



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ČAPETA,
predstavljeni 3. februarja 2022¹

Zadeva C-500/20

ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft
proti
Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Mednarodni sporazumi – Železniški promet – Konvencija o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) – Enotna pravila za pogodbo o uporabi infrastrukture v mednarodnem železniškem prometu (CUI) – Pristojnost Sodišča – Stroški, ki jih nosi prevoznik zaradi najema nadomestnih lokomotiv po poškodbi lastnih lokomotiv – Pogodbenice, ki razširijo obseg svoje odgovornosti z napotitvijo na nacionalno pravo“

I. Uvod

1. Julija 2015 je na postaji Kufstein (Avstrija) iztiril vlak, sestavljen iz šestih lokomotiv, zaradi česar sta bili poškodovani dve lokomotivi. Popravilo lokomotiv je trajalo šest oziroma osem mesecev, prevoznik pa je za ta čas najel nadomestni lokomotivi. V središču tega spora sta podlaga in obseg odgovornosti za nastale stroške.

2. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija), se nanaša na razlago dela Konvencije o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) z dne 9. maja 1980, kakor je bila spremenjena z Vilenskim protokolom z dne 3. junija 1999, ki obravnava odgovornost upravljavca železniške infrastrukture. Predložitveno sodišče uvodoma sprašuje, ali je Sodišče pristojno za razlago določb COTIF, ki so jo sklenile Unija in njene države članice na področju prometa, na katerem si Unija in države članice delijo pristojnost. To ni prvi primer, ko je Sodišče pozvano, naj odloči o svoji pristojnosti v zvezi z mešanimi sporazumi.² Glede na kompleksnost, s katero je povezana mešana narava v okviru zunanjega delovanja,³ to najverjetneje tudi ne bo zadnji.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Sodišče je mešane sporazume opredelilo kot sporazume, ki jih „mora podpisati in skleniti tako Unija kot vsaka od njenih držav članic“. Glej mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini EU-Singapur) z dne 16. maja 2017 (EU:C:2017:376, točka 29).

³ Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2011, str. 278.

3. V primeru ugotovitve pristojnosti je Sodišče poleg tega pozvano, naj razloži obseg odgovornosti upravljavcev železniške infrastrukture na podlagi Enotnih pravil za pogodbo o uporabi infrastrukture v mednarodnem železniškem prometu (v nadaljevanju: Enotna pravila CUI)⁴ in morebitna odstopanja od njih. Sodišče še ni imelo priložnosti razlagati Enotnih pravil CUI.

II. Pravni okvir

4. Vse države članice Unije, razen Republike Ciper in Republike Malte, so pogodbenice COTIF, s katero je bila ustanovljena Medvladna organizacija za mednarodni železniški promet (OTIF). COTIF je bila spremenjena z Vilenskim protokolom z dne 3. junija 1999. Evropska unija je COTIF ratificirala z učinkom od 1. julija 2011.⁵

A. Enotna pravila CUI

5. Enotna pravila CUI⁶ se uporabljajo za vse pogodbe o uporabi železniške infrastrukture za namene mednarodnega prevoza, kot je pogodba, sklenjena med strankama v postopku v glavni stvari.

6. Člen 4 Enotnih pravil CUI, naslovljen „Obvezna zakonodaja“, določa:

„Če v enotnih pravilih ni izrecno določeno drugače, je vsak dogovor, ki neposredno ali posredno odstopa od njih, ničen in neveljaven. Ničnost takih dogovorov pa nima za posledico ničnosti drugih določb pogodbe. Ne glede na to lahko pogodbenice prevzamejo večje odgovornosti in obveznosti, kot jih predvidevajo enotna pravila, ali omejijo višino odgovornosti za materialno škodo.“

7. Člen 8 Enotnih pravil CUI, naslovljen „Odgovornost upravljavca“, v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. Upravljavec je odgovoren za:

- a) osebno škodo (smrt, poškodba ali druga telesna ali duševna okvara zdravja);
- b) materialno škodo (uničenje ali poškodovanje premičnin in nepremičnin);
- c) denarno škodo, nastalo zaradi odškodnin, ki jih mora plačati prevoznik v skladu z Enotnimi pravili CIV in Enotnimi pravili CIM,

ki jih prevozniku ali njegovemu pomožnemu osebju povzroči med uporabo infrastrukture in katerih vzrok je v tej infrastrukturi.

[...]

4. Pogodbenice lahko sklenejo dogovore o tem, ali in koliko naj bo upravljavec odgovoren za škodo, ki jo ima prevoznik zaradi zamude ali motenj obratovanja.“

⁴ Dodatek E k COTIF z dne 9. junija 1999.

⁵ Glej točke od 9 do 11 v nadaljevanju.

⁶ Glej opombo 4 teh sklepnih predlogov.

8. Člen 19 Enotnih pravil CUI, naslovljen „Druge tožbe“, v odstavku 1 določa:

„V vseh primerih, za katere veljajo enotna pravila, se lahko proti upravljavcu ali prevozniku vloži kakršna koli odškodninska tožba, ki temelji na kateri koli pravni podlagi, samo v skladu s pogoji in omejitvami teh enotnih pravil.“

B. Sporazum o pristopu

9. Sporazum o pristopu⁷ med drugim določa razmerje med obveznostmi, ki izhajajo iz prava Unije, ter obveznostmi, ki izhajajo iz COTIF in dodatkov k tej konvenciji. Natančneje, člen 2 tega sporazuma določa:

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

10. Dalje, v členu 7 Sporazuma o pristopu je opredeljena metoda za določitev obsega pristojnosti Unije:

„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.“

C. Sklep 2013/103⁸

11. V uvodni izjavi 2 Sklepa 2013/103 je navedeno:

„Unija ima izključno pristojnost ali pa si s svojimi državami članicami deli pristojnost na področjih, ki jih ureja Konvencija o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) z dne 9. maja 1980, kakor je bila spremenjena z Vilenskim protokolom z dne 3. junija 1999 [...].“

12. Poleg tega je v Prilogi I k Sklepu 2013/103 vključena izjava Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Izjava) o uveljavljanju pristojnosti, na katero se nanaša člen 7 Sporazuma o pristopu. Izjava vsebuje Dodatek s seznamom instrumentov, s katerimi je Unija do zdaj izvajala svojo pristojnost.

⁷ Sporazum med Evropsko unijo in Medvladno organizacijo za mednarodni železniški promet o pristopu 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, v nadaljevanju: Sporazum o pristopu).

⁸ COTIF je bila za namene pravnega reda Unije ratificirana s Sklepom Sveta 2013/103/EU 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 Vilenskim protokolom z dne 3. junija 1999 (UL 2013, L 51, str. 1).

D. Avstrijsko pravo

13. Po navedbah predložitvenega sodišča člen 1293 in naslednji avstrijskega civilnega zakonika (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, v nadaljevanju: ABGB) določajo odškodninsko odgovornost zaradi krivdnega ravnanja povzročitelja škode. V pogodbenih razmerjih mora dolžnik dokazati, da ni kriv za neizpolnitev svojih pogodbenih obveznosti (člen 1298 ABGB). Dolžnik je odgovoren za krivdno ravnanje svojih izpolnitvenih pomočnikov (člen 1313a ABGB). Če je krivdno ravnanje mogoče pripisati toženi stranki, so stroški najema nadomestnih lokomotiv, ki se uveljavljajo, na podlagi nacionalnega prava povračljivi.

III. Ozadje spora in predložena vprašanja

14. Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH, zasebna železniška družba s sedežem v Nemčiji (v nadaljevanju: Lokomotion), in ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft, avstrijska družba, ki upravlja železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: ÖBB-Infrastruktur), sta decembra 2014 sklenili pogodbo o uporabi železniške infrastrukture za mednarodni prevoz, za kar družba Lokomotion plačuje uporabnino.

15. Ta pogodba vsebuje sklicevanje na splošne pogoje poslovanja družbe ÖBB-Infrastruktur v zvezi s pogodbo o uporabi infrastrukture (v nadaljevanju: SPP).

16. SPP določajo, da odgovornost urejajo ABGB, Unternehmensgesetzbuch (zakonik o gospodarskih družbah), Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz (avstrijski zakon o obveznem zavarovanju odgovornosti za železniška in motorna vozila) in Enotna pravila CUI, razen če so v nasprotju s SPP.

17. Po iztirjenju šestih lokomotiv družbe Lokomotion 15. julija 2015 dveh poškodovanih lokomotiv med popravilom ni bilo mogoče uporabljati. Družba Lokomotion je najela dve nadomestni lokomotivi, zaradi česar so ji nastali stroški.

18. Družba Lokomotion od družbe ÖBB-Infrastruktur zahteva znesek 629.110 EUR (skupaj z obrestmi in stroški) za stroške najema nadomestnih lokomotiv, ki ju je najela zaradi nesreče. Trdi, da je bila vzrok za nesrečo napaka na železniški infrastrukturi, ki jo je zagotovila družba ÖBB-Infrastruktur. Ta naj bi po navedbah družbe Lokomotion protipravno in krivdno kršila svoje obveznosti pravilne namestitve, nadzora, vzdrževanja in popravila tirnic, ki so določene v zakonodaji o železniškem prometu. Stroške najema nadomestnih lokomotiv naj bi bilo zato treba šteti za materialno škodo v smislu člena 8(1)(b) Enotnih pravil CUI.

19. Družba ÖBB-Infrastruktur nasprotno trdi, da je bila vzrok za nesrečo izvlečena vlečna kljuka na iztirjenih lokomotivah, ki naj bi bila preobremenjena že pred iztirjenjem, kar naj bi bila krivda družbe Lokomotion. Družba ÖBB-Infrastruktur poleg tega trdi, da je nastala škoda denarna, zato njenega povračila v skladu s členom 8(1)(b) Enotnih pravil CUI ni mogoče zahtevati.

20. Prvostopenjsko sodišče je z delno sodbo zavrnilo zahtevek družbe Lokomotion, pri čemer je presodilo, da se uporabljajo samo Enotna pravila CUI, medtem ko so določbe ABGB o odgovornosti izključene. Nato je pritrdilo stališču družbe ÖBB-Infrastruktur, da stroškov najema ni mogoče šteti za „materialno škodo“ v smislu člena 8(1)(b) Enotnih pravil CUI.

21. Vendar je pritožbeno sodišče razveljavilo delno sodbo prvostopenjskega sodišča in mu zadevo vrnilo v ponovno obravnavo in odločanje. Zavzelo je stališče, da je treba člen 8(1)(b) Enotnih pravil CUI razlagati široko in da zajema tudi „posredno materialno škodo“.

22. Družba ÖBB-Infrastruktur je zoper to odločbo vložila pritožbo in vrhovnemu sodišču predlagala, naj jo razveljavi.

23. V teh okoliščinah je Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je Sodišče Evropske unije pristojno za razlago [Enotnih pravil CUI]?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

Ali je treba člen 8(1)(b) [Enotnih pravil CUI] razlagati tako, da odgovornost upravljavca za materialno škodo iz te določbe zajema tudi stroške, ki prevozniku nastanejo zato, ker mora zaradi poškodbe svojih lokomotiv najeti druge nadomestne lokomotive?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, na drugo vprašanje pa nikalen:

Ali je treba člen 4 in člen 19(1) [Enotnih pravil CUI] razlagati tako, da lahko pogodbeni stranki s splošno napotitvijo na nacionalno pravo veljavno razširita svojo odgovornost, če je v skladu z nacionalnim pravom obseg odgovornosti sicer širši, vendar je – drugače kot pri odgovornosti na podlagi [Enotnih pravil CUI], ki ni pogojena s krivdnim ravnanjem – pogoj za odgovornost krivdno ravnanje?“

24. Pisna stališča sta predložili stranki v postopku v glavni stvari in Evropska komisija.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje: ali je Sodišče pristojno za razlago Enotnih pravil CUI?

25. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je Sodišče pristojno za razlago Enotnih pravil CUI, ki so del COTIF, to je mednarodnega sporazuma, sklenjenega kot mešani sporazum.

26. Mešani sporazumi so mednarodni sporazumi, ki jih sočasno sklenejo Unija in vse njene države članice ali del njih.⁹ Mešani sporazumi, ki niso izrecno predvideni v Pogodbah, so pojav politične in pravne stvarnosti Evropske unije. Odražajo edinstvenost in kompleksnost izgradnje povezane Evrope.¹⁰

27. Kadar mednarodni sporazum ureja tako področja, ki spadajo v okvir pristojnosti, prenesenih na Unijo, kot tudi področja zunaj njega, Unija nima ustavne pristojnosti, potrebne za sklenitev takega sporazuma v celoti. Da se zagotovi veljavna sklenitev sporazuma glede delov, ki spadajo

⁹ Veliko mednarodnih sporazumov, katerih pogodbenica je Evropska unija, je sklenjenih kot mešani sporazumi. A. Rosas je navedel študijo, ki je bila izvedena leta 2001 in v okviru katere je bilo ugotovljenih 154 mešanih sporazumov. Danes je ta številka verjetno višja. Glej Rosas, A., „Mixity Past, Present and Future: Some Observations“, v Chamon, M., in Govaere, I. (ur.), *EU External Relations Post-Lisbon*, Brill NV, Leiden, 2020, str. od 8 do 18, na str. 4.

¹⁰ Allan Rosas je v zvezi s tem menil, da „mešani sporazumi predstavljajo zgovern prikaz posebnega značaja evropskega projekta povezovanja“. Glej Rosas, A. (opomba 9 teh sklepnih predlogov), na str. 8.

v izključno pristojnost držav članic, se morajo zato Uniji kot pogodbenice pridružiti države članice. Ta tako imenovana „obvezna mešanost“¹¹ je posledica uporabe načela prenosa pristojnosti,¹² ki ureja pristojnosti Unije tako na področju notranjega kot zunanjega delovanja.¹³

28. V drugih primerih pa je mešanost rezultat izbire. Ta tako imenovana „neobvezna mešanost“¹⁴ nastopi, kadar je načelo prenosa pristojnosti izpolnjeno v zvezi s celotnim sporazumom. To pomeni, da ima Unija potrebne pristojnosti glede vseh določb mednarodnega sporazuma, tudi če nekaterih med temi pristojnostmi še ni izvajala in so torej le potencialne. Neobvezna mešanost torej ne izhaja iz uporabe načela prenosa pristojnosti, kot to velja pri obvezni mešanosti, temveč gre za vprašanje izvajanja prenesenih pristojnosti.

29. Če si Unija na področjih, ki jih zajema sporazum, deli pristojnost z državami članicami, se tak sporazum lahko sklene – kot je bilo potrjeno s sodno prakso Sodišča – kot mešani sporazum ali pa ga sklene samo Unija.¹⁵ Kot bom podrobneje pojasnila v oddelku 2 v nadaljevanju, to tudi pomeni, da lahko Unija svojo deljeno pristojnost izvaja ne le s sprejetjem notranje zakonodaje, ampak tudi s sklenitvijo mednarodnega sporazuma o vprašanju, glede katerega še ni notranje zakonodaje.

30. Neobvezni mešani sporazumi so torej posledica politične izbire o načinu izvajanja prenesenih deljenih pristojnosti.

31. V obravnavani zadevi gre za neobvezni mešani sporazum na področju prometne politike, ki je področje, na katerem si Unija deli pristojnost z državami članicami.¹⁶ Noben del zadevnega sporazuma ne spada na področje izključne pristojnosti držav članic, kar niti ni sporno v tej zadevi. Z drugimi besedami, vsa področja, ki jih zajema COTIF, bi lahko uredila Evropska unija. Dejansko je bilo več vprašanj v veliki meri urejenih na notranji ravni že pred pristopom Unije k COTIF.¹⁷

32. Vendar Enotna pravila CUI zajemajo področje, ki je ob pristopu Unije k COTIF spadalo med potencialne deljene pristojnosti.¹⁸ To pomeni, da je bila Uniji podeljena zakonodajna pristojnost na tem področju, vendar ta (še) ni bila uporabljena. Če vprašanje predložitvenega sodišča oblikujemo natančneje, se z njim torej sprašuje, ali je Sodišče pristojno za razlago delov mešanega sporazuma, ki se nanašajo na področja, za katera je pristojnost s Pogodbama podeljena Uniji, vendar glede katerih Unija še ni sprejela notranje zakonodaje.

¹¹ Prete, L., „The Constitutional Limits to the Choice of Mixity after EUSFTA, COTIF I, MPA Antarctic and COTIF II: Towards a More Constructive Discourse?“, *European Law Review*, 45(1), 2020, str. od 113 do 127, na str. 114.

¹² Člen 5(2) PEU.

¹³ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:296, točka 63).

¹⁴ Ta izraz je prvi uporabil Rosas, A., „Mixed Union – Mixed Agreements“, v: Koskeniemi, M. (ur.), *International Law Aspects of the European Union*, Brill Nijhoff, Leiden, 1998, str. 131. Glej tudi Chamon, M., in Govaere, I., „Introduction: Facultative Mixity, More than Just a Childhood Disease of EU Law?“, v Chamon, M., in Govaere, I. (ur.), *EU External Relations Post-Lisbon*, Brill NV, Leiden, 2020, str. 2; Govaere, I., „Facultative and Functional Mixity in light of the Principle of Partial and Imperfect Conferral“, College of Europe Research Paper in Law 03/2019; Hillion, C., in Chamon, M., „Facultative Mixity and Sincere Cooperation“, v Chamon, M., in Govaere, I. (ur.), *EU External Relations Post-Lisbon*, Brill NV, Leiden, 2020, str. 86.

¹⁵ Sodbi z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:935, točka 66), in z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 126).

¹⁶ V členu 4(2)(g) PDEU je prometna politika navedena med deljenimi pristojnostmi.

¹⁷ Glej Izjavo Evropske unije o uveljavljanju pristojnosti, točka 12 teh sklepnih predlogov.

¹⁸ Ta izraz je uporabil generalni pravobranilec G. Cosmas v sklepnih predlogih v združenih zadevah Dior in drugi (od C-300/98 do C-392/98, EU:C:2000:378, točka 32). Prav tako so ga uporabili generalni pravobranilec M. Szpunar v sklepnih predlogih v zadevi Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:296, točka 93) ter pravni teoretiki, glej na primer Heliskoski, J., „The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements“, *Nordic Journal of International Law*, zv. 69, 2000, str. od 395 do 412, na str. 409.

33. Na to vprašanje še ni jasnega odgovora.

34. Pristojnost Sodišča za mešane sporazume je bila obravnavana v presenetljivo majhnem številu sodb in iz različnih razlogov.¹⁹ Sodna praksa Sodišča še ni ponudila splošnega odgovora glede utemeljitve in omejitev pristojnosti Sodišča za mešane sporazume. Nasprotno, več generalnih pravobranilcev²⁰ in pravnih teoretikov²¹ je opozorilo na težave, ki izhajajo iz pristopa Sodišča na področju pristojnosti, pri čemer so v bistvu trdili, da ta pristop ustvarja pravno negotovost glede standarda, ki se uporablja.

35. To je razvidno tudi iz različnih odgovorov, ki so jih ponudili udeleženci tega postopka v zvezi s prvim vprašanjem. Družba Lokomotion izpodbija pristojnost Sodišča in trdi, da Enotna pravila CUI ne spadajo v okvir Pogodb, ker niso akt institucije Unije, ter da Sodišče vsekakor nikoli ni razlagalo Enotnih pravil CUI in torej ni pristojno. Družba ÖBB-Infrastruktur in Komisija nasprotno menita, da Sodišče lahko razlaga Enotna pravila CUI. Vendar ponujata različne argumente in se opirata na različno sodno prakso. ÖBB-Infrastruktur se po eni strani sklicuje na sodbo COTIF I²² in ugotavlja, da je Sodišče pristojno za razlago Enotnih pravil CUI, ker ima Unija pristojnost na področju COTIF. Komisija po drugi strani meni, da ne zadostuje, da ima Unija pristojnost, vendar da lahko Sodišče ugotovi svojo pristojnost, ker se Enotna pravila CUI nanašajo na področje, ki ga v veliki meri pokriva zakonodaja Unije. V zvezi s tem se Komisija večinoma opira na sodbo Lesoochranárske zoskupenie²³.

36. Menim, da je treba pri odgovoru na vprašanje o pristojnosti Sodišča upoštevati kompleksnost ustavne delitve pristojnosti, ki se skriva za mešanimi sporazumi. Zato je treba pri odgovoru na vprašanje, ali je Sodišče pristojno v zvezi s posamezno določbo mešanega sporazuma, upoštevati razloge, iz katerih je Unija postala pogodbenica takega sporazuma. Menim, da je Sodišče pristojno le za tiste določbe mešanega sporazuma, pri sprejetju katerih je Unija izvajala svojo pristojnost.

37. Ne glede na neobstoj izrecnega pojasnila v tem smislu menim, da je mogoče obstoječo sodno prakso razumeti tako, da omogoča sklep, da Sodišče nima samodejne pristojnosti za vse določbe mešanega sporazuma, ampak lahko razlaga le tiste določbe, v zvezi s katerimi je Unija izvajala svojo pristojnost. To analizo bom predstavila v oddelku 1.

38. Takšno razumevanje je ne le mogoče na podlagi obstoječe sodne prakse, temveč je po mojem mnenju tudi edina razlaga, ki je dopustna na podlagi ustavne delitve pristojnosti, kot jo predvidevata Pogodbi. Vendar se v zvezi s tem postavlja vprašanje, kako lahko Unija izvaja pristojnost na zunanji ravni in kakšne so posledice izvajanja deljene pristojnosti. Ti vprašanji bom obravnavala v oddelku 2.

¹⁹ Zadnja je bila sodba z dne 2. septembra 2021, Republika Moldavija (C-741/19, EU:C:2021:655). Vendar glavni razlog za preučitev pristojnosti v tej zadevi ni bilo dejstvo, da je bil zadevni sporazum mešani sporazum (kar je bil), temveč da je spor, iz katerega je izhajalo vprašanje razlage, nastal med dvema strankama zunaj Unije, vendar ga je moralo rešiti sodišče države članice.

²⁰ Glej zlasti sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Tesaura v zadevi Hermès (C-53/96, EU:C:1997:539, točki 20 in 21); sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Cosmasa v združenih zadevah Dior in drugi (C-300/98 in C-392/98, EU:C:2000:378, točki 40 in 41); sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja Colomerja v zadevi Merck Genéricos – Productos Farmacéuticos (C-431/05, EU:C:2007:48, točke od 47 do 54), in sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2010:436, točke od 50 do 56).

²¹ Heliskoski, J., opomba 18 teh sklepnih predlogov; Koutrakos, P., „Interpretation of Mixed Agreements“, v Hillion, C., in Koutrakos, P. (ur.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, London: Hart Publishing, 2010, str. od 116 do 137; Prete, L., opomba 11 teh sklepnih predlogov.

²² Sodba z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:935, v nadaljevanju: COTIF I).

²³ Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125).

39. V oddeku 3 bom nato to razlogovanje uporabila v obravnavani zadevi in ugotovila, da je Sodišče pristojno za razlago Enotnih pravil CUI, ker je Unija s pristopom k COTIF izvajala svojo pristojnost v zvezi s pravili, določenimi v tej konvenciji, vključno s pravili o odgovornosti upravljalca železniške infrastrukture.

1. Ponovna preučitev sodne prakse v zvezi s pristojnostjo Sodišča za razlago mešanih sporazumov

40. Pojasnjevanje pristojnosti Sodišča za razlago mednarodnih sporazumov se je začelo s sodbo Haegeman leta 1974²⁴. Ta zadeva se je nanašala na pristojnost Sodišča za razlago mednarodnih sporazumov na splošno, ne le mešanih sporazumov. Vprašanje se je postavilo, ker v členu 177 Pogodbe EGS (postal člen 267 PDEU) mednarodni sporazumi niso izrecno navedeni kot akti, ki jih Sodišče lahko razlaga. Sodišče je odločilo, da je pristojno za razlago sporazuma o pristopu med EGS in Grčijo, ker ga je sklenil Svet in je zato sestavni del prava Unije.²⁵ Vendar, kot je opozoril C. W. A. Timmermans, „vključitev mešanega sporazuma v pravni sistem Unije ne pomeni [...] neomejene pristojnosti Sodišča za celotni sporazum“.²⁶

41. Vprašanje pristojnosti Sodišča za razlago mešanih sporazumov, ker so del prava Unije, ali bolje, ker posamezna določba, ki jo je treba razložiti, spada na področje pristojnosti Unije, se je prvič postavilo v sodbi Demirel²⁷. Nemška vlada in vlada Združenega kraljestva sta trdili, da Sodišče ni pristojno za tiste določbe mešanega sporazuma s Turčijo, v zvezi s katerimi so države članice izvajale svoje pristojnosti.²⁸ Sodišče je na te trditve odgovorilo s pojasnilom, da sporno vprašanje ne spada v izključno pristojnost držav članic, in trditve, da Unija še ni izvajala svoje potencialne pristojnosti, zavrnilo kot neupoštevno, ne da bi pojasnilo, zakaj.²⁹

42. Čeprav bi bilo zato sodbo Demirel mogoče razumeti tako, da je Sodišče ugotovilo svojo pristojnost za razlago vseh določb mešanega sporazuma, razen tistih, ki spadajo na področje, ki je še vedno v izključni pristojnosti držav članic, Sodišče takšnega stališča ni jasno navedlo ali pojasnilo. Zato te sodbe iz zgodnjega obdobja ni mogoče razumeti kot dokončno stališče o splošnem vprašanju pristojnosti Sodišča za razlago mešanih sporazumov.³⁰

43. Poznejše sodbe v zvezi s pristojnostjo Sodišča za razlago lahko po mojem mnenju razdelimo v dve osnovni skupini. Prvo skupino sestavljajo tiste sodbe, v katerih se predlaga široka razlaga pristojnosti Sodišča na podlagi tega, da so mešani sporazumi del korpusa prava Unije in kot taki terjajo enotno razlago. V tej skupini je več sodb, ki se nanašajo na Sporazum o trgovinskih vidikih intelektualne lastnine (v nadaljevanju: TRIPS), kot sta sodbi Hermès³¹ in Dior³², sodba

²⁴ Sodba z dne 30. aprila 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41).

²⁵ Sodba z dne 30. aprila 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, točke od 3 do 6). Ta argumentacija je bila uporabljena tudi za utemeljitev pristojnosti za razlago aktov, sprejetih na podlagi mednarodnega sporazuma, katerega pogodbenica je Unija (glej sodbo z dne 20. septembra 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322)). Argument Haegeman je postal standardna utemeljitev pristojnosti Sodišča za razlago mednarodnih sporazumov v postopku predhodnega odločanja, ki se ponavlja v vseh takih zadevah. Glej nedavno sodbo z dne 2. septembra 2021, Republika Moldavija (C-741/19, EU:C:2021:655, točka 23 in navedena sodna praksa).

²⁶ Timmermans, C. W. A., „The Court of Justice and Mixed Agreements“, v: Court of Justice of the European Union (ur.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law – La Cour de Justice et la Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, 2013, T.M.C. Asser Press, Haag, Nizozemska, na str. 667.

²⁷ Sodba z dne 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, v nadaljevanju: Demirel).

²⁸ Prav tam (točka 8).

²⁹ Prav tam (točki 9 in 10).

³⁰ Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Cosmasa v združenih zadevah Dior in drugi (C-300/98 in C-392/98, EU:C:2000:378, točki 37 in 38).

³¹ Sodba z dne 16. junija 1998, Hermès (C-53/96, EU:C:1998:292, v nadaljevanju: Hermès).

³² Sodba z dne 14. decembra 2000, Dior in drugi (C-300/98 in C-392/98, EU:C:2000:688, točki 35 in 39).

Lesoochranárske zoskupenie³³, ki se nanaša na Aarhuško konvencijo, ter nedavna sodba Republika Moldavija³⁴, ki se nanaša na Pogodbo o energetski listini (v nadaljevanju: PEL). Pri drugi skupini zadev je bil uporabljen bolj zadržan pristop, v skladu s katerim se je za ugotovitev pristojnosti Sodišča poskušala poiskati povezava med določbo, katere razlaga se je zahtevala, in izvajanjem pristojnosti Unije. V tej skupini so sodba Merck³⁵, ki se prav tako nanaša na Sporazum TRIPS, ter več sodb, ki izhajajo iz postopkov za ugotavljanje kršitev, kot so sodbe Komisija/Irska³⁶, ki se nanaša na Bernsko konvencijo o varstvu književnih in umetniških del, Etang de Berre³⁷ v zvezi s Konvencijo o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem ali MOX Plant³⁸ v zvezi s Konvencijo ZN o pomorskem mednarodnem pravu.

44. Vprašanje pristojnosti se je v teh sodbah postavljalo iz različnih razlogov, zato jih ni mogoče pravilno razumeti zunaj njihovega posebnega okvira. Vendar je po mojem mnenju vse mogoče razumeti tako, da vodijo do ugotovitve, da Sodišče svojo pristojnost za posamezno določbo mešanega sporazuma navezuje na izvajanje pristojnosti Unije.

45. Ta razlaga ni takoj očitna, zlasti glede na prvo skupino sodb. Naj zato svojo trditev pojasnim na podlagi sodbe Hermès³⁹. V tej zadevi se je Sodišče soočilo s položajem, v katerem ni bilo jasno, ali začasni nacionalni ukrep v zvezi z znamko Beneluksa spada na področje uporabe člena 50 Sporazuma TRIPS, ki urejačasne ukrepe. Edina zakonodaja Unije na področju, ki ga pokriva zadevna določba Sporazuma TRIPS, je bila Uredba o znamki Skupnosti.⁴⁰ Vendar se je spor nanašal na znamko Beneluksa, in ne na znamko Skupnosti. Kljub temu je Sodišče ugotovilo, da je pristojno, ker se člen 50 Sporazuma TRIPS lahko enako uporablja za položaje, ki spadajo na področje uporabe nacionalnega prava in prava Unije. Sodišče je pojasnilo, da je njegova enotna razlaga očitno v interesu Unije.⁴¹

46. Na podlagi sklicevanja Sodišča na „interes za enotno razlago“ bi bilo mogoče sklepati, da je tak interes glavni razlog za ugotovitev pristojnosti za razlago člena 50 Sporazuma TRIPS.

47. Vendar je moralo Sodišče v tej zadevi in tudi v drugih, ki spadajo v prvo skupino, odgovoriti na dve različni vprašanji v zvezi s svojo pristojnostjo, ki ju je treba ločiti. Prvo vprašanje je, ali je Sodišče načeloma pristojno za razlago posamezne določbe mešanega sporazuma (člena 50 Sporazuma TRIPS v sodbi Hermès). Drugo vprašanje je, ali lahko Sodišče razlaga upoštevne določbe mešanega sporazuma, če je treba to razlago uporabiti v sporu pred nacionalnim sodiščem zunaj področja uporabe prava Unije.

48. Kar zadeva odgovor na prvo vprašanje, je Sodišče svojo pristojnost lahko ugotovilo zaradi izvajanja pristojnosti Unije v zvezi z določbo mešanega sporazuma, katere razlaga je bila zahtevana. S pristopom k Sporazumu TRIPS je njegov člen 50 postal del prava Unije na področju znamk Skupnosti. Tako je s pristopom Unije k Sporazumu TRIPS člen 50 postal del prava Unije.

³³ Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125).

³⁴ Sodba z dne 2. septembra 2021, Republika Moldavija (C-741/19, EU:C:2021:655).

³⁵ Sodba z dne 11. septembra 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos (C-431/05 (EU:C:2007:496)).

³⁶ Sodba z dne 19. marca 2002, Komisija/Irska (C-13/00, EU:C:2002:184).

³⁷ Sodba z dne 7. oktobra 2004, Komisija/Francija (C-239/03, EU:C:2004:598).

³⁸ Sodba z dne 30. maja 2006, Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345).

³⁹ Sodba z dne 16. junija 1998, Hermès (C-53/96, EU:C:1998:292).

⁴⁰ Uredba Sveta (ES) št. 40/94 z dne 20. decembra 1993 o znamki Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 17, zvezek 1, str. 146).

⁴¹ Sodba z dne 16. junija 1998, Hermès (C-53/96, EU:C:1998:292, točka 32).

49. Sodišče se je na „interes za enotno razlago“ oprlo le za utemeljitev odgovora na drugo vprašanje v zvezi s svojo pristojnostjo. To je bilo potrebno, ker se spor pred nacionalnim sodiščem ni nanašal na znamko Skupnosti, temveč na znamko Beneluksa. V tej zadevi bi se torej moral člen 50 Sporazuma TRIPS uporabljati kot nacionalno pravo, in ne kot pravo Unije. Sodišče je ob navajanju in uporabi sodne prakse, razvite v sodbah Dzodzi⁴², Leur-Bloem⁴³ in Giloy⁴⁴, svojo pristojnost za razlago prava Unije v položajih, ki ne spadajo na področje njegove uporabe, utemeljilo z nujnostjo, da se preprečijo različne razlage prava Unije, do katerih bi lahko prišlo, če Sodišče nacionalnim sodiščem ne bi pomagalo v notranjih položajih. Vendar je bilo to mogoče le zato, ker je člen 50 Sporazuma TRIPS najprej postal del prava Unije.

50. Podobno razlogovanje je bilo uporabljeno v vseh zadevah, za katere sem navedla, da spadajo v prvo skupino. V vseh teh zadevah je temeljni razlog, ki utemeljuje pristojnost Sodišča za razlago člena 50 Sporazuma TRIPS, člena 9(3) Aarhuške konvencije oziroma določb PEL v zvezi z neposrednimi tujimi naložbami, odločitev Unije, da s pristopom k zadevnim mešanim sporazumom te določbe vključi v pravo Unije.

51. Ta logika je bila jasneje razložena v drugi skupini zadev, v katerih je Sodišče bolj neposredno povežalo vsebino sporazuma z izvajanjem pristojnosti Unije. Pristojnost je bila ugotovljena bodisi zato, ker je bilo vprašanje, ki ga je zajemal mešani sporazum, urejeno z obstoječimi pravili Unije, bodisi se je, če ni bilo tako, štelo, da spada na področje, ki ga v veliki meri urejajo pravila Unije. Če pa taka povezava ni bila ugotovljena, je Sodišče ugotovilo, da ni pristojno za razlago, tudi če je na podlagi Pogodb obstajala potencialna deljena pristojnost.

52. Takšen je bil položaj v sodbi Merck⁴⁵. Sodišče je bilo ponovno pozvano k razlagi Sporazuma TRIPS, tokrat njegovega člena 33, ki ureja iztek patentnega varstva. Sodišče je ugotovilo, da je njegova pristojnost odvisna od tega, ali je Unija izvajala svojo pristojnost na zadevnem področju Sporazuma TRIPS. Potem ko je ugotovilo, da patenti niso (ali so samo v manjši meri) urejeni s pravom Unije, je Sodišče menilo, da je za odgovor na vprašanje, ali ima člen 33 Sporazuma TRIPS neposredni učinek, pristojno nacionalno sodišče. Po besedah Sodišča je „treba sklepati, da je, ker člen 33 Sporazuma TRIPS ureja področje, na katerem v tem stanju razvoja prava Skupnosti ostajajo prvenstveno pristojne države članice, le-tem dano na izbiro, ali tej določbi priznajo neposredni učinek ali ne“.⁴⁶

53. V smislu pristojnosti je to pomenilo, da Sodišče ni pristojno za razlago člena 33 Sporazuma TRIPS, ker Unija še ni izvajala svoje deljene pristojnosti na področju patentnega varstva.

54. V več sodbah, naštetih v točki 43 teh sklepnih predlogov, ki so bile sprejete v okviru postopkov za ugotavljanje kršitev, in ne kot predhodne odločbe, je bila pristojnost Sodišča prav tako povezana z izvajanjem pristojnosti Unije. V teh sodbah je bilo vprašanje pristojnosti postavljeno na nekoliko drugačen način. Sodišče je bilo v teh zadevah pozvano, naj najprej odgovori, ali je bila določba mešanega sporazuma, ki naj bi bila kršena, del prava Unije ali ne. Le v prvem primeru bi bilo

⁴² Sodba z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360).

⁴³ Sodba z dne 17. julija 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369).

⁴⁴ Sodba z dne 17. julija 1997, Giloy (C-130/95, EU:C:1997:372).

⁴⁵ Sodba z dne 11. septembra 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos (C-431/05 (EU:C:2007:496)).

⁴⁶ Sodba z dne 11. septembra 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos (C-431/05 (EU:C:2007:496, točka 47)).

mogoče ugotoviti, da država članica „ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb“. V teh sodbah je bil uveden očitno nov dejavnik: pristojnost se ugotovi, če je zadevno področje večinoma že urejeno z zakonodajo Unije.⁴⁷

55. Ugotovitev, da je področje politike večinoma že v zajeto v pravu Unije, je treba razumeti kot indic, ki Sodišču omogoča, da ugotovi, da se je Unija s pristopom k mešanemu sporazumu odločila izvajati svojo deljeno pristojnost tudi glede določenega vprašanja, ki ni obravnavano v njeni notranji zakonodaji. Izvajanje pristojnosti se je torej zgodilo s sklenitvijo zadevnega mešanega sporazuma.⁴⁸ To je omogočilo pristojnost Sodišča.

56. Če se obe usmeritvi sodne prakse razlagata na predlagani način, omogočata sklep, da je pristojnost Sodišča za razlago določbe mešanega sporazuma, v zvezi s katero Unija na notranji ravni še ni izvajala svojih pristojnosti, odvisna od ugotovitve, da je Unija svojo pristojnost v zvezi s tem konkretnim vprašanjem izvajala s sklenitvijo mešanega sporazuma.

57. V nadaljevanju bom pojasnila, zakaj je ta sklep nujen in edini možen v okviru sedanjega ustavnega reda Unije.

2. Nujna povezava med določbo, katere razlaga se zahteva, in izvajanjem pristojnosti Unije

58. Izvajanje pristojnosti, ki si jih Unija deli z državami članicami, je urejeno s Pogodbama. Ustavna izbira načina organizacije pristojnosti je hkrati utemeljitev in omejitev pristojnosti Sodišča za razlago mešanih sporazumov.

a) Kako pravila Pogodbe DEU o izvajanju pristojnosti utemeljujejo pristojnost Sodišča

59. Pristojnosti Unije se lahko izvajajo na notranji ravni s sprejemanjem notranje zakonodaje ali na zunanji ravni s samim pristopom k mednarodnemu sporazumu, ki ureja področja deljene pristojnosti. Sposobnost sklenitve mešanega sporazuma na področju deljene pristojnosti ni odvisna od pogoja, da se je ta pristojnost že izvajala na notranji ravni. Lahko se prvič izvaja s sklenitvijo mednarodnega sporazuma.

60. Takšno stališče so generalni pravobranilci že predlagali. V zadevi Mox Plant je generalni pravobranilec M. Poiares Maduro menil, da je „sklenitev mednarodnega sporazuma [...] lahko sama po sebi oblika izvajanja pristojnosti Skupnosti, ki ni izključna, neodvisno od tega, ali je bila prej sprejeta notranja zakonodaja Skupnosti“.⁴⁹

⁴⁷ Na primer sodbi z dne 19. marca 2002, Komisija/Irska (C-13/00, EU:C:2002:184, točka 16), in z dne 7. oktobra 2004, Komisija/Francija (C-239/03, EU:C:2004:598, točka 29).

⁴⁸ Glej v zvezi s tem pojasnilo v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca M. Poiarasa Madura v zadevi Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:42, točka 33).

⁴⁹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Poiarasa Madura v zadevi Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:42, točka 33). Na podlagi tega je sklenil, da je mogoče sodbo v predhodni zadevi Etang de Berre (sodba z dne 7. oktobra 2004, Komisija/Francija, C-239/03, EU:C:2004:598) razumeti tako, da je v okoliščinah navedene zadeve „Sodišče štelo, da je Skupnost s sklenitvijo sporazuma izvajala svojo pristojnost, ki ni izključna, na področju odvajanja sladke vode in rečnega blata v morsko okolje“.

61. Dve nedavni sodbi Sodišča, COTIF I⁵⁰ in ZMO Antarktika⁵¹, ponujata potrditev, da se lahko deljena pristojnost prvič izvaja s sklenitvijo mednarodnega sporazuma.⁵² V sodbi COTIF I je Sodišče razblinilo dvome, ki jih je povzročila izjava v mnenju 2/15⁵³, in potrdilo, da se lahko Unija vedno odloči,⁵⁴ da bo sama sklenila mednarodni sporazum na področju deljenih pristojnosti.⁵⁵ To pomeni, da lahko Unija svojo deljeno pristojnost prvič izvaja s podpisom mednarodnega sporazuma.

62. Kadar koli je torej mogoče ugotoviti, da se je Unija s pristopom k mednarodnemu sporazumu odločila izvajati (do tega trenutka le potencialne) deljene pristojnosti, postanejo zadevne določbe tega sporazuma od trenutka njegove sklenitve izvajana pristojnost Unije in s tem del prava Unije.

63. Zdi se, da je nekaj zmede posledica zamenjevanja vprašanja izvajanja deljenih pristojnosti na zunanji ravni (s sklenitvijo mednarodnega sporazuma) z vprašanjem, ali so zunanje pristojnosti izključne. To je posledica načina, kako je bilo načelo AETR⁵⁶ vključeno v današnji člen 3(2) PDEU. Ta člen določa, da ima Unija „izključno“ pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, če bi tak sporazum lahko vplival na pristojnosti, ki se že izvajajo na podlagi skupnih pravil, ali jih spremenil.

64. V nasprotju z zunanjimi odnosi Unije Pogodba DEU v notranjih položajih govori o izključnih ali deljenih pristojnostih. Izključne pristojnosti preprečujejo delovanje držav članic, vendar podobno tudi deljene pristojnosti, potem ko jih Unija začne izvajati, ravno tako preprečujejo delovanje držav članic. Vendar se na notranjem področju temu ne reče izključna pristojnost, temveč (čeprav ta izraz v Pogodbi DEU ni uporabljen) prednostna pravica. Prednostna pravica je določena v členu 2(2) PDEU.

65. Nezmožnost držav članic, da bi sklepale mednarodne sporazume, če bi to vplivalo na skupna pravila, je tudi posledica prednostne pravice. Vendar je znotraj ureditve Pogodb taka prednostna pravica umeščena v določbo o izključnih pristojnostih (člen 3(2) PDEU). To je morda razlog, iz katerega se izvajanje pristojnosti v zunanjih odnosih pogosto obravnava in razlaga drugače kot izvajanje pristojnosti v notranjih odnosih.

66. Poleg tega člen 3(2) PDEU obravnava prednostno pravico v položaju, ko se deljena pristojnost prvič izvaja na notranji ravni. Ta člen določa, da Unija, in ne države članice, sklene sporazum v zvezi s področjem, na katerem je bila državam članicam pristojnost odvzeta na podlagi prednostne pravice. Vendar člen 3(2) PDEU ne rešuje vprašanja posledic, ki nastanejo, če se deljena pristojnost prvič izvaja na zunanji ravni.

⁵⁰ Sodba z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:935, točka 66).

⁵¹ Sodba z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 126).

⁵² Takšno razlago te sodne prakse predlagajo tudi pravni teoretiki. Glej Neframi, E., „Article 216(1) TFEU and the Union’s shared external competence in the light of mixity: *Germany v Council (COTIF)*“, *Common Market Law Review*, zv. 56, 2019, str. od 489 do 520, na str. 506 in 507.

⁵³ Mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini EU-Singapur) z dne 16. maja 2017 (EU:C:2017:376).

⁵⁴ Kot je pojasnilo Sodišče, je bila navedba v mnenju 2/15, da na področju deljene pristojnosti, ki pa se ne izvaja, „predvidenega sporazuma ne more odobriti Unija sama“ (mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini EU-Singapur) z dne 16. maja 2017, EU:C:2017:376, točka 244), le ponovitev dejanskega stanja v zvezi z odločitvijo za sklenitev sporazuma s Singapurjem kot mešanega sporazuma (sodba z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet, C-600/14, EU:C:2017:935, točka 68). Z njo je pojasnilo politično ozadje podpisa tega sporazuma: mešana narava je bila izbrana, ker v Svetu ni bilo potrebne večine za sklenitev tega sporazuma brez sodelovanja držav članic. Mešana narava je bila torej posledica političnih okoliščin, in ne pravne nujnosti.

⁵⁵ To velja, kar zadeva pravo Unije. Seveda pa je v primeru, da mednarodno pravo preprečuje, da bi Unija sklenila mednarodni sporazum brez sodelovanja vseh ali dela svojih držav članic, treba tak sporazum skleniti kot mešani, da bi bil skladen z mednarodnim pravom. Glej v tem smislu sodbo z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točke od 127 do 133).

⁵⁶ Glej sodbo z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet (22/70, EU:C:1971:32), točka 17.

67. Ko se uporabi ustrežnejša terminologija prednostne pravice,⁵⁷ se položaj razjasni. Člen 2(2) PDEU določa, da lahko države članice na področju deljenih pristojnosti izvajajo svoje pristojnosti, če Unija svoje pristojnosti ne izvaja. Nasprotno, države članice ne morejo izvajati svoje pristojnosti (ta možnost jim je na podlagi prednostne pravice odvzeta), če je tako pristojnost v zvezi z nekim vprašanjem izvajala Unija. Če je torej Unija na notranji ravni izvajala deljeno pristojnost, države članice ne smejo vplivati na skupna pravila s sprejetjem notranje zakonodaje ali sklenitvijo mednarodnega sporazuma. To je razlog, na katerem temelji načelo AETR iz člena 3(2) PDEU.

68. Ne glede na to, ali Unija izvaja deljeno pristojnost s sklenitvijo mednarodnega sporazuma ali s sprejemanjem zakonodaje v okviru svojega pravnega reda, bi moral biti učinek enak: države članice tega pravila ne morejo spreminjati enostransko. V zvezi s tem torej ni pomembno, ali je Unija svojo pristojnost izvajala na notranji ali zunanji ravni. Razlog, iz katerega državam članicam ni dovoljeno enostransko spreminjati določb mednarodnega sporazuma v svojem notranjem pravnem redu, je enak tistemu, iz katerega jim je onemogočeno, da bi enostransko spreminjale akte, sprejete v okviru pravnega reda Unije: zagotavljanje dosledne in enotne uporabe prava Unije.

69. Z opiranjem na pojem prednostne pravice je mogoče razrešiti še eno pogosto zmedo v zunanjih odnosih Unije, in sicer tisto, pri kateri se vprašanje implicitne zunanje pristojnosti Unije zamenjuje z vprašanjem izključnosti njene zunanje pristojnosti.⁵⁸ Unija ima namreč implicitno zunanjo pristojnost na vseh področjih, na katerih ima notranjo (izključno ali deljeno) pristojnost. Izvajanje pristojnosti, ki je na notranji ravni predvidena kot deljena pristojnost, državam članicam preprečuje, da bi to pristojnost izvajale na notranji ali zunanji ravni.⁵⁹

70. Iz navedenega je poleg tega razvidno, da je namen iskanja obstoječih notranjih pravil Unije ali presoje, ali je področje pretežno že zajeto s pravili Unije, ugotoviti, ali so poskusi držav članic, da bi uredile zadevno vprašanje, preprečeni na podlagi prednostne pravice. S tem je utemeljena tudi pristojnost Sodišča za razlago.

71. Na skupna pravila lahko vpliva ne le sprejetje nasprotnih pravil ali sprememb njihovega besedila, temveč tudi njihova razlaga. Neodvisna razlaga skupnih pravil s strani organov držav članic bi lahko vplivala na ta pravila ali jih spremenila. Sodišče ima v pravnem redu Unije končno pristojnost za razlago tistih določb mednarodnega sporazuma, ki so postale skupna pravila, ker je Unija s pristopom k mednarodnemu sporazumu izvajala svojo deljeno pristojnost.

72. Zato je, če rečemo, da je Sodišče pristojno za razlago določb mednarodnega sporazuma, s katerim je Unija izvajala svojo deljeno pristojnost, enako, kot če bi rekli, da je Sodišče pristojno za razlago uredbe ali direktive, ki so jo sprejele institucije Unije. Upoštevni deli takega mednarodnega sporazuma so za pravni red Unije enake narave kot notranje sekundarno pravo. Iz tega seveda izhaja pristojnost Sodišča.

⁵⁷ Generalna pravobranilka J. Kokott je prav tako obravnavala prednostno pravico v okviru dveh sklepnih predlogov: sklepni predlog v zadevi Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15, EU:C:2018:362, točke od 111 do 117) in sklepni predlog v zadevi Komisija/Svet (C-13/07, EU:C:2009:190, točka 76).

⁵⁸ O tej zmedbi glej odličen članek, katerega avtor je Cremona, M., „Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process“, v Dashwood, A., in Maresceau, M. (ur.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, str. od 34 do 69.

⁵⁹ To velja za področja deljenih pristojnosti, za katera velja prednostna pravica, ne pa tudi za področja vzporednih deljenih pristojnosti. Čeprav za večino deljenih pristojnosti, določenih v Pogodbah, velja prednostna pravica, obstajajo tudi nekatere deljene pristojnosti, za katere ta pravica ne velja, ampak so vzporedne. To pomeni, da jih lahko hkrati izvajajo tako Unija kot države članice. Take so pristojnosti na področju humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja. Glej v zvezi s tem člen 4(4) PDEU.

b) Kako pravila Pogodbe DEU o izvajanju pristojnosti omejujejo pristojnost Sodišča

73. Priznanje pristojnosti Unije, da deljeno pristojnost prvič izvaja na mednarodni ravni, je ustavnopravno občutljivo, saj ta izbira vpliva na regulativno sposobnost držav članic na zadevnem področju. Tako je zaradi učinka prednosti, ki nastane pri večini deljenih pristojnosti na podlagi Pogodb: ko Unija uredi neko vprašanje, ga države članice ne morejo urejati same, dokler ureditev Unije ostane v veljavi.

74. Poenostavitev vprašanja pristojnosti Sodišča s tem, da se ta razširi na vse določbe mešanega sporazuma preprosto zato, ker je tak sporazum postal del prava Unije in ker to povečuje enotnost razlage prava Unije, je privlačna zamisel.⁶⁰ Vendar, kot je pravilno poudaril generalni pravobranilec G. Cosmas,⁶¹ ta interes Unije ne more upravičiti odprave obstoječe delitve pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami. Ta delitev je bila dogovorjena v Pogodbah, to je ustavni listini o pravnem in političnem sistemu Unije. Zato, čeprav je zaradi povezovanja izvajanja pristojnosti Unije in pristojnosti Sodišča zadnjenavedena „žrtev zapletenosti prve“,⁶² zgolj ta pomanjkljivost ne more upravičiti neupoštevanja ustavnih odločitev glede razmejitve pristojnosti Unije in njenih držav članic.

75. Zato lahko Sodišče ugotovi svojo pristojnost le v zvezi s tistimi določbami mešanega sporazuma, pri katerih je Unija izvajala svojo regulativno pristojnost. Pri notranji zakonodaji, sprejeti na področju deljenih pristojnosti, je vedno jasno, da je Unija nameravala urediti vse, kar je vsebovano v takih aktih. Nasprotno pa pri mešanih sporazumih to ni samoumevno, temveč je treba to potrditi z analizo vsakega posameznega sporazuma v njegovem lastnem okviru.

76. Odločitev o tem, ali naj Unija izvaja deljeno pristojnost, ki na podlagi prednostne pravice državam članicam preprečuje delovanje, ali pa naj bodo določena vprašanja prepuščena ureditvi na ravni držav članic, je politična izbira.⁶³ Vendar za to izbiro veljajo ustavna načela Unije. Prvič, Unija lahko deluje le za doseg ciljev politik Unije.⁶⁴ Drugič, Komisija lahko izvaja deljeno pristojnost le, če sta izpolnjeni načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Ti načeli urejata izvajanje pristojnosti Unije tako na notranji kot na zunanji ravni.⁶⁵

77. Subsidiarnost varuje odločanje na ravni držav članic. To postane še posebej pomembno, če upoštevamo, da deljene pristojnosti, ko se enkrat izvajajo na ravni Unije, izključujejo delovanje držav članic. Če Unija izvaja svojo pristojnost na zunanji ravni, načelo subsidiarnosti ni zagotovljeno z enakimi postopki kot pri notranjem odločanju.⁶⁶ To načelo pa je vseeno treba spoštovati. Na njegovo kršitev se je tako mogoče sklicevati, da bi se izpodbijala skladnost

⁶⁰ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja Colomerja v zadevi Merck Genéricos – Productos Farmacéuticos (C-431/05, EU:C:2007:48, točke od 54 do 60).

⁶¹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. Cosmasa v združenih zadevah Dior in drugi (od C-300/98 do C-392/98, EU:C:2000:378, točka 44).

⁶² Sklepni predlogi generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja Colomerja v zadevi Merck Genéricos – Productos Farmacéuticos (C-431/05, EU:C:2007:48, točka 52) in sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2010:436, opomba 31 v točki 47).

⁶³ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla, predstavljene v okviru postopka za izdajo mnenja 3/15 (Marakeška pogodba o dostopu do objavljenih del) (EU:C:2016:657, točka 119).

⁶⁴ Člen 216(1) PDEU med drugim določa, da lahko Unija sklene mednarodni sporazum, če je sklenitev potrebna, da se v okviru politik Unije doseže eden od ciljev iz Pogodb.

⁶⁵ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:296, točka 118).

⁶⁶ De Baere, G., „Subsidiarity as a Structural Principle Governing the use of EU External Competences“, v Cremona, M. (ur.), *Structural Principles in EU External Relations*, Oxford, Hart Publishing, 2018, str. od 93 do 116, na str. od 112 do 114.

mednarodnega sporazuma s Pogodbama, bodisi *ex ante* v okviru postopka iz člena 218(11) PDEU bodisi pozneje v postopku za razglasitev ničnosti ali v postopku predhodnega odločanja o veljavnosti.

78. Generalni pravobranilec G. Cosmas je opozoril še na eno ustavno značilnost, ki je ne bi smeli zanemariti pri določanju pristojnosti Sodišča glede mešanih sporazumov. Nanaša se na horizontalno razmejitev pristojnosti med Sodiščem in drugimi institucijami Unije. Kot je poudaril, čeprav je pravotvorna vloga neločljivo povezana s splošno vlogo Sodišča, to ne pomeni, da naj bi Sodišče prevzemalo zakonodajno pobudo.⁶⁷ Odločitev o tem, ali je treba harmonizirati nacionalno zakonodajo na nekem področju, v obravnavani zadevi v zvezi z odgovornostjo upravljavca železniške infrastrukture, pripada političnim institucijam Unije, sprejeti pa jo je treba v postopku odločanja, kot je predviden v Pogodbah. Če bi Sodišče samodejno ugotovilo, da so vse določbe mešanega sporazuma rezultat izvajanja pristojnosti Unije (rezultat samodejne ugotovitve pristojnosti Sodišča), bi dejansko s svojo presojo nadomestilo presojo pristojnih političnih institucij Unije glede tega, ali je harmonizacija na tem področju potrebna ali ne.

79. V zadevi COTIF I je Zvezna republika Nemčija trdila, da izvajanje deljene pristojnosti na zunanjem področju brez predhodnega notranjega izvajanja ustvarja tveganje izogibanja sodelovanju Evropskega parlamenta in obida rednega zakonodajnega postopka.⁶⁸ Ta trditev je z vidika ustavnega reda Unije upravičena.

80. Vendar postopek iz člena 218 PDEU zagotavlja, da imajo institucije Unije pri izvajanju pristojnosti v okviru zunanjih odnosov podobna pooblastila, kot jih imajo v notranjih zakonodajnih postopkih. Sodišče je to priznalo v svoji sodni praksi. Potrdilo je, da člen 218(6)(a)(v) PDEU⁶⁹ določa postopek, ki se uporablja za sporazume na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek.⁷⁰ Sodišče je menilo, da oba postopka zagotavljata podobno institucionalno ravnovesje.⁷¹ V obeh primerih ima Komisija pravico do pobude, Svet odloča s kvalificirano večino, potrebna pa je tudiodobritev Evropskega parlamenta.

81. Glede na ustavni pomen povezanosti pristojnosti Sodišča za razlago mešanega sporazuma z izvajanjem pristojnosti Unije na podlagi sprejetja takega sporazuma je edina mogoča ugotovitev ta, da je pred odločitvijo o obstoju pristojnosti Sodišča za razlago potrebna presoja razlogov, iz katerih je bil sporazum sklenjen kot mešani, in okoliščin te sklenitve. To seveda predpostavlja, da je Sodišče pristojno za razlago celotnega sporazuma, da bi odločilo, katere njegove določbe so določbe prava Unije. Sodišče je takšno pristojnost za razlago dejansko že potrdilo.⁷²

82. Naloga določiti, katere določbe mešanega sporazuma so tiste, v zvezi s katerimi je Unija izvajala svojo deljeno pristojnost, je zapletena in jo je mogoče opraviti le za vsak primer posebej. Ali je mogoče iz samega dejstva, da je bil sporazum sklenjen kot mešani, kar koli sklepati? Morda

⁶⁷ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. Cosmasa v združenih zadevah Dior in drugi (od C-300/98 do C-392/98, EU:C:2000:378, točka 48).

⁶⁸ Sodba z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:935, točka 70).

⁶⁹ Ta postopek je bil uporabljen ob pristopu Unije k COTIF, vključno z Enotnimi pravili CUI. Glej preambulo Sklepa 2013/103.

⁷⁰ Sodba z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 84).

⁷¹ Sodišče se je v sodbi z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 56) strinjalo z generalnim pravobranilcem Y. Botom, da sta postopka za notranje in zunanje delovanje simetrična.

⁷² V sodbah z dne 14. decembra 2000, Dior in drugi (C-300/98 in C-392/98, EU:C:2000:688, točka 33); z dne 11. septembra 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacéuticos (C-431/05, EU:C:2007:496, točka 33), in z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 31).

bi bilo mogoče trditi, da države članice sodelujejo pri takšnem sporazumu, ker je bilo odločeno, da Unija izvaja le nekatere od deljenih pristojnosti, medtem ko druge ostajajo v regulativni pristojnosti držav članic.

83. Kaj bi sicer lahko bil razlog za pristop držav članic k sporazumu? Po mojem mnenju bi države članice lahko imele druge razloge za pristop k mednarodnemu sporazumu kot pogodbenice skupaj z Unijo, tudi če jim takšen sporazum na podlagi prednostne pravice preprečuje enostransko delovanje na vseh področjih, ki jih zajema. Države članice bi na primer morda želele ohraniti nadzor nad pogajanjem o takem sporazumu, čeprav bi ga po njegovi sklenitvi izgubile. Države članice bi lahko tudi želele preprosto ostati vidne na mednarodni ravni. Nazadnje, njihovo sodelovanje bi lahko narekovalo mednarodno pravo (v nasprotju s pravom Unije). Zato menim, da iz samega dejstva, da je sporazum sklenjen kot mešani, ni mogoče veliko sklepati.

84. Mešani sporazumi, h katerim Unija pristopi kot stranka, so lahko zelo različni.⁷³ Lahko so dvostranski ali večstranski, izpogajani kot novi sporazumi ali pa so obstajali, še preden je Unija pridobila pristojnost za sodelovanje pri njih. Okoliščine, ki spremljajo sklenitev vsakega posameznega sporazuma, se lahko razlikujejo. Odgovor na vprašanje, ali je Unija izvajala svojo deljeno pristojnost, je še posebej težaven pri večstranskih sporazumih, pri katerih so bile države članice pogodbenice, še preden je Unija pristopila k takšnemu sporazumu. Tega, ali je Sodišče pristojno za razlago mešanega sporazuma, zato po mojem mnenju ni mogoče določiti vnaprej, kot splošno pravilo, ki velja za vsak sporazum.

85. Sodišče mora oceniti okoliščine sodelovanja Unije pri določenem sporazumu, da bi ugotovilo, ali je Unija izvajala svojo deljeno pristojnost v zvezi s posamezno določbo takega sporazuma. Če je tako, je Sodišče pridobilo pristojnost za razlago take določbe mešanega sporazuma za namene njene uporabe v pravnem redu Unije.

86. Zamisliti si je mogoče, da Sodišče iz pripravljalnih dokumentov, postopka za sklenitev, besedila mešanega sporazuma ali drugih upoštevnihi okoliščin ne bo moglo sklepati, da je Unija s pristopom k zadevnemu sporazumu nameravala izvajati nekatere od svojih deljenih pristojnosti. Menim, da bi v takem primeru moralo ugotoviti, da so zaradi spoštovanja ustavne ureditve pristojnosti države članice ohranile pristojnosti. V takem primeru bi se moralo Sodišče izreči za nepristojno. Vendar v obravnavani zadevi ni tako.

3. Pristojnost Sodišča za razlago Enotnih pravil CUI

87. COTIF, vključno z Enotnimi pravili CUI, je – kot je pojasnjeno na začetku teh sklepnihi predlogov – mešani mednarodni sporazum na področju prometa, za katero Pogodbi določata, da si Unija deli pristojnost z državami članicami. Vsa vprašanja, ki jih zajema COTIF, so bila v času pristopa Unije k tej konvenciji v izključni ali deljeni pristojnosti Unije. Ni torej nobenega področja, ki bi bilo v izključni pristojnosti držav članic.

88. Petindvajset držav članic Unije je bilo pogodbenic COTIF, preden se je Unija leta 2011 pridružila kot pogodbenica. Jasno je, da je Unija prevzela odgovornost za tiste dele COTIF, za katere je imela izključno zunanjo pristojnost na podlagi notranje zakonodaje (v skladu s prednostno pravico).⁷⁴ Izjavi je bil priložen seznam zakonodajnihi aktov Unije.⁷⁵

⁷³ A. Rosas, *op. cit.*, opomba 9 teh sklepnihi predlogov, na str. 12.

⁷⁴ Glej točke od 64 do 67 teh sklepnihi predlogov.

⁷⁵ Glej člen 7 Sporazuma o pristopu in Dodatek k Prilogi I k Sklepu 2013/103, naslovljeni „Izjava Evropske unije o uveljavljanju pristojnosti“.

89. Vendar te izjave ni mogoče razumeti kot izčrpen seznam področij, na katerih je Unija izvajala svoje pristojnosti ob pristopu k COTIF, saj se izvajanje notranjih pristojnosti Unije nenehno razvija.⁷⁶ Izjava torej ne nasprotuje razlagi, v skladu s katero je Unija (prvič) izvajala svoje deljene pristojnosti s samim aktom o pristopu k COTIF.

90. Enotna pravila CUI kot del COTIF pokrivajo področje prometne politike Unije, ki še ni bilo urejeno na notranji ravni (ali pa je bilo urejeno le obrobno⁷⁷). Enotna pravila CUI se nanašajo na pogodbe o uporabi železniške infrastrukture in odškodninsko odgovornost prevoznika ali upravljavca železniškega omrežja, ki bi lahko nastala med takšno uporabo.

91. Ali je Unija s pristopom k Enotnim pravilom CUI kot delu COTIF izvajala svojo deljeno pristojnost na področju prometa in na podlagi prednostne pravice državam članicam odvzela možnost, da bi urejale pogodbe o uporabi železniške infrastrukture in s tem povezano odškodninsko odgovornost v primerih pogodb, veljavnih znotraj Unije? Če je odgovor pritrdilen, je Sodišče pristojno za razlago upoštevni določb Enotnih pravil CUI.

92. Za Enotna pravila CUI se lahko šteje, da s harmonizacijo sklepanja pogodb o uporabi infrastrukture železniškega omrežja in odgovornosti strank v čezmejnem prometu znotraj Unije prispevajo k ciljem Unije na področju prometne politike.

93. Harmonizirana ureditev odgovornosti odpravlja razlike v čezmejnem izvajanju železniškega prometa in tako prispeva k odpravi ovir za nemoteno delovanje čezmejnega prevoza, kar je cilj, ki ga ob prepustitvi razhajajočim se zakonodajam držav članic ne bi bilo mogoče zlahka doseči. Ukrepanje na ravni Unije je tako mogoče upravičiti, saj spada pod enega od ciljev prometne politike in izpolnjuje načelo subsidiarnosti.

94. 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 te konvencije, *razen če ni pravila Unije, ki ureja posebej določeno področje*, ne glede na cilj in namen Konvencije o pospeševanju, izboljševanju in olajševanju mednarodnega železniškega prometa ter uporabo Konvencije v celoti v drugih pogodbenicah Konvencije.“⁷⁸

95. Člen 2 Sporazuma o pristopu razumem kot izraz namere Unije, da uredi odgovornost, povezano z izvajanjem pogodb o uporabi železniških omrežij v čezmejnem prometu znotraj Unije, in sicer z uporabo Enotnih pravil CUI za ta razmerja. Z drugimi besedami, Unija se je odločila urediti odgovornost upravljavca omrežja s sprejetjem Enotnih pravil CUI tudi za notranje položaje v Uniji.

⁷⁶ Podobno je Sodišče v zvezi s pristopom Unije h Konvenciji o pomorskem mednarodnem pravu z dne 10. decembra 1982 (UNCLOS) in izjavo o pristojnosti Skupnosti v okviru tega pristopa ugotovilo, da ta izjava predstavlja koristno podlago za sklicevanje, vendar je ni mogoče šteti za izčrpano. Glej sodbo z dne 30. maja 2006, Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, točka 109). Glej tudi Govaere, I., „Beware of the Trojan Horse: Dispute Settlement in (Mixed) Agreements and the Autonomy of the EU Legal Order“, v Hillion, C., in Koutrakos, P. (ur.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, London, Hart Publishing, 2010, str. od 187 do 207, na str. 194.

⁷⁷ Z Direktivo 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32), ki je nadomestila več direktiv, navedenih v Izjavi (glej točko 12 teh sklepni predlogov). Komisija se sklicuje med drugim na to direktivo, da bi ugotovila pristojnost Sodišča. Vendar ta direktiva po mojem mnenju ne zadostuje za ugotovitev izključne pristojnosti Unije v skladu s členom 3(2) PDEU. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:296, točki 154 in 155).

⁷⁸ Moj poudarek.

96. Poleg tega je v Prilogi II k Sklepu 2013/103⁷⁹ pomen poudarjenega izraza pojasnjen tako: „Razume se, da se izraz ‚ki ureja posebej določeno področje‘ uporablja za določen primer, katerega urejajo določbe Konvencije, vključno z njenimi dodatki, in ga ne ureja zakonodaja Evropske unije.“

97. Besedilo „razen če ni pravila Unije, ki ureja posebej določeno področje“ je treba po mojem mnenju razumeti tako, da bo Unija COTIF uporabljala kot svoja pravila, ki urejajo prevoz znotraj Unije. Tako Unija to konvencijo uporablja na področjih, ki jih še ni uredila na notranji ravni, da bi uredila tudi notranje položaje v Uniji, v zvezi s katerimi ima deljeno pristojnost.

98. Ta konvencija vključuje Enotna pravila CUI, kar pomeni, da se je Unija odločila uporabljati ta pravila za odgovornost upravljavcev železniške infrastrukture v notranjih položajih v Uniji. Hkrati je jasno, da si Unija s to izbiro ni zaprla vrat za spreminjanje teh pravil v zvezi s prometom znotraj Unije. Zato se Enotna pravila CUI uporabljajo za razmerja znotraj Unije le, če in dokler Unija ne sprejme drugačnih pravil. Dokler takšna pravila niso sprejeta, pa so Enotna pravila CUI tudi pravo Unije.

99. Menim torej, da je Unija izvajala svojo pristojnost na področju prometne politike, ki si jo deli z državami članicami, z namenom uporabe sistema odgovornosti upravljavcev železniške infrastrukture, kot ga predvidevajo Enotna pravila CUI, tudi za notranje položaje v Uniji. To je privedlo do odvzema regulativnih pristojnosti držav članic na tem področju na podlagi prednostne pravice. Sodišče je zato pristojno za razlago Enotnih pravil CUI.

B. Drugo vprašanje: ali za škodo, ki je nastala zaradi najema nadomestnih lokomotiv, veljajo Enotna pravila CUI?

100. Z drugim vprašanjem nacionalno sodišče sprašuje, ali člen 8(1)(b) Enotnih pravil CUI zajema stroške, ki so prevozniku nastali z najemom nadomestnih lokomotiv v času popravila poškodovanih lokomotiv. Sodišče je torej zaproseno, naj razloži pojem materialne škode v smislu te določbe. Kot sem že navedla v uvodu, Sodišče še ni imelo priložnosti razlagati Enotnih pravil CUI.

101. Družba ÖBB-Infrastruktur je trdila, da stroški najema nadomestnih lokomotiv pomenijo škodo, nastalo za sredstva družbe Lokomotion, in ne škode na samih lokomotivah, zato jih je treba razlikovati od stroškov, povezanih s škodo na samih lokomotivah. Poleg tega je trdila, da struktura Enotnih pravil CUI temelji na objektivni odgovornosti upravljavca železniške infrastrukture, zaradi česar bi bilo treba obseg odgovornosti iz člena 8(1)(b) Enotnih pravil CUI razlagati ozko. Družba ÖBB-Infrastruktur je poudarila, da v nasprotju s členom 15 Enotnih pravil CUI,⁸⁰ ki omogoča preseganje omejitev odgovornosti, če je ugotovljena krivda, zahteva po objektivni odgovornosti iz člena 8(1)(b) Enotnih pravil CUI terja ozko razlago „materialne škode“.

102. Komisija se je pridružila tej razlagi in navedla, da struktura COTIF in Enotnih pravil CUI podpira razlikovanje med materialno in denarno škodo, pri čemer člen 8(1)(b) Enotnih pravil CUI zajema le prvo.

⁷⁹ Izjava Evropske unije v zvezi s členom 2 Sporazuma, dodana kot Priloga 2 k Sklepu 2013/103.

⁸⁰ Člen 15 Enotnih pravil CUI določa: „Omejitve odgovornosti, predvidene v enotnih pravilih, in tudi določbe notranje zakonodaje, ki omejujejo odškodnino na določen znesek, ne veljajo, če se dokaže, da je škoda nastala zaradi dejanja ali opustitve, ki jo je storil povzročitelj škode z namenom povzročiti tako škodo ali iz malomarnosti in z zavedanjem, da bo taka škoda verjetno nastala.“

103. Družba Lokomotion je nasprotno trdila, da so stroški najema nadomestnih lokomotiv del stroškov, ki izhajajo iz materialne škode v skladu s členom 8(1)(b) Enotnih pravil CUI, saj prav tako prispevajo k povrnitvi lokomotiv v prvotno stanje.

104. Ne strinjam se.

105. Sodišče se je v okviru razlage določbe mednarodne pogodbe že sklicevalo⁸¹ na člen 31 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu z dne 23. maja 1969⁸² in člen 31 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami z dne 21. marca 1986⁸³, ki izražata mednarodno običajno pravo. V skladu s tema določbama je treba pogodbo razlagati v dobri veri v skladu z običajnim pomenom njenih izrazov v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in cilj.⁸⁴

106. Na prvem mestu in v nasprotju s trditvami družbe Lokomotion nič v strukturi in kontekstu člena 8(1) Enotnih pravil CUI ne nakazuje, da je njegov namen v celoti vzpostaviti prvotni položaj subjekta, vključno z odpravo vseh ovir za redno izvajanje njegove dejavnosti, ki jih je povzročila materialna škoda.

107. Namesto tega se člen 8(1)(a) Enotnih pravil CUI nanaša na osebno škodo (kot so smrt, poškodba ali druga telesna oziroma duševna okvara zdravja). Na primer, v primeru telesne poškodbe osebja subjekta se mi ne zdi v skladu s to določbo, da bi prevoznik lahko zahteval stroške, povezane z zaposlitvijo dodatnega osebja zaradi take poškodbe.

108. Podobno so po mojem mnenju stroški popravila, ki so nastali družbi Lokomotion, tisti, ki jih je treba nadomestiti v skladu s členom 8(1)(b) Enotnih pravil CUI. Najem nadomestnih lokomotiv po mojem mnenju ni povezan z materialno škodo, temveč je dodaten strošek, ki izhaja iz namena družbe Lokomotion, da še naprej nemoteno opravlja svoje storitve.

109. Člen 8(1)(c) Enotnih pravil CUI je edina določba, ki se nanaša na denarne stroške (to je tiste, ki presegajo konkretno škodo, povzročeno ljudem ali premoženju), ki jih prevoznik lahko prenese na upravljavca infrastrukture.

110. Poleg tega besedilo člena 8(1)(b) Enotnih pravil CUI določa, da je upravljavec (v obravnavani zadevi družba ÖBB-Infrastruktur) „odgovoren“, s čimer je določena objektivna odgovornost. Strinjam se z družbo ÖBB-Infrastruktur in Komisijo, da objektivna odgovornost zahteva ozko razlago pojma „materialna škoda“.

111. Nazadnje menim, da je tudi člen 8(4) Enotnih pravil CUI upošteven za ozko razlago obsega odgovornosti upravljavca v skladu s členom 8(1)(b) teh pravil. Natančneje, ta določba omogoča razširitev obsega odgovornosti upravljavca za „škodo, ki jo ima prevoznik zaradi zamude ali motenj obratovanja“. Ta škoda nastane prevozniku zaradi nezmožnosti pravočasne in redne uporabe izgubljenega ali poškodovanega vozila.

⁸¹ Na primer nedavno v sodbi z dne 19. novembra 2020, *Ministère public in Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Trženje kanabidiola – CBD)* (C-663/18, EU:C:2020:938, točka 66).

⁸² *Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 1155, str. 331.

⁸³ Uradni zapisniki Konference Združenih narodov o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami, zv. II, str. 91.

⁸⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 10. januarja 2006, *IATA in ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 40).

112. Ne trdim, da stroški, ki jih je imela družba Lokomotion, spadajo pod to določbo, saj glede na razpoložljive informacije v njenem obratovanju ni prišlo do zamude ali motenj. Drži pa, da so stroški, ki se lahko povrnejo zunaj same materialne škode v skladu s členom 8(1)(b) Enotnih pravil CUI, izrecno navedeni v sistemu teh pravil.

113. Člen 8(1)(c) Enotnih pravil CUI nazadnje napotuje na „denarno škodo, nastalo zaradi odškodnin, ki jih mora plačati prevoznik v skladu z Enotnimi pravili CIV⁸⁵ in Enotnimi pravili CIM⁸⁶“. Denarna škoda, ki jo je mogoče povrniti v okviru objektivne odgovornosti, je tista, ki je prevozniku nastala zaradi njegove nezmožnosti izpolnitve obveznosti prevoza v skladu z Enotnimi pravili CIV in Enotnimi pravili CIM. To denarno škodo je torej mogoče prenesti na upravljavca infrastrukture.

114. Ta razlaga se mi zdi skladna z obrazložitvenim poročilom k Enotnim pravilom CUI,⁸⁷ v katerem je navedeno, da denarna škoda ni vključena v člen 8(1)(b) Enotnih pravil CUI.

115. Res je, da si je pod najemom nadomestnih lokomotiv težko predstavljati položaj, v katerem bi nastala denarna škoda, navedena v členu 8(1)(c) ali členu 8(4) Enotnih pravil CUI. Vseeno pa to ne pomeni, da so takšne izgube zajete v členu 8(1)(b) Enotnih pravil CUI.

116. Zato menim, da stroški najema nadomestnih lokomotiv ne spadajo pod pojem materialne škode iz člena 8(1)(b) Enotnih pravil CUI.

C. Tretje vprašanje: ali lahko stranki v pogodbi določita večjo odgovornost s splošno napotitvijo na nacionalno pravo?

117. S tretjim vprašanjem nacionalno sodišče sprašuje, ali v primeru, da se člen 8(1)(b) Enotnih pravil CUI ne uporablja za stroške, ki so družbi Lokomotion nastali zaradi nadomestitve poškodovanih lokomotiv, splošna napotitev na ABGB v pogodbi pomeni veljavno prevzemanje večje odgovornosti, kot je določena v Enotnih pravilih CUI, na podlagi njihovih členov 4 in 19(1).

118. S tem vprašanjem se od Sodišča zahteva, da odloči o ustreznem ravnovesju med pogodbeno svobodo in zavezujočo naravo Enotnih pravil CUI glede odgovornosti.⁸⁸

⁸⁵ Enotna pravila za pogodbo o mednarodnem železniškem prevozu potnikov in prtljage (CIV). Dodatek A h Konvenciji o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) z dne 9. maja 1980. Natančneje, člen 26(1) Enotnih pravil CIV določa: „Prevoznik je odgovoren za škodo, nastalo zaradi smrti, telesne poškodbe ali druge telesne ali duševne okvare zdravja potnika, ki jo je povzročila nesreča v železniškem prometu med potnikovim zadrževanjem v železniških vagonih ali pri vstopanju vanje ali izstopanju iz njih, ne glede na to, katera železniška infrastruktura se pri tem uporablja.“

⁸⁶ Enotna pravila za pogodbo o mednarodnem železniškem prevozu blaga. Dodatek B h Konvenciji o mednarodnem železniškem prometu (COTIF) z dne 9. maja 1980. Natančneje, člen 23(1) Enotnih pravil CIM določa: „Prevoznik je odgovoren za škodo, ki nastane zaradi celotne ali delne izgube ali poškodbe blaga od prevzema blaga do njegove izročitve ter tudi prekoračitve izročilnega roka, ne glede na to, katera železniška infrastruktura se uporablja.“

⁸⁷ Prečiščeno obrazložitevno poročilo generalne skupščine, AG 12/13, dodatek 8, 30. 9. 2015, str. 14, naslov III, točka 2. Sodišče se je v sodbi z dne 26. septembra 2013, ÖBB-Personenverkehr (C-509/11, EU:C:2013:613, točka 41), že sklicevalo na obrazložitevno poročilo v zvezi z Enotnimi pravili CIV. Čeprav obrazložitevno poročilo seveda ni odločilnega pomena za razlago Enotnih pravil CUI s strani Sodišča, menim, da ga je mogoče uporabiti kot pomoč pri razlagi.

⁸⁸ Na primer, v obrazložitevni poročilu k Enotnim pravilom CUI je navedeno, da „Enotna pravila za pogodbo o uporabi infrastrukture v mednarodnem železniškem prometu (Enotna pravila CUI) [...] temeljijo na osnovni zamisli, da se pogodbenim strankam pri oblikovanju njihovih pogodbenih razmerij zagotovi največja mogoča svoboda, pri čemer pa mora biti odgovornost urejena na enoten in zavezujoč način. To zlasti preprečuje težave, ki bi lahko nastale, če bi imele države različne sisteme odgovornosti.“ Na str. 3, točka 7.

119. Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, sta se stranki dogovorili, da bosta v pogodbo o uporabi železniške infrastrukture vključili SPP.⁸⁹ Ti se sklicujejo na več virov, vključno z ABGB, ki po eni strani določa krivdno ravnanje kot pogoj za odgovornost, po drugi strani pa dopušča širši obseg zahtevkov, kot so na primer stroški najema v obravnavani zadevi.

120. Ali je glede na navedeno mogoče sklepati, da sta stranki z vključitvijo subsidiarne uporabe ABGB dogovorili večjo odgovornost, kot to dopušča člen 4 Enotnih pravil CUI?

121. Po mojem mnenju je odgovor na to vprašanje pritrdilen.

122. Člen 4 Enotnih pravil CUI pogodbenim strankam omogoča, da prevzamejo večje odgovornosti in obveznosti od tistih, ki jih predvidevajo Enotna pravila CUI.

123. Najprej menim, da ta določba ne zahteva, da sta *tako* podlaga *kot* obseg odgovornosti večja od tega, kar je določeno v Enotnih pravilih CUI. Člen 4 Enotnih pravil CUI razumem bolj v smislu, da strankam zagotavlja svobodo, da s pogodbo razširijo odgovornost.

124. Ta razlaga je skladna z obrazložitvenim poročilom k členu 4 Enotnih pravil CUI, v skladu s katerim je namen tega člena omogočiti pogodbenim strankam, da „razširijo svojo odgovornost“.⁹⁰ V obrazložitvenem poročilu ni nobenega razlikovanja med podlago in obsegom odgovornosti.

125. To pomeni, da lahko stranki v pogodbi določita razširitev odgovornosti upravljavca omrežja za škodo, ki je prevozniku nastala z najemom nadomestnih lokomotiv med popravilom poškodovanih lokomotiv. Prav tako lahko takšna odgovornost temelji na krivdnem ravnanju.

126. Družba ÖBB-Infrastruktur je navedla trditev, da splošno sklicevanje na več nacionalnih predpisov v njenih SPP pomeni vzorčni in ne izčrpen seznam, zaradi česar je preveč nenatančno, da bi ga bilo mogoče šteti za odstopanje na podlagi člena 4 Enotnih pravil CUI. Družba ÖBB-Infrastruktur je trdila tudi, da se SPP sklicujejo na več nacionalnih zakonov, ki bi se lahko uporabljali v obravnavanem položaju, zaradi česar je treba uporabiti Enotna pravila CUI kot edini instrument, ki ureja odgovornost, ki izhaja iz pogodbe.

127. Člen 4 Enotnih pravil CUI ne omejuje tega, kako lahko stranke pogodbeno dogovorijo širšo odgovornost. Nič ne kaže na to, da tega ne bi bilo mogoče doseči s splošno izbiro pravil nacionalnega sistema. Nacionalno sodišče mora presoditi, ali je bil to dejansko namen pogodbenih strank.

128. Te ugotovitve ne omajata člen 19(1) Enotnih pravil CUI, ki določa obvezno uporabo Enotnih pravil CUI za druge odškodninske tožbe. V obrazložitvenem poročilu k členu 19(1) Enotnih pravil CUI⁹¹ je navedeno, da je njegov cilj „v celoti zaščititi sistem odgovornosti [...] z omejitvijo zunajpogodbenih zahtevkov“. Vendar menim, da se spor o glavni stvari nanaša na pogodbene zahtevke (razširitev odgovornosti), ki so določeni v okviru tega, kar dovoljuje člen 4 Enotnih pravil CUI. Iz tega sledi, da se člen 19(1) Enotnih pravil CUI v obravnavani zadevi ne uporablja.

⁸⁹ Glej točki 15 in 16 teh sklepnih predlogov.

⁹⁰ Obrazložitevno poročilo k Enotnim pravilom CUI, str. 10, točka 3. Glej opombo 87 teh sklepnih predlogov.

⁹¹ Obrazložitevno poročilo k Enotnim pravilom CUI, str. 20, točka 1, v zvezi s členom 19 Enotnih pravil CUI. Glej opombo 87 teh sklepnih predlogov.

129. Tako menim, da bi moralo Sodišče na tretje vprašanje odgovoriti, da člen 4 in člen 19(1) Enotnih pravil CUI strankam omogočata, da pogodbeno dogovorita razširitev odgovornosti s splošno napotitvijo na nacionalno pravo. Taka razširitev lahko določa odgovornost, ki je po obsegu širša, vendar je pogojena z dokazom krivdnega ravnanja.

V. Predlog

130. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija), odgovori:

1. Sodišče Evropske unije je pristojno za razlago Enotnih pravil za pogodbo o uporabi infrastrukture v mednarodnem železniškem prometu (CUI; Dodatek E h Konvenciji o mednarodnem železniškem prometu (COTIF)).
2. Člen 8(1)(b) Enotnih pravil CUI je treba razlagati tako, da ne vključuje stroškov, ki prevozniku nastanejo zato, ker mora zaradi poškodbe svojih lokomotiv najeti druge nadomestne lokomotive.
3. Člen 4 in člen 19(1) Enotnih pravil CUI je treba razlagati tako, da pogodbenim strankam omogočata, da s splošno napotitvijo na nacionalno pravo veljavno razširita svojo odgovornost, tudi če to vodi do širšega obsega odgovornosti, pri čemer pa je pogoj zanjo krivdno ravnanje.