



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

27 päivänä maaliskuuta 2019*

Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 258 artikla – Päätös 2014/699/EU – Vilpittömän yhteistyön periaate – SEU 4 artiklan 3 kohta – Tutkittavaksi ottaminen – Moititun menettelytavan vaikutukset perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä – Euroopan unionin kansainvälisen toiminnan yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen kohdistuvat jatkuvat vaikutukset – Kyseessä olevan jäsenvaltion perustellun lausunnon noudattamiseksi toteuttamien toimenpiteiden riittävyys – Saksan liittotasavallan äänestäminen Valtioiden välisen kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestön (OTIF) uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa päätöksessä 2014/699/EU määritellyn unionin kannan vastaisesti ja kyseisen jäsenvaltion tätä kantaa ja tässä päätöksessä määriteltyjä äänioikeuden käyttämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä vastaan esittämä vastalause

Asiassa C-620/16,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 29.11.2016,

Euroopan komissio, asiamiehinään W. Mölls, L. Havas, J. Hottiaux ja J. Norris-Usher,

kantajana,

jota tukee

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään R. Liudvinaviciute-Cordeiro ja J.-P. Hix,

väliintulijana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: seitsemännen jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász ja C. Vajda (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.7.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,
kuultuaan julkisasiamiehen 9.1.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta tiettyihin kansainvälisiin rautatiekuljetuksia koskevaan yleissopimukseen (COTIF) ja sen lisäyksiin tehtäviin muutoksiin 24.6.2014 annetun neuvoston päätöksen 2014/699/EU (EUVL 2014, L 293, s. 26) ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, kun se Valtioiden välisen kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestön (OTIF) uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa äänesti kyseisessä päätöksessä määritellyn kannan vastaisesti ja ilmoitti julkisesti vastustavansa sekä kyseistä kantaa että päätöksessä säädettyjä äänioikeuden käyttämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

COTIF

- 2 Kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskeva 9.5.1980 tehty yleissopimus, sellaisena kuin se on muutettuna 3.6.1999 tehdyllä Vilnan pöytäkirjalla (jäljempänä COTIF), tuli voimaan 1.7.2006. COTIFin sopimuspuolina olevat 49 valtiota, joihin kuuluvat kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot Kyproksen tasavaltaa ja Maltan tasavaltaa lukuun ottamatta, muodostavat Valtioiden välisen kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestön (OTIF).
- 3 COTIFin 2 artiklan 1 §:n mukaan OTIFin tavoitteena on joka suhteessa edistää, parantaa ja helpottaa kansainvälistä rautatieliikennettä erityisesti laatimalla yhtenäiset oikeudelliset järjestelyt kansainvälistä rautatieliikennettä koskevan oikeuden eri aloille.
- 4 OTIFin uudelleentarkastelukomitea koostuu lähtökohtaisesti kaikista COTIFin osapuolista. COTIFin 17 artiklan 1 §:n a ja b kappaleen mukaan OTIFin uudelleentarkastelukomitea päättää toimivaltansa mukaisesti COTIFin muutosehdotuksista ja lisäksi tutkii OTIFin yleiskokouksen päätettäväksi esitetyt ehdotukset. Näiden kummankin OTIFin elimen toimivalta COTIFin muuttamisen osalta vahvistetaan tämän yleissopimuksen 33 artiklassa.
- 5 Tämän yleissopimuksen VI osaan, jonka otsikko on "[COTIFin] muuttaminen", kuuluvassa 33 artiklassa, jonka otsikko on "Toimivalta", määrätään seuraavaa:

”_ _

2 § Yleiskokous päättää [COTIFin] muutosehdotuksista, jollei 4–6 §:ssä toisin määrätä.

--

4 § Jollei yleiskokous 3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisesti toisin päättä, tarkistuskomissio päättää seuraavia määräyksiä koskevista muutosehdotuksista:

a) 9 artikla sekä 27 artiklan 2–5 §;

--

d) yhtenäiset säännökset CUV, paitsi 1, 4, 5 sekä 7–12 artikla;

--”

6 COTIFin 35 artiklassa, jonka otsikko on ”Komissioiden päätökset”, määrätään seuraavaa:

”1 § Pääsihteeri ilmoittaa komissioiden päättämistä [COTIFin] muutoksista jäsenvaltioille.

2 § Tarkistuskomission päättämät [COTIFin] muutokset tulevat voimaan kaikkien jäsenvaltioiden osalta kahdennentoista kuukauden ensimmäisenä päivänä siitä kuukaudesta lukien, jonka kuluessa pääsihteeri on ilmoittanut niistä jäsenvaltioille. --

3 § Tarkistuskomission päättämät [COTIFin] liitteiden muutokset tulevat voimaan kaikkien jäsenvaltioiden osalta kahdennentoista kuukauden ensimmäisenä päivänä siitä kuukaudesta lukien, jonka kuluessa pääsihteeri on ilmoittanut niistä jäsenvaltioille. --

--”

7 COTIFin 38 artiklan 2 §:stä ilmenee, että COTIFIin liittyneenä alueellisena taloudellisen yhdentymisen järjestönä Euroopan unioni voi käyttää oikeuksia, jotka sen jäsenillä on COTIFin nojalla, mikäli ne koskevat kyseisen järjestön toimivaltaan kuuluvia asioita. COTIFin 38 artiklan 3 §:ssä määrätään, että äänioikeuden sekä 35 artiklan 2 ja 4 §:ssä mainitun vastustusoikeuden osalta unionilla on käytettävissään yhtä monta ääntä kuin sillä on jäseniä, jotka ovat samalla OTIFin jäsenvaltioita. Viimeksi mainitut saavat käyttää oikeuksiaan, erityisesti äänioikeutta, vain 38 artiklan 2 §:n sallimassa laajuudessa.

Sopimukseen liittyminen

8 Bernissä 23.6.2011 allekirjoitettu Euroopan unionin ja Valtioiden välisen kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestön välinen sopimus Euroopan unionin liittymisestä 9.5.1980 tehtyyn kansainvälisiin rautatiekuljetuksia koskevaan yleissopimukseen (COTIF), sellaisena kuin se on muutettuna 3.6.1999 tehdyllä Vilnan pöytäkirjalla (EUVL 2013, L 51, s. 8; jäljempänä liittymissopimus), tuli sen 9 artiklan mukaisesti voimaan 1.7.2011.

9 Liittymissopimuksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1 § Kun päätetään asioista, joissa unionilla on yksinomainen toimivalta, unioni käyttää [COTIFin] mukaista jäsenvaltioidensa äänioikeutta.

2 § Kun päätetään asioista, joissa unionilla on jäsenvaltioidensa kanssa jaettu toimivalta, joko unioni tai sen jäsenvaltiot äänestävät.

3 § Jollei [COTIFin] 26 artiklan 7 §:stä muuta johdu, unionilla on äänimäärä, joka vastaa niiden unionin jäsenvaltioiden äänimäärää, jotka ovat myös [COTIFin] osapuolia. Kun unioni äänestää, sen jäsenvaltiot eivät äänestä.

4 § Unioni ilmoittaa tapauskohtaisesti muille yleissopimuksen osapuolille tapauksista, joissa se käyttää 1–3 kohdan mukaista äänioikeutta yleiskokouksen ja muiden käsittelyelinten esityslistojen eri asiakohtien suhteen. Tätä velvoitetta sovelletaan myös silloin, kun päätökset tehdään kirjeenvaihtona. Tämä tieto on annettava OTIFin pääsihteerille riittävän ajoissa, jotta tieto sekä kokousasiakirjat tai kirjeenvaihtona tehtävä päätös voidaan toimittaa kaikille sopimuspuolille.”

Unionin oikeus

Päätös 2013/103 EU

- 10 Liittymissopimus hyväksyttiin unionin puolesta Euroopan unionin liittymistä 9 päivänä toukokuuta 1980 tehtyyn kansainvälisiin rautatiekuljetuksia koskevaan yleissopimukseen (COTIF), sellaisena kuin se on muutettuna 3 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyllä Vilnan pöytäkirjalla, koskevan Euroopan unionin ja Valtioiden välisen kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestön välisen sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä 16.6.2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2013/103/EU (EUVL 2013, L 51, s. 1).
- 11 Päätöksen 2013/103 5 artiklassa säädetään, että ”OTIFin kokousten valmistelua, kokouspuheenvuoroja ja äänestystä koskevat sisäiset järjestelyt vahvistetaan tämän päätöksen liitteessä III”.
- 12 Kyseisen päätöksen liitteessä III käsitellään Euroopan unionin neuvoston, jäsenvaltioiden ja komission sisäisiä järjestelyjä OTIFin menettelyissä ”Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisen unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksen [huomioon ottamiseksi] myös kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanovaiheessa”, kuten tämän liitteen johdantokappaleesta ilmenee.
- 13 Kyseisessä liitteessä olevassa 2 kohdassa, jonka otsikko on ”Koordinointimenettely”, säädetään seuraavaa:
- ”_ _
- 2.2 Koordinointikokouksissa sovitaan joko ainoastaan unionin puolesta tai tarvittaessa unionin ja sen jäsenvaltioiden puolesta esitettävistä kannoista. Jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan liittyviä kantoja voidaan koordinoida näissä kokouksissa, jos jäsenvaltiot niin päättävät.
- _ _
- 2.6 Jos komissio ja jäsenvaltiot eivät pysty sopimaan koordinointikokouksessa yhteisestä kannasta muun muassa toimivaltajakoa koskevien erimielisyyksien vuoksi, asia annetaan pysyvien edustajien komitean ja/tai neuvoston ratkaistavaksi.”
- 14 Tässä samassa liitteessä olevassa 3 kohdassa, jonka otsikko on ”Lausumat ja äänestäminen OTIFin kokouksissa”, säädetään seuraavaa:
- ”3.1 Jos esityslistalla on asioita, jotka kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, komissio käyttää puheenvuoroja ja äänestää unionin puolesta. Asianmukaisen yhteensovittamisen jälkeen myös jäsenvaltiot voivat käyttää puheenvuoroja tukeakseen ja/tai kehittääkseen unionin kantaa.
- 3.2 Jos esityslistalla on asioita, jotka kuuluvat kansalliseen yksinomaiseen toimivaltaan, jäsenvaltiot käyttävät puheenvuoroja ja äänestävät.

- 3.3 Jos esityslistalla on asioita, jotka sisältävät sekä kansalliseen että unionin toimivaltaan kuuluvia osia, puheenjohtajavaltio ja komissio ilmaisevat yhteisen kannan. Asianmukaisen koordinoinnin jälkeen jäsenvaltiot voivat käyttää puheenvuoroja tukeakseen ja/tai kehittääkseen yhteistä kantaa. Tapauksen mukaan jäsenvaltiot tai komissio äänestävät unionin ja sen jäsenvaltioiden puolesta yhteisen kannan mukaisesti. Päätös siitä, kuka äänestää, tehdään sen mukaan, kenellä on eniten toimivaltaa (eli kuuluvatko asiat enimmäkseen kansalliseen vai unionin toimivaltaan).
- 3.4 Jos esityslistalla on asioita, jotka sisältävät sekä kansalliseen että unionin toimivaltaan kuuluvia osia, eivätkä komissio ja jäsenvaltiot ole pystyneet sopimaan yhteisestä kannasta siten kuin 2.6 kohdassa tarkoitetaan, jäsenvaltiot ja komissio voivat käyttää puheenvuoroja ja äänestää selvästi niiden toimivaltaan kuuluvista asioista.
- 3.5 Jos komissio ja jäsenvaltiot eivät ole päässeet yksimielisyyteen toimivallan jaosta tai jos unionin kantaan tarvittavaa enemmistöä ei ole ollut mahdollista saavuttaa, tilanteen selvittämiseen tai unionin kannan muodostamiseen pyritään kaikin mahdollisin keinoin. Ennen tätä ja asianmukaisen koordinoinnin jälkeen jäsenvaltiot ja/tai komissio, siten kuin on aiheellista, voivat käyttää puheenvuoroja sillä edellytyksellä, että ilmaistu kanta ei rajoita tulevaa unionin kantaa, on johdonmukainen unionin politiikkojen ja unionin aiempien kannanottojen kanssa sekä on unionin lainsäädännön mukainen.
- 3.6 – –

Jäsenvaltioiden ja komission edustajien on vakavasti pyrittävä saavuttamaan yhteinen kanta ja puolustettava tätä kantaa OTIFin työryhmissä käytävissä keskusteluissa.”

Päätös 2014/699

- 15 Päätöksen 2014/699 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”[COTIFin] puitteissa toimivan uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa unionin puolesta esitettävä kanta on tämän päätöksen liitteen mukainen”. Kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”unionin edustajat uudelleentarkastelukomiteassa voivat sopia tämän päätöksen liitteessä mainittuihin asiakirjoihin tehtävistä vähäisistä muutoksista ilman neuvoston uutta päätöstä”.
- 16 Päätöksen 2014/699 liitteessä olevassa 3 kohdassa säädetään OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen esityslistan eri kohtien osalta unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivallan jaosta, äänioikeuksien käyttämisestä ja suositellusta yhteensovitusta kannasta.
- 17 OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdan osalta, jotka koskevat COTIFin 12 artiklan sekä liitteen D (CUV), joka koskee yhtenäisiä säännöksiä sopimuksista vaunujen käytöstä kansainvälisessä rautatieliikenteessä (CUV), 2 ja 9 artiklan muutosehdotuksia (jäljempänä riidanalaiset muutokset), päätöksen 2014/699 liitteessä olevassa 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kohta 4: COTIF-yleissopimuksen osittainen tarkistaminen – perussopimus

– –

Toimivalta: jaettu.

Äänioikeudet: jäsenvaltiot.

Suositteltu yhteensovitettu kanta:

– –

Kannatetaan 12 artiklan muutoksia (tuomioiden täytäntöönpano). Lisäys on kannatettava, koska sillä muutetaan määritelmä 'haltija' unionin lainsäädännön mukaiseksi.

--

Kohta 7: Lisäyksen D (CUV) osittainen tarkistaminen

--

Toimivalta: jaettu.

Äänioikeudet: unioni.

Suosittelun kanta: kannatetaan 2 ja 9 artiklan muutoksia, koska niillä selkiytetään haltijan ja kunnossapidosta vastaavan yksikön tehtäviä unionin lainsäädännön mukaisesti ([yhteisön rautateiden turvallisuudesta annetun direktiivin 2004/49/EY (rautatieturvallisuudisdirektiivi) muuttamisesta 16.12.2008 annettu] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/110/EY [(EUVL 2008, L 345, s. 62)]). --

--”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

- 18 Komissio kehotti 4.8.2014 päivätyssä kirjeessään Saksan liittotasavaltaa selittämään menettelyään OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa, joka pidettiin 25. ja 26.6.2014.
- 19 Saksan liittotasavalta katsoi 12.11.2014 päivätyssä vastauksessaan, että sen menettely oli täysin oikeutettu ja laillinen sillä perusteella, ettei yksikään kyseessä olevista muutoksista kuulunut Euroopan unionin toimivaltaan, koska viimeksi mainittu ei ollut käyttänyt sisäistä toimivaltaansa kyseessä olevilla aloilla.
- 20 Komissio aloitti 29.5.2015 SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn osoittamalla Saksan liittotasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se väitti, että menettelyllään OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa tämä jäsenvaltio oli jättänyt noudattamatta päätöksen 2014/699 ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan. Komissio totesi lisäksi, että siitä toiseikasta, että Saksan liittotasavalta nimenomaisesti piti omien toteamustensa perusteella menettelyään oikeutettuna, oli mahdollista päätellä, että kyseinen jäsenvaltio menettelisi todennäköisesti samoin vastaisuudessa samankaltaisessa tilanteessa.
- 21 Saksan liittotasavalta kiisti komission väitteet 7.7.2015 päivätyssä vastauksessaan.
- 22 Kun Valtioiden välisen kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestön (OTIF) 12. yleiskokouksessa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta tiettyihin kansainvälisiin rautatiekuljetuksia koskevaan yleissopimukseen (COTIF) ja sen lisäyksiin tehtäviin muutoksiin 18.9.2015 annettua neuvoston päätöstä (EU) 2015/1734 (EUVL 2015, L 252, s. 43) oltiin antamassa, Saksan liittotasavalta esitti neuvoston kokouksen pöytäkirjaan liitetyn lausuman (jäljempänä 17.9.2015 esitetty lausuma), jossa todetaan seuraavaa:

”[Saksan liittotasavalta] katsoo oikeudelliselta kannalta, että sillä on oikeus käyttää äänioikeutta kohdissa 8 (COTIFin osittainen tarkistaminen – perussopimus), 10 (Lisäyksen D (CUV) osittainen tarkistaminen) ja 13 (selitysmuistio, tarkistettu ja konsolidoitu toisinto), vaikka tämä on päätöksen [2015/1734] vastaista. Syynä on se, ettei unioni ole tältä osin toimivaltainen. Toimivallan jakoa

unionin ja jäsenvaltioiden välillä koskee unionin tuomioistuimessa vireillä oleva menettely (asia C-600/14 – Saksa v. neuvosto). Siihen saakka, kunnes unionin tuomioistuin antaa tuomionsa – –, [Saksan liittotasavalta] pitäytyy oikeudellisessa kannassaan sanotun vaikuttamatta unionin tuomioistuimessa vireillä olevaan menettelyyn – – ja käyttää äänioikeuttaan OTIFin yleiskokouksessa poikkeamatta tästä neuvoston päätöksestä, vaikka pitääkin tätä päätöstä laittomana.”

- 23 Komissio lähetti 11.12.2015 perustellun lausunnon, jossa se toisti virallisessa huomautuksessa esittämänsä kannan. Komissio kehotti Saksan liittotasavaltaa toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet perustellun lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta ja etenkin lopettamaan siinä kuvatut väitetysti jäsenyysvelvoitteiden vastaiset käytännöt.
- 24 Saksan liittotasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon 1.2.2016 päivätyllä kirjeellään, jossa se toisti viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa esitetyn kannan.
- 25 Katsottuaan, ettei Saksan liittotasavalta ollut toteuttanut perustellun lausunnon noudattamiseksi tarvittavia toimenpiteitä asetussa määräajassa, komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.
- 26 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 3.1.2018 antamallaan määräyksellä neuvoston väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

Tuomio 5.12.2017, Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935)

- 27 Saksan liittotasavalta nosti 22.12.2014 unionin tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaati päätöksen 2014/699 osittaista kumoamista siltä osin kuin se koski erityisesti riidanalaisia muutoksia. Sen kanneperusteet koskivat ensinnäkin SEU 5 artiklan 2 kohdan mukaisen annettun toimivallan periaatteen väitettyä loukkaamista, koska unionilla ei ole toimivaltaa, toiseksi SEUT 296 artiklassa asetetun perusteluvollisuuden väitettyä laiminlyömistä ja kolmanneksi SEU 4 artiklan 3 kohdassa asetetun vilpittömän yhteistyön periaatteen, yhdessä tehokkaan oikeussuojan periaatteen kanssa, väitettyä loukkaamista.
- 28 Unionin tuomioistuin hylkäsi 5.12.2017 antamassaan tuomiossa Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935), joka annettiin sen jälkeen, kun kirjallinen menettely nyt käsiteltävässä asiassa oli päättynyt, Saksan liittotasavallan kanteen hyläten tämän jäsenvaltion esittämät kolme kanneperustetta.

Kanne

Tutkittavaksi ottaminen

- 29 Erillisellä 8.2.2017 päivätyllä asiakirjalla Saksan liittotasavalta esitti oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan nyt käsiteltävä kanne on jätettävä tutkimatta unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 151 artiklan nojalla. Unionin tuomioistuin yhdisti 10.5.2017 tekemällään päätöksellä julkisiasiameistä kuultuaan tämän väitteen tarkastelun asiakysymyksen tarkasteluun ja kehotti Saksan liittotasavaltaa esittämään vastineensa.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 30 Saksan liittotasavalta katsoo, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi.

- 31 Saksan liittotasavalta väittää, että tämän kanteen kohteena olevan menettelyn kaikki vaikutukset olivat lakanneet OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen päättymiseen mennessä, toisin sanoen ennen komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä. Kuitenkin tuomioon 27.10.2005, komissio v. Italia (C-525/03, EU:C:2005:648), ja tuomioon 11.10.2007, komissio v. Kreikka (C-237/05, EU:C:2007:592), perustuvan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on jätettävä tutkimatta, jos menettely, johon kyseisen jäsenvaltion väitetään syyllistyneen, on lakannut aiheuttamasta oikeusvaikutuksia ennen kyseisen määräajan päättymistä.
- 32 Saksan liittotasavalta korostaa tältä osin, että SEUT 258 artiklassa tarkoitetun jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tarkoituksena on nimenomaan varmistaa, että jäsenvaltiot lopettavat rikkomiset, joiden vaikutukset jatkuvat edelleen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eivätkä ne missään tapauksessa toista niitä. Sen riidanalainen menettelytapa ei ole kuitenkaan aiheuttanut mitään kielteisiä seurauksia, jotka olisi voitu tai pitänyt poistaa.
- 33 Saksan liittotasavallan mukaan sen äänioikeuden käyttäminen ei nimittäin vaikuttanut mitenkään OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa tehtyjen päätösten sisältöön, kuten komissio on myöntänyt, eikä tämä myöskään vahingoittanut unionin mainetta, uskottavuutta tai yhtenäistä edustusta kansainvälisen yhteisön jäsenten keskuudessa. Saksan liittotasavalta joka tapauksessa väittää, että unioni järjesti päätöksen 2014/699 antamista koskevan menettelyn siten, että Saksan liittotasavaltaa estettiin saamasta oikeussuojaa tätä päätöstä vastaan, mikä osaltaan aiheutti erimielisyyttä kyseisessä kokouksessa.
- 34 Lisäksi Saksan liittotasavalta väittää SEUT 258 artiklan toisen kohdan sanamuotoon tukeutuen, että komissio voi nostaa unionin tuomioistuimessa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ainoastaan siinä tapauksessa, ettei kyseessä oleva jäsenvaltio noudata perusteltua lausuntoa asetetussa määräajassa. Menettelysääntönä SEUT 258 artiklaa on nimittäin tulkittava suppeasti, jotta oikeusvarmuus voidaan taata. Samassa hengessä Saksan liittotasavalta viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, josta seuraa, ettei komissio voi nostaa unionin tuomioistuimessa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta, kun kyseessä oleva jäsenvaltio on lopettanut jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisen ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä (tuomio 5.6.2003, komissio v. Italia, C-145/01, EU:C:2003:324, 15 kohta).
- 35 Saksan liittotasavallan mukaan unionin maineelle väitetysti aiheutunutta vahinkoa ei voida enää korjata. Muilta osin tämä jäsenvaltio kiistää komission väitteen, jonka mukaan se ei ole ryhtynyt toimiin yhtäältä korjataksaan jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä moititun menettelytapansa seurauksia eikä toisaalta hälventääkseen tulevaan toimintaansa kohdistuvia epäilyjä. Saksan liittotasavalta väittää, että päätöstä 2015/1734 annettaessa se totesi 17.9.2015 esitettyssä lausumassaan – vaikka se katsoi, että tämä päätös oli lainvastainen ja että sillä oli oikeus äänestää sen vastaisesti kahden kohdan osalta –, että kunnes unionin tuomioistuin antaa tuomion 5.12.2017, Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935), se ei käytä äänioikeuttaan riidanalaisten kohtien osalta unionin kantojen vastaisesti. Kyseinen jäsenvaltio oli siis jo lopettanut menettelyn, josta komissio moitti sitä perustellussa lausunnossaan, jo ennen kuin siinä asetettu määräaika on alkanut kulua.
- 36 Saksan liittotasavalta väittää, ettei sitä voida velvoittaa esittämään julkista anteeksipyyntöä tai luopumaan oikeudellisesta analyysistään, jotta unionin maineelle ja uskottavuudelle väitetysti aiheutettu vahinko poistettaisiin jälkikäteen. Saksan liittotasavallan ei missään tapauksessa ole virallisessa huomautuksessa tai perustellussa lausunnossa katsottu rikkoneen unionin oikeutta siksi, ettei se ole esittänyt tällaista anteeksipyyntöä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkittavaksi ottamiseen eivät riitä myöskään jäsenvaltion ja komission väliset oikeudelliset näkemuserot niin kauan kuin näistä eroista

huolimatta kyseinen jäsenvaltio toimii komission analyysin mukaisesti. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun erimielisyyttä aiheuttanut oikeudellinen kysymys on jo unionin tuomioistuimen menettelyn kohteena, kuten nyt käsiteltävässä asiassa.

- 37 Lisäksi Saksan liittotasavalta väittää, että komissio on jättänyt kanteensa täsmällisen ulottuvuuden epäselväksi, mikä ei vastaa vaatimuksia, joiden mukaan kannekirjelmä on muotoiltava riittävän selvästi. Komissio itse asiassa täsmensi ensimmäistä kertaa vastauskirjelmässään, että se moittii tätä jäsenvaltiota päätöksen 2014/699 rikkomisesta ainoastaan OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdan osalta.
- 38 Komissio vaatii, että Saksan liittotasavallan esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 39 Aluksi on huomautettava, että SEUT 258 artiklan toisen kohdan sanamuodosta ilmenee, että jos asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut perusteltua lausuntoa siinä asetetussa määräajassa, komissio voi saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on tämän vuoksi otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli tämän määräajan päättyessä (ks. mm. tuomio 4.5.2017, komissio v. Luxemburg, C-274/15, EU:C:2017:333, 47 kohta).
- 40 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että SEUT 258 artiklassa määrätty menettely perustuu siihen, että jäsenvaltion on objektiivisesti todettu jättäneen noudattamatta EUT-sopimuksen tai johdetun oikeuden toimen mukaisia velvoitteitaan, ja siinä on myös mahdollista todeta, onko jäsenvaltio rikkonut unionin oikeutta tietyssä yksittäistapauksessa (tuomio 22.2.2018, komissio v. Puola, C-336/16, EU:C:2018:94, 61 ja 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Saksan liittotasavalta riitauttaa tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkittavaksi ottamisen kahdella perusteella.
- 42 Ensinnäkin se katsoo, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, josta sitä moititaan, koskee aiempaa menettelytapaa, jonka vaikutukset ovat lakanneet ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä, joten sen oli mahdotonta lopettaa sitä tämän määräajan kuluessa.
- 43 Tältä osin on korostettava, että komissio moittii Saksan liittotasavaltaa sen menettelytavasta OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen aikana eli tämän jäsenvaltion äänivallan käyttämisestä ja sen ilmaisemasta näkökannasta, joilla rikotaan yhtäältä päätöstä 2014/699 ja toisaalta SEU 4 artiklan 3 kohtaa.
- 44 Moitittu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen muodostuu väitetystä sellaisen unionin kannan noudattamatta jättämisestä, joka esitetään neuvoston päätöksessä, joka on annettu SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla, jossa määrätään yksinkertaistetusta menettelystä unionin puolesta esitettävien kantojen määrittelemiseksi, kun unioni osallistuu asianomaisella kansainvälisellä sopimuksella perustetussa päätöksentekolimessä kyseisen sopimuksen soveltamiseen tai täytäntöönpanoon kuuluvien toimien antamiseen (tuomio 6.10.2015, neuvosto v. komissio, C-73/14, EU:C:2015:663, 65 kohta). Tämä väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen kuuluu näin ollen unionin ulkoisen toiminnan alaan ja liittyy tarkemmin ottaen päätöksentekomenettelyyn kansainvälisessä elimessä, joka on perustettu sopimuksella, jossa unioni on osapuolena, ja jonka puitteissa unionille oli päätöksellä 2014/699 annettu oikeus esittää kannanottoja.

- 45 Senkaltaisen SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annetun neuvoston päätöksen rikkomisen, josta Saksan liittotasavaltaa moititaan nyt käsiteltävässä asiassa, vaikutukset eivät ilmene ainoastaan sisäisesti vaan ulottuvat myös kansainvälisellä tasolla unionin ulkoisen toiminnan yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen, jotka ovat intressejä, joita tällä perusteella annetulla päätöksellä nimenomaan pyritään takaamaan (ks. vastaavasti 15.11.1994 annettu lausunto 1/94 (Maailman kauppajärjestön perustamissopimukseen liitetyt sopimukset), EU:C:1994:384, 108 kohta; tuomio 2.6.2005, komissio v. Luxembourg, C-266/03, EU:C:2005:341, 60 kohta; tuomio 14.7.2005, komissio v. Saksa, C-433/03, EU:C:2005:462, 66 kohta ja tuomio 20.4.2010, komissio v. Ruotsi, C-246/07, EU:C:2010:203, 73 kohta).
- 46 On lisättävä, että – toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää – SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti tehdyn neuvoston päätöksen noudattamatta jättämisen haitalliset vaikutukset eivät rajoitu vain siihen kansainvälisen järjestön elimen päätöksentekomenettelyyn, jonka puitteissa riidanalainen menettelytapa toteutettiin, vaan ne ilmenevät yleisemmin unionin kyseisessä kansainvälisessä järjestössä harjoittamassa kansainvälisessä toiminnassa.
- 47 Tällainen noudattamatta jättäminen saattaa vaarantaa erityisesti unionin ulkoisen toiminnan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden laajemmin kuin kyseessä olevan yksittäisen päätöksentekomenettelyn osalta.
- 48 Näin ollen on todettava, että jos Saksan liittotasavallan väite hyväksyttäisiin, kaikki jäsenvaltiot, jotka menettelytavoillaan vaarantaisivat SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annetun päätöksen tavoitteen saavuttamisen, voisivat välttyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalta menettelyltä sillä perusteella, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vaikutukset olivat jo päättyneet, minkä seurauksena jäsenvaltiot voisivat hyötyä omasta virheellisestä menettelystään.
- 49 Tällaisessa tilanteessa komissio ei siis voisi nostaa SEUT 258 artiklassa myönnetyn toimivaltansa puitteissa kannetta kyseistä jäsenvaltiota vastaan unionin tuomioistuimessa, jotta tällainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todettaisiin ja se voisi täyttää täysimääräisesti SEU 17 artiklassa määrätyn tehtävänsä perussopimusten valvojana.
- 50 Lisäksi sen hyväksyminen, ettei SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annetun päätöksen rikkomisen vuoksi jäsenvaltiota vastaan nostettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta oteta tutkittavaksi, vaarantaisi sekä SEUT 288 artiklan neljänteen kohtaan perustuvan päätösten sitovuuden että yleisesti niiden arvojen kunnioittamisen, joille unioni SEU 2 artiklan mukaisesti perustuu ja joihin kuuluu erityisesti oikeusvaltioperiaate.
- 51 Sen jälkeen, kun Saksan liittotasavalta on osallistunut neuvostossa keskusteluihin ja äänestykseen päätöksen 2014/699 kaltaisesta päätöksestä, jossa määritetään unionin kanta, se voisi irrottautua tästä päätöksestä sen hyväksymisen jälkeen voiden luottaa siihen, ettei komissio voi nostaa unionin tuomioistuimessa SEUT 258 artiklan nojalla kannetta tällaisesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.
- 52 Tästä seuraa, ettei kaikkien Saksan liittotasavallan OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen aikana toteuttaman riidanalaisen menettelytavan vaikutusten voida katsoa lakanneen kokouksen päättyessä. Tämän menettelytavan on katsottava vaikuttaneen unionin OTIFissa harjoittaman kansainvälisen toiminnan yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen kyseisen kokouksen jälkeenkin.
- 53 Tästä seuraa, että kun otetaan huomioon riidanalaisen menettelytavan erityinen asiayhteys, Saksan liittotasavalta ei voi riitauttaakseen nyt käsiteltävän kanteen tutkittavaksi ottamisen vedota julkisten hankintojen tekomenettelyjä koskevaan oikeuskäytäntöön, joka on annettu täysin unionin sisäisissä tilanteissa ja josta ilmenee, että kante, jossa vaaditaan sen toteamista, että julkisten hankintojen tekomenettelyjä koskevaa unionin lainsäädäntöä ei ole noudatettu, on jätettävä tutkimatta, jos perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä riidanalainen hankintailmoitus tai

riidanalaiset sopimukset olivat jo täysin vaikutuksettomia (tuomio 27.10.2005, komissio v. Italia, C-525/03, EU:C:2005:648, 12–17 kohta ja tuomio 11.10.2007, komissio v. Kreikka, C-237/05, EU:C:2007:592, 33–35 kohta).

- 54 Se Saksan liittotasavallan esittämä väite, että unioni järjesti päätöksen 2014/699 antamismenettelyn siten, että sitä estettiin saamasta oikeussuojaa tämän päätöksen osalta, kuuluu nyt käsiteltävän kanteen asiakysymyksen eikä sen tutkittavaksi ottamisen tutkintaan.
- 55 Toiseksi Saksan liittotasavalta väittää toteuttaneensa kaikki tarvittavat toimenpiteet SEUT 258 artiklan toisen kohdan mukaisesti perustellun lausunnon noudattamiseksi siinä asetetussa määräajassa, joten komission nostama jäsenysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on jätettävä tutkimatta.
- 56 Tältä osin on todettava, että tällainen väite sekoittuu jäsenysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen aineelliseen tutkimiseen siltä osin kuin väitettä analysoidaan Saksan liittotasavallan menettelyä OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen jälkeen (ks. analogisesti tuomio 14.4.2005, komissio v. Luxemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, 20 kohta). Näin ollen tämän väitteen paikkansapitävyyttä arvioidaan tämän jäsenysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen aineellisen tutkinnan yhteydessä.
- 57 Se Saksan liittotasavallan esittämä seikka, jonka mukaan unionin maineelle ja uskottavuudelle väitetysti aiheutunutta vahinkoa ei ollut enää mahdollista korjata, ei – vaikka se oletettaisiin toteen näytetyksi – voi johtaa siihen, että nyt käsiteltävä oleva kanne on jätettävä tutkimatta. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 62 kohdassa, ei voida nimittäin hyväksyä sitä, että jäsenvaltio välttyäkseen jäsenysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalta kanteelta unionin tuomioistuimessa vetoaa tapahtuneeseen tosiseikkaan, jonka se on itse aiheuttanut (tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia, 39/72, EU:C:1973:13, 10 kohta).
- 58 Lisäksi on hylättävä arvostelu, jonka Saksan liittotasavalta on esittänyt komission kannekirjelmän epätäsmällisyyden osalta.
- 59 Tältä osin on todettava kannekirjelmän 15–19 kohdasta ilmenevän selvästi, että komissio moittii tätä jäsenvaltiota päätöksen N:o 2014/699 ja SEU 4 artiklan 3 kohdan rikkomisesta ainoastaan OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdan osalta. Kannekirjelmässään komissio viittasi päätöksen 2014/699 liitteeseen ainoastaan siltä osin kuin se koskee tämän kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdassa tarkoitettuja COTIFin muutoksia, ja se viittasi näihin kahteen esityslistan kohtaan yhteenvedossaan tosiseikoista, joita Saksan liittotasavalta ei ole riitauttanut.
- 60 Edellä esitetyn perusteella komission nostama kanne on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 61 Komissio väittää ensimmäiseksi, että Saksan liittotasavalta on rikkonut päätöstä 2014/699 äänestämällä OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa unionin tässä päätöksessä määrittämän kannan vastaisesti tämän kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdan osalta ja esittämällä julkisen vastalauseen unionin äänioikeuden käyttämistä vastaan.

- 62 Komissio korostaa, että päätös 2014/699 on SEUT 288 artiklan neljännen kohdan mukaisesti kaikilta osiltaan sekä Euroopan unionin toimielimiä että jäsenvaltioita sitova. Komission mukaan se, että Saksan liittotasavalta äänesti mainittua päätöstä vastaan neuvostossa ja nosti siitä kumoamiskanteen unionin tuomioistuimessa, ei vaikuta päätöksen sitovaan luonteeseen eikä siitä jäsenvaltioille johtuviin velvoitteisiin.
- 63 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, etteivät jäsenvaltiot voi yksipuolisesti toteuttaa korjaavia tai suojaavia toimenpiteitä, joilla pyritään korjaamaan se, että riidanalaisen toimen antanut toimielin on ehkä jättänyt noudattamatta unionin oikeutta. Tästä seuraa komission mukaan, että niin kauan kuin unionin tuomioistuin ei ole kumonnut päätöstä 2014/699 tai keskeyttänyt sen täytäntöönpanoa, Saksan liittotasavallan on noudatettava päätöstä. Muutoin vaarantuisi unionin oikeuden johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen, joka on unionin koko järjestelmän perusominaisuus.
- 64 Komissio katsoo lisäksi, ettei Saksan liittotasavallan ollut mahdotonta eikä hyödytöntä hakea välitoimia. Se korostaa, että EUT-sopimuksella on luotu kattava oikeussuojakeinojen järjestelmä, joka mahdollistaa kiireellisten tilanteiden käsittelyn, kuten SEUT 278 ja SEUT 279 artiklasta ilmenee. Tähän mahdollisesti liittyvät vaikeudet, kuten ne, joihin tämä jäsenvaltio on vedonnut, eivät anna jäsenvaltioille oikeutta toimia yksipuolisesti unionin oikeuden vastaisesti.
- 65 Tässä yhteydessä komissio korostaa myös sitä, että Saksan liittotasavallalla oli mahdollisuus hakea ajoissa välitoimia.
- 66 Siltä osin kuin kyse on Saksan liittotasavallan päätöksestä 2014/699 esittämästä lainvastaisuusväitteestä, komissio muistuttaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot eivät voi vedota toimen lainvastaisuuteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, joka koskee tämän toimen täytäntöön panematta jättämistä. Tämä oikeuskäytäntö koskee kaikkia yleisesti sovellettavia toimia riippumatta siitä, oliko tai eikö niitä ollut osoitettu kyseessä olevalle jäsenvaltiolle.
- 67 Toisessa väitteessään, joka perustuu SEU 4 artiklan 3 kohdan rikkomiseen, komissio väittää sen, että Saksan liittotasavalta äänesti unionin kannan vastaisesti OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa, arvosteli unionin äänioikeuden käyttämistä ja vaati saada käyttää äänioikeuttaan, vaikka äänioikeus oli annettu unionille, aiheuttaneen sekaannusta äänestystuloksen suhteen ja vahingoitti unionin uskottavuutta ja mainetta, sen kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyttä sekä yleisesti sen imagoa. Tällä menettelytavalla loukattiin näin ollen SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta.
- 68 Komission ensimmäisen väitteen osalta Saksan liittotasavalta ei kiistä sitä, ettei se noudattanut päätöstä 2014/699 siltä osin kuin se koskee kyseessä olevia muutoksia. Se katsoo kuitenkin, ettei kyseisen päätöksen merkityksellisiin säännöksiin voida niiden lainvastaisuuden vuoksi vedota sitä vastaan syistä, jotka on jo esitetty asiassa, jossa annettiin tuomio 5.12.2017, Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935).
- 69 Tässä yhteydessä tämä jäsenvaltio täsmentää, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, josta seuraa, etteivät jäsenvaltiot voi vedota direktiivin tai jäsenvaltioille osoitetun päätöksen lainvastaisuuteen puolustautuakseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalta kanteelta, joka perustuu tällaisen toimen täytäntöön panematta jättämiseen, ei ole esteenä sille, että se voi esittää SEUT 277 artiklan nojalla lainvastaisuusväitteen päätöksestä 2014/699 eli yleisesti sovellettavasta toimesta, jota ei ollut annettu tiedoksi niille, joille se on osoitettu, sellaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä, joka koskee tämän päätöksen noudattamatta jättämistä.

- 70 Saksan liittotasavalta väittää, että se voi vedota liitännäisesti päätöksen 2014/699 lainvastaisuuteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä erityisesti, kun otetaan huomioon, että sen oli tosiasiallisesti mahdotonta saada oikeussuojaa tätä päätöstä vastaan ennen OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen aloittamista.
- 71 Istunnossa Saksan liittotasavalta luopui virallisesti SEUT 277 artiklaan perustuvasta lainvastaisuusväitteestä. Se ilmaisi kuitenkin aikomuksensa vedota jatkossakin liitännäisesti päätöksen 2014/699 lainvastaisuuteen, koska sen oli mahdotonta saada oikeussuojaa tätä päätöstä vastaan ennen OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen aloittamista.
- 72 Joka tapauksessa Saksan liittotasavalta korostaa OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen esityslistan 4 kohdassa tarkoitetun COTIFin 12 artiklan muutoksen osalta, ettei se rikkonut päätöstä 2014/699, koska siinä määritetään ainoastaan ”suositeltu yhteensovitettu kanta” ja koska siinä säädetään tämän esityslistan 4 kohdan osalta, että jäsenvaltioilla on äänioikeus. Tämä jäsenvaltio muistuttaa, että SEUT 288 artiklan viidennen kohdan mukaan suositus ei ole sitova. Lisäyksen D (CUV) 2 ja 9 artiklaa koskevasta muutoksesta, jota OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen esityslistan 7 kohta koski, kyseinen jäsenvaltio väittää, että vaikka päätöksessä 2014/699 oli mahdollistettu unionin äänioikeuksien käyttö, unioni sai määrittellä vain suositeltuja kantoja, joilla ei ole sitovaa vaikutusta.
- 73 Lisäksi Saksan liittotasavalta esittää, että päätös 2014/699 on sitä rasittavien vakavien virheiden vuoksi mitätön, mitä unionin tuomioistuimen on sellaisenaan tutkittava viran puolesta.
- 74 Komission toisesta väitteestä, jonka mukaan SEU 4 artiklan 3 kohtaa on rikottu, Saksan liittotasavalta katsoo, ettei komissio ole osoittanut unionin uskottavuudelle ja maineelle tosiasiallisesti aiheutunutta vahinkoa eikä sitä, että tällainen vahinko johtuu riidanalaisesta menettelytavasta. Saksan liittotasavalta katsoo päinvastoin, että sekaannusta OTIFin äänestyksessä aiheuttivat unionin liittyminen OTIFiin, mikä toi mukanaan uusia haasteita OTIFille, ja kiire, jolla unionin toimielimet valmistautuivat OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokoukseen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 75 Siltä osin kuin kyse on ensimmäisestä väitteestä, joka koskee päätöksen 2014/699 noudattamatta jättämistä, OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen pöytäkirjan, joka on komission kannekirjelmän liitteenä, sivuilta 31–36 käy ilmi, että Saksan liittotasavalta ilmaisi tämän kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdan osalta näkemyksen, joka poikkeaa unionin kannasta, sellaisena kuin se on määritetty tässä päätöksessä, ja äänesti tämän kannan vastaisesti. Lisäksi kyseisen kokouksen pöytäkirjan sivuilta 33–36 ilmenee, että tämä jäsenvaltio ilmaisi tämän esityslistan kohdan 7 osalta olevansa eri mieltä siitä, että unioni käyttää äänioikeutta kyseisessä päätöksessä tarkoitetulla tavalla.
- 76 Saksan liittotasavalta ei kiistä näitä tosiseikkoja. Se väittää kuitenkin ensimmäiseksi, että koska päätöksellä 2014/699 määritetään OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdan osalta ”suositeltu[ja] yhteensovitettu[ja] kant[oja]” ja annetaan tämän esityslistan 4 kohdan osalta äänivalta jäsenvaltioille, se ei rikkonut tätä päätöstä.
- 77 Tätä väitettä ei voida hyväksyä.
- 78 Vaikka päätöksen 2014/699 liitteessä olevassa 3 kohdassa määriteltyjä kantoja edeltää ilmaisu ”suositeltu yhteensovitettu kanta”, tämä päätös annettiin SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla, jossa määrätään sellaisen ”päätöksen” tekemisestä, jossa vahvistetaan kannat, jotka esitetään unionin puolesta sopimuksella perustetussa elimessä. SEUT 288 artiklan neljännen kohdan mukaan ”päätös on kaikilta osiltaan velvoittava”.

- 79 Lisäksi päätöksen 2014/699 sisällön tarkastelusta ilmenee, että sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan päätöksessä esitetään "[OTIFin] uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa unionin puolesta esitettävä kanta" pakottavin sanamuodoin, mistä on osoituksena seuraavien ilmaisujen käyttäminen, kun unionin kantaa määritellään päätöksen 2014/699 liitteessä olevassa 3 kohdassa tämän kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdan osalta: "kannatetaan – – muutoksia", "unioni ei voi kannattaa – – ja se ehdottaa" ja "unioni omaksuu".
- 80 Tällä päätöksellä määritellyn unionin kannan sitovuutta tukee sen 1 artiklan 2 kohta, jonka mukaan unionin edustajat OTIFin uudelleentarkastelukomiteassa voivat sopia ainoastaan tämän päätöksen liitteessä mainittuihin asiakirjoihin tehtävistä "vähäisistä muutoksista". Lisäksi on todettava, että päätös 2014/699 julkaistiin Euroopan unionin virallisen lehden L-sarjassa sitovana toimena.
- 81 Lisäksi se, että unionin tuomioistuin tutki tämän päätöksen laillisuuden 5.12.2017 antamassaan tuomiossa Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935) Saksan liittotasavallan sen kanteen, jonka perusteella tämä tuomio annettiin, tueksi esittämien kanneperusteiden valossa, edellyttää, että kyseinen päätös on kannekelpoinen toimi siltä osin kuin sillä on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia.
- 82 Tästä seuraa, että päätös 2014/699 on toimi, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia, koska siinä vahvistetaan unionin kanta OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa yhtäältä komission ja toisaalta jäsenvaltioiden suhteen siltä osin kuin siinä velvoitetaan jäsenvaltiot puolustamaan kyseistä kantaa (ks. vastaavasti tuomio 1.10.2009, komissio v. neuvosto, C-370/07, EU:C:2009:590, 44 kohta).
- 83 Näin ollen toimimalla tämän tuomion 75 kohdassa kuvatulla tavalla Saksan liittotasavalta rikkoi tässä päätöksessä määriteltyä unionin kantaa sekä kyseisen kokouksen esityslistan 7 kohdan osalta kyseisessä päätöksessä määriteltyjä äänioikeuden käyttämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä.
- 84 Toiseksi myöskään väitettyä, jonka mukaan päätös 2014/699 on lainvastainen, koska Saksan liittotasavalta ei voinut saada oikeussuojaa tätä päätöstä vastaan ennen OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen aloittamista, ei voida hyväksyä.
- 85 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 84 kohdassa, oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvassa Euroopan unionissa toimielinten toimia koskee laillisuusolettama. Päätöksen 2014/699 antamisen jälkeen Saksan liittotasavallalla oli siis velvollisuus noudattaa sitä ja panna se täytäntöön (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2007, komissio v. Espanja, C-177/06, EU:C:2007:538, 36 ja 38 kohta).
- 86 Se, että Saksan liittotasavalta on myöhemmin riitauttanut myös päätöksen 2014/699 laillisuuden unionin tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan nojalla erityisesti tehokkaan oikeussuojan periaatteen väitetyn loukkaamisen perusteella, ei vaikuta mitenkään tämän päätöksen sitovuuteen.
- 87 Riidanalainen menettelytapa toteutettiin nimittäin ennen kuin Saksan liittotasavalta nosti päätöksestä 2014/699 kumoamiskanteen. Kyseinen jäsenvaltio ei ole myöskään vaatinut tämän päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä tai sitä, että unionin tuomioistuin määräisi välitoimista SEUT 278 ja SEUT 279 nojalla, joten kumoamisvaatimuksella ei tämän 278 artiklan mukaan ollut lykkäävää vaikutusta.
- 88 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei jäsenvaltio voi yksipuolisesti ryhtyä korjaustoimenpiteisiin tai puolustustoimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on korjata se, että jokin toimielin väitetyesti rikkoo unionin oikeuden sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2009, komissio v. Kreikka, C-45/07, EU:C:2009:81, 26 kohta).
- 89 Joka tapauksessa unionin tuomioistuin on jo todennut, että EUT-sopimuksella perustetussa oikeussuojakeinojen järjestelmässä erotetaan toisistaan yhtäältä SEUT 258 ja SEUT 259 artiklassa tarkoitettut kanteet, joilla vaaditaan toteamaan, ettei jäsenvaltio ole noudattanut jäsenyyssoveltoitteitaan, ja toisaalta SEUT 263 ja SEUT 265 artiklassa tarkoitettut kanteet, joilla vaaditaan valvomaan unionin

- toimielinten toimien tai toimimatta jättämisten laillisuutta. Näiden oikeussuojakeinojen päämäärät ovat erilaiset, ja niitä koskevat säännöt ovat erilaiset. Jäsenvaltio ei siis voi ilman EUT-sopimuksen nimenomaista määräystä perustellusti väittää sille osoitetun päätöksen tai direktiivin olevan lainvastainen puolustautuakseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa, kyseisen päätöksen tai direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiin perustuvaa kannetta vastaan. Tilanne voi olla toinen ainoastaan, jos kyseessä olevaan toimeen liittyy niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että toimea voidaan pitää mitättömänä (ks. tuomio 18.10.2012, komissio v. Tšekin tasavalta, C-37/11, EU:C:2012:640, 46 kohta ja tuomio 11.10.2016, komissio v. Italia, C-601/14, EU:C:2016:759, 33 kohta).
- 90 Toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää, kyseistä oikeuskäytäntöä sovelletaan soveltuvin osin nyt käsiteltävässä asiassa päätöksen 2014/699 osalta, vaikka kyseinen jäsenvaltio ei ollut muodollisesti kyseisen päätöksen adressaatti. Itse asiassa Saksan liittotasavallalla, päätöksen antaneen neuvoston jäsenenä, oli väistämättä tieto siitä ja sillä oli täysi mahdollisuus nostaa tästä päätöksestä kumoamiskanne SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa vahvistetussa kahden kuukauden määräajassa, kuten se sitä paitsi teki asiassa, jossa annettiin tuomio 5.12.2017, Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935).
- 91 Siltä osin kuin on kyse Saksan liittotasavallan väitteestä, jonka mukaan päätös 2014/699 on mitätön, koska se on pelkkä suositus, jolla ei ole sitovaa vaikutusta OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksen esityslistan 4 ja 7 kohdan osalta, on huomautettava, että 5.12.2017 antamassaan tuomiossa Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935) unionin tuomioistuin hylkäsi tämän jäsenvaltion nostaman, osittaista kumoamista koskevan kanteen toteamatta – kuten se olisi voinut tehdä viran puolesta –, että tämä päätös on mitätön. Näin ollen kyseistä päätöstä ei voida pitää tämän tuomion 89 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla mitättömänä. Joka tapauksessa on todettava, että kyseinen väite on hylättävä, koska se perustuu päätöksen 2014/699 väärään tulkintaan syistä, jotka on jo esitetty tämän tuomion 78–82 kohdassa.
- 92 Toisen väitteen osalta, jonka mukaan SEU 4 artiklan 3 kohtaa on rikottu, on muistutettava, että tässä määräyksessä, jossa vahvistetaan vilpittömän yhteistyön periaate, määrätään, että unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään (tuomio 5.12.2017, Saksa v. neuvosto, C-600/14, EU:C:2017:935, 105 kohta).
- 93 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisesti silloin, kun on kyse sopimuksesta, joka kuuluu osittain unionin ja osittain sen jäsenvaltioiden toimivaltaan, on tärkeää taata tiivis yhteistyö viimeksi mainittujen ja unionin toimielinten välillä niin sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä kuin pantaessa sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöön. Tämä yhteistyövelvollisuus johtuu unionin kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta (tuomio 20.4.2010, komissio v. Ruotsi, C-246/07, EU:C:2010:203, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 94 Tämän vuoksi se, että jäsenvaltiot noudattavat SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti annettua neuvoston päätöstä, on unionin edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksen erityinen ilmentymä, joka johtuu vilpittömän yhteistyön veloitteesta.
- 95 On kuitenkin todettava, että Saksan liittotasavalta jätti riidanalaisella menettelyllään OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa, kuten tämän istunnon pöytäkirjasta ilmenee, epävarmaksi sen, kykeneekö unioni ilmaisemaan yhden kannan ja edustamaan jäsenvaltioitaan kansainvälisissä yhteyksissä päätöksen 2014/699 antamisesta huolimatta. Erityisesti se seikka, että Saksan liittotasavalta poikkesi tässä kokouksessa tässä päätöksessä vahvistetusta unionin kannasta, uhkaa heikentää unionin neuvotteluvoimaa OTIFissa kyseisessä kokouksessa käsiteltävien aiheiden ja niihin liittyvien aiheiden osalta.
- 96 Tätä päätelmää ei horjuta Saksan liittotasavallan perustelu, jonka mukaan se poisti 17.9.2015 esitettyllä lausumalla kaikki epäilyt sen tulevasta toiminnasta sulkemalla pois sen mahdollisuuden, että moitittu menettelytapa toistuu. Tältä osin on todettava, että kuten komissio ilmoitti kannekirjelmässään,

Saksan liittotasavalta ei 1.2.2016 päivätyssä vastauksessaan perusteltuun lausuntoon ollut poistanut tämän toimielimen pelkoja uusimisvaaran suhteen, vaan se päinvastoin korosti moititun menettelytavan oikeutettua luonnetta, koska päätös 2014/699 oli tämän jäsenvaltion mukaan laiton eikä sillä ollut sitovaa vaikutusta. Saksan liittotasavalta ei myöskään tukeutunut tässä yhteydessä 17.9.2015 esitettyyn lausumaan vaan aikaisempaan, päätöksen 2014/699 antamisen yhteydessä esitettyyn lausumaan, josta ilmeni, että tämä jäsenvaltio aikoi esittää OTIFin uudelleentarkastelukomiteassa tässä päätöksessä esitetystä poikkeavan kannan.

- 97 Saksan liittotasavalta ei myöskään väittänyt unionin tuomioistuimessa, että se olisi ilmoittanut OTIFin toimivaltaisille elimille 17.9.2015 esitetyn lausuman sisällöstä tai että se olisi selventänyt tälle järjestölle tulevaa menettelytapansa sen puitteissa.
- 98 Tästä seuraa, että kyseinen jäsenvaltio on menettelyllään vahingoittanut unionin kansainvälisen toiminnan tehokkuutta sekä unionin uskottavuutta ja mainetta kansainvälisissä yhteyksissä.
- 99 Saksan liittotasavalta ei voi perustella menettelytapansa sillä, että unionin toimielimet ovat mahdollisesti jättäneet noudattamatta vilpittömän yhteistyön velvoitetta (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2009, komissio v. Kreikka, C-45/07, EU:C:2009:81, 26 kohta), eikä unionin OTIFiin liittymiseen liittyvillä vaikeuksilla.
- 100 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut päätöksen 2014/699 ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa äänesti kyseisessä päätöksessä määritellyn kannan vastaisesti ja ilmoitti julkisesti vastustavansa sekä kyseistä kantaa että päätöksessä säädettyjä äänioikeuden käyttämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä.

Oikeudenkäyntikulut

- 101 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja tämä on hävinnyt asian, Saksan liittotasavalta on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, mukaisesti on päätettävä, että neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut OTIFin uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta tiettyihin kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevaan yleissopimukseen (COTIF) ja sen lisäyksiin tehtäviin muutoksiin 24.6.2014 annetun neuvoston päätöksen 2014/699/EU ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se Valtioiden välisen kansainvälisten rautatiekuljetusten järjestön (OTIF) uudelleentarkastelukomitean 25. kokouksessa äänesti tässä päätöksessä määritellyn kannan vastaisesti ja ilmoitti julkisesti vastustavansa sekä kyseistä kantaa että päätöksessä säädettyjä äänioikeuden käyttämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä.**
- 2) Saksan liittotasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Euroopan unionin neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset