktive čim bolj ustrezati opredelitvi iz COTIF. Če so opredelitve istega pojma v konkretnem aktu Unije, v tem primeru v Direktivi 2008/110, določene po vzoru opredelitve imetnika, uporabljene v COTIF, bo imela vsaka sprememba zadevne opredelitve v COTIF neposredne posledice za ta konkretni akt in torej lahko vpliva nanj.

150. Zato ima Unija izključno pristojnost v zvezi s to točko.

<sup>104</sup>

Uredba Komisije z dne 10. maja 2011 o sistemu podeljevanja spričevala subjekta, zadolženega za vzdrževanje, za tovarne vagone in o spremembi Uredbe (ES) št. 653/2007 (UL 2011, L 122, str. 22).

**d) Točka 12: delna revizija Dodatka E (CUI)**

*1) Trditve strank*

151. V zvezi s predlaganimi spremembami Dodatka E (CUI) Zvezna republika Nemčija meni, da se nanašajo izključno na zasebnopravna vprašanja glede pogodbene odgovornosti ali s področja uporabe železniške infrastrukture. Na področju železniške infrastrukture naj bi Unija sicer res sprejela nekatere akte, omenjene v Dodatku k Prilogi I k Sklepu 2013/103, kot je Direktiva 2001/14 ali Direktiva 2004/49. Vendar naj bi ti akti sledili ciljem, ki spadajo v javno pravo, in naj torej ne bi urejali vprašanj, ki so predmet Dodatka E (CUI). Nasprotno, v Direktivi 2004/49 naj bi bila zasebnopravna vprašanja izrecno izključena s področja uporabe njenih določb. Poleg tega naj bi člen 5a Dodatka E (CUI) pripeljal do izključitve vsakršnega posrednega učinka zadevnih sprememb na javnopravne predpise Unije.

152. Svet v zvezi s stališčem, ki naj ga Unija zastopa glede predlaganih sprememb Dodatka E (CUI), meni, da se pogodbene določbe o uporabi infrastrukture ne smejo obravnavati ločeno, saj so povezane z določbami mednarodnega in evropskega železniškega prava ter, natančneje, z javnopravnimi določbami o varnosti. Razširitev odgovornosti upravljavca glede denarnega nadomestila, nastalega zaradi odškodnin, ki jih je plačal prevoznik in ki izvirajo iz infrastrukture, naj bi morebiti lahko vodila v spremembo pogojev odgovornosti, ki jih ureja pravo Unije, ne glede na klavzulo o pravu, ki ostane nespremenjeno, v členu 5a Dodatka E (CUI). Enako naj bi veljalo za predloge za spremembe, namenjene razširitvi področja uporabe Dodatka E (CUI) na domače prevoze in oblikovanju pravne podlage za splošne pogoje v zvezi s pogodbami o uporabi infrastrukture v mednarodnem železniškem prometu.

*2) Presoja*

153. Dodatek E (CUI) ureja pogodbe o uporabi železniške infrastrukture (CUI) za namene prevoza, vključno z obliko in splošnimi pogoji pogodb. Spremembe, ki jih predlaga CIT, vključujejo razširitev področja uporabe CUI na domače prevoze, uvedbo pogodbeno zavezujočih splošnih pravil in pogojev ter razširitev odgovornosti, ki jo ima upravljavec infrastrukture glede škode.

154. En sam člen prava Unije se sklicuje na sporazume med prevozniki v železniškem prometu in upravljavci infrastrukture. Gre za člen 28 Direktive 2012/34/EU<sup>105</sup>, ki določa, da morajo biti ti sporazumi nediskriminatorni in pregledni.

155. To ne zadošča za utemeljitev izključne pristojnosti.

**B. Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 296 PDEU**

156. Zvezna republika Nemčija z drugim tožbenim razlogom ob podpori Francoske republike trdi, da izpodbijani sklep ni obrazložen, ker Svet ni dokazal, da točke, ki so predmet stališča Unije, zadevajo področje, ki je že obširno urejeno s pravom Unije.

<sup>105</sup>

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32).

## 1. Trditve strank

157. Po mnenju Zvezne republike Nemčije je jasna razmejitev pristojnosti še posebej pomembna v primeru mešanih sporazumov, da se določijo pristojnosti različnih akterjev v organih mednarodnih organizacij. V obravnavanem primeru pa naj Svet ne bi citiral nobenega instrumenta prava Unije oziroma se naj bi skliceval le na instrumente, povezane z javnim pravom, medtem ko naj bi se predlagane spremembe nanašale izključno na prevozno pravo, ki spada pod civilno pravo. Zvezna republika Nemčija meni, da Svet niti v izpodbijanem sklepu niti v odgovoru na tožbo ni navedel pravne podlage, na kateri temelji materialna zunanja pristojnost Unije. Dodaja, da čeprav se je Svet v odgovoru na tožbo skliceval na nekatere akte Unije, na katere bi lahko po njegovem mnenju sporne spremembe vplivale, če bi bile odobrene, pa večina teh aktov ni omenjena ne v izpodbijanem sklepu ne v Sklepu 2013/103.

158. Svet ob podpori Komisije trdi, da je obrazložitev, ki utemeljuje pristojnost Unije, jasno razvidna iz izpodbijanega sklepa. Določbe Unije, na katere lahko sporne spremembe vplivajo, naj bi bile navedene v tem sklepu. Okoliščina, da so določbe prava Unije, ki so navedene, po mnenju Zvezne republike Nemčije neustrezne, naj ne bi mogla vzbuditi dvoma o zadostnosti obrazložitve izpodbijanega sklepa. Vsekakor naj bi Svet na področju, za katero velja vsaj deljena pristojnost Unije in držav članic, izpolnil svojo obveznost obrazložitve že s sklicevanjem na pravno podlago za svoj ukrep in z opisom svojega stališča. Svet navaja, da je člen 218(9) PDEU ustrezna pravna podlaga za sprejetje izpodbijanega sklepa in da dodatna obrazložitev ni bila potrebna. Poleg tega je dejstvo, da se izpodbijani sklep opira na določbe prava Unije, ki v Sklepu 2013/103 niso navedene, po mnenju Sveta neupoštevno.

## 2. Presoja

159. Ta tožbeni razlog temelji na argumentaciji, ki jo je Zvezna republika Nemčija podala v okviru prvega tožbenega razloga, v zvezi s katerim Sodišču predlagam, naj ga zavrne. Če – kot sem že navedel – ni potrebno, da je področje spremembe na notranji ravni že obširno urejeno, se zahteve v zvezi z obrazložitvijo posledično zmanjšajo.

160. V skladu s členom 296(2) PDEU se pravni akti obrazložijo, v njih pa se navedejo predlogi, pobude, priporočila, zahteve ali mnenja, predvideni v Pogodbah.

161. V skladu z ustaljeno sodno prakso ta obveznost obrazložitve zahteva, da so v vseh aktih, navedenih v tem členu, navedeni razlogi, iz katerih je institucija te akte sprejela, tako da bi se Sodišču omogočilo izvajanje naloge nadzora ter da bi se s tem države članice in zainteresirane stranke seznanile s pogoji, v katerih so institucije Unije uporabile Pogodbo DEU.<sup>106</sup> Del te obveznosti obrazložitve je tudi obveznost navedbe pravne podlage za akt.<sup>107</sup> Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso v obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh upoštevni dejanskih in pravnih okoliščin.<sup>108</sup> Vprašanje, ali obrazložitev odločbe izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, je treba presojati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njeno sobesedilo in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje.<sup>109</sup>

106

Glej sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 37 in navedena sodna praksa).

107

Glej sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 38 in navedena sodna praksa).

108

Glej sodbo z dne 14. februarja 1990, Delacre in drugi/Komisija (C-350/88, EU:C:1990:71, točka 16).

109

Glej sodbo z dne 14. februarja 1990, Delacre in drugi/Komisija (C-350/88, EU:C:1990:71, točka 16 in navedena sodna praksa).

162. Če je člen 218(9) PDEU postopkovna pravna podlaga za sprejetje sklepa v okviru postopka, ki ga morajo uporabiti politične institucije Unije za spremembo določb sporazuma, ki ne spadajo v institucionalni okvir tega sporazuma, in glede na to, da – kot sem v teh sklepnih predlogih že opozoril – ta določba predpostavlja obstoj materialne pristojnosti Unije, mora torej Svet v tem sklepu navesti materialno pravno podlago, na kateri temelji pristojnost Unije, in utemeljitev te pristojnosti. Svet mora namreč navesti materialno- in procesnopravno podlago, ki se uporabi.<sup>110</sup> Taka obveznost izhaja iz člena 296 PDEU.<sup>111</sup>

163. V obravnavanem primeru je Svet to obveznost upošteval. Jasno je navedel uporabljeno materialnopravno podlago, in sicer člen 91(1) PDEU, in obrazložil svoje stališče. Svet je v izpodbijanem sklepu tudi od točke do točke pojasnil razloge, ki utemeljujejo potrebo po ukrepanju Unije. Poleg tega je navedel, da je postopek, ki se uporabi, tisti iz člena 218(9) PDEU.

164. Med postopkom pred Sodiščem je Svet navedel, da je podana ne le (deljena) pristojnost na podlagi členov 91(1) PDEU in 216(1), drugi primer, PDEU, temveč tudi, da je pristojnost izključna na podlagi člena 3(2) PDEU.

165. Ta zadnja določba pa v obrazložitvi Sveta nikakor ni omenjena. Poleg tega glede na to, da Unija razen v zvezi z eno posamezno točko nima izključne pristojnosti, Svet ne bi mogel utemeljiti, da ima tako pristojnost.

166. Kljub temu je okoliščina, da ni sklicevanja na člen 3(2) PDEU, za ta tožbeni razlog neupoštevna, saj je neobstoječa obrazložitve glede na (neobstoječo) izključno pristojnost nepomemben za namene člena 296 PDEU.

167. Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

### **C. Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 4(3) PEU**

#### ***1. Trditve strank***

168. Zvezna republika Nemčija trdi, da načelo lojalnega sodelovanja, določeno v členu 4(3) PEU, zahteva, da v primeru nesoglasja med državami članicami in Unijo glede razmejitve pristojnosti v okviru uveljavljanja pravic, ki jih imajo kot članice mednarodne organizacije, institucije Unije zagotovijo, da se pravočasno sprejme akt Unije o določitvi stališča Unije, da lahko država članica, ki ugovarja pristojnosti Unije, zadevo dovolj zgodaj predloži Sodišču, da doseže razjasnitev vprašanja. Tudi načelo učinkovitega sodnega varstva naj bi zahtevalo, da se postopek sprejetja organizira tako, da se lahko država članica, ki nasprotuje sprejetemu aktu, obrne na sodišča Unije in predlaga odlog izvršitve, preden začne zadevni akt ustvarjati nepovratne učinke.

169. Čeprav je v obravnavanem primeru Zvezna republika Nemčija navedla svoje pridržke glede pristojnosti Unije takoj po tem, ko je Komisija 5. junija 2014 predložila predlog sklepa, naj bi Svet čakal do 24. junija 2014, to je do dneva pred začetkom 25. zasedanja Revizijskega odbora OTIF, da je sprejel izpodbijani sklep, zaradi česar je Zvezni republiki Nemčijo ostalo manj kot 24 ur, da se obrne na Sodišče. S tem ravnanjem naj bi Svet kršil tako načelo lojalnega sodelovanja kot načelo učinkovitega sodnega varstva. Čeprav naj aktov, ki jih sprejme Revizijski odbor OTIF, ne bi bilo več mogoče

<sup>110</sup>

Glej sklepane predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:249, točka 78).

<sup>111</sup>

Glej sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 37).

preklicati, naj bi še naprej obstajala potreba po sodnem varstvu, ker je Komisija zoper Zvezno republiko Nemčijo začela postopek EU Pilot, v okviru katerega naj bi ta institucija navedeni državi članici očitala, da je kršila izpodbijani sklep. Poleg tega naj bi se lahko ponovil položaj, v katerem bi Svet na podlagi člena 218(9) PDEU sprejel sklep v okviru dela Revizijskega odbora OTIF.

170. Svet ob podpori Komisije meni, da je spoštoval načelo lojalnega sodelovanja. V pripravljanih telesih Sveta je bilo namreč več sestankov namenjenih razpravam, ki so se nanašale med drugim na točke, v zvezi s katerimi je Zvezna republika Nemčija izrazila dvome glede pristojnosti Unije. Teza Zvezne republike Nemčije, da bi bilo treba stališče Unije sprejeti dovolj zgodaj, da bi ta država članica lahko pri Sodišču predlagala odlog izvršitve, naj bi bila pretirana in nerealistična. Svet dodaja, da ravno to, da je Zvezna republika Nemčija začela ta postopek, dokazuje, da je načelo učinkovitega sodnega varstva spoštovano.

171. Poleg tega Svet opozarja, da glede na rok, v katerem bodo sporne spremembe začele veljati v skladu z veljavnimi pravili COTIF, ni mogoče ugotoviti nobenega nepovratnega učinka izpodbijanega sklepa za Zvezno republiko Nemčijo. Vsekakor naj bi lahko Unija, ki ima večino glasov v OTIF, uporabila določen vpliv v okviru te organizacije, če bi bilo treba zaradi sodbe, ki jo bo izdalo Sodišče, zavzeti novo stališče Unije ali usklajeno stališče. Svet dodaja, da če bi Sodišče razglasilo izpodbijani sklep za ničen, bi v vsakem primeru moral na podlagi člena 266, prvi odstavek, PDEU sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča. Taka izvršitev naj bi bila tudi mogoča, ker ima Unija navedeno večino glasov v OTIF.

## **2. Presoja**

172. Kot navaja Komisija, glede na stališča različnih držav članic OTIF in upoštevne podrobnosti v zvezi s sprejemanjem odločitev ni dokazov, da je lahko izpodbijani sklep vplival na izid. Zvezna republika Nemčija sama priznava, da je večina glasovala za sprejetje predlogov, tudi brez njenega glasu. Ob neobstoju vzročnosti v zgoraj navedenem smislu si ni mogoče postaviti vprašanja – četudi samo iz tega razloga – o učinkovitem sodnem varstvu.

173. Zato je treba tretji tožbeni razlog in torej tožbo v celoti zavrniti.

## **VI. Stroški**

174. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Svet je tak predlog podal, Zvezna republika Nemčija pa ni uspela.

175. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Sodišča države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

## **VII. Predlog**

176. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj:

- tožbo zavrne;
- Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov in
- razsodi, da Francoska republika, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska komisija nosijo svoje stroške.