



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 24. april 2017¹

Sag C-600/14

**Forbundsrepublikken Tyskland
mod**

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationsøgsmål – Den Europæiske Unions optræden udadtil – Unionens beføjelser – artikel 216, stk. 1, TEUF – artikel 218, stk. 9, TEUF – fastsættelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i et organ, som er nedsat ved en international aftale – Udvalget for Revision af Den Mellestatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer (OTIF) – ændringer i konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF) og tillæggene dertil – gyldigheden af afgørelse 2014/699/EU«

Indhold

I.	Indledning	3
II.	Retsforskrifter	3
	A. International ret	3
	1. Konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF)	3
	2. Tiltrædelsesaftalen	5
	B. EU-retten	6
	1. Afgørelse 2013/103/EU	6
	2. Forordning (EØF) nr. 2913/92	7
	3. Forordning (EØF) nr. 2454/93	8
	4. Forordning (EU) nr. 952/2013	9
	5. Forordning (EU) nr. 136/2004	9

¹ – Originalsprog: fransk.

6. Direktiv 2008/110	10
7. Direktiv 2004/49	10
III. Tvistens baggrund og den anfægtede afgørelse	12
IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande	15
V. Bedømmelse	15
A. Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, TEU	16
1. Artikel 218 TEUF	16
2. EU's kompetenceordning	17
a) Interne og eksterne beføjelser	18
b) Enekompetence og delt kompetence	18
c) Delt kompetence og blandet aftale: to forskellige spørgsmål	21
3. Foreligger der en ekstern kompetence?	22
a) Parternes argumenter	22
b) Bedømmelse	23
1) Artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF	23
2) Rådets øvrige forpligtelser	25
c) Konklusion	26
4. Foreligger der en ekstern enekompetence?	26
a) Artikel 3, stk. 2, tredje led, TEUF	26
b) Dagsordenspunkt 5: delvis revision af tillæg B (CIM)	28
1) Parternes argumenter	28
2) Bedømmelse	29
c) Dagsordenspunkt 4 og 7: delvis revision af COTIF – basiskonventionen og af tillæg D (CUV)	29
1) Parternes argumenter	30
2) Bedømmelse	30
d) Dagsordenspunkt 12: delvis revision af tillæg E (CUI)	31
1) Parternes argumenter	31
2) Bedømmelse	31

B. Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 296 TEUF	31
1. Parternes argumenter	32
2. Bedømmelse	32
C. Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU	33
1. Parternes argumenter	33
2. Bedømmelse	34
VI. Sagens omkostninger	34
VII. Forslag til afgørelse	35

I. Indledning

1. Det foreliggende annulationssøgsmål, som Forbundsrepublikken Tyskland har anlagt mod Rådet for Den Europæiske Union, vedrører en tvist mellem disse parter om Den Europæiske Unions eksterne kompetence på transportområdet.

2. Det vil give Domstolen lejlighed til at præcisere, at det i princippet er muligt at udøve en delt kompetence – i dette tilfælde på transportområdet – uden at der er foretaget en tilsvarende intern regulering. Det er i henhold til artikel 216, stk. 1, TEUF tilstrækkeligt, at udøvelsen af den eksterne kompetence er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne.

II. Retsforskrifter

A. International ret

1. Konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF)

3. Samtlige EU-medlemsstater med undtagelse af Republikken Cypern og Republikken Malta har tiltrådt konventionen af 9. maj 1980 om internationale jernbanebefordringer (COTIF), hvorved Den Mellemstatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer (OTIF) blev oprettet. COTIF blev ændret ved Vilniusprotokollen af 3. juni 1999. Unionen har tilsluttet sig COTIF med virkning fra den 1. juli 2011.

4. OTIF har ifølge COTIF's artikel 2, stk. 1, til formål at tilgodese, forbedre og fremme international jernbanetrafik på alle områder, især ved at etablere fælles retsordninger på forskellige retlige områder inden for international jernbanetrafik.

5. COTIF's artikel 6 med overskriften »Fælles regler« har følgende ordlyd:

»§ 1 For international jernbanetrafik og godkendelse af jernbanemateriel til brug i international trafik gælder følgende, for så vidt der ikke er afgivet erklæringer eller forbehold i overensstemmelse med artikel 42, § 1, første sætning:

- a) »Fælles regler for kontrakten om international befordring af passagerer (CIV)«, som udgør [tillæg] A til [COTIF]
- b) »Fælles regler for kontrakten om international befordring af gods med jernbane (CIM)«, som udgør [tillæg] B til [COTIF] [herefter »tillæg B (CIM)«]
- c) »Reglement for international befordring af farligt gods med jernbane (RID)«, som udgør [tillæg] C til [COTIF]
- d) »Fælles regler for kontrakten om anvendelsen af vogne i international jernbanetrafik (CUV)«, som udgør [tillæg] D til [COTIF] [herefter »tillæg D (CUV)«]
- e) »Fælles regler for kontrakten om anvendelsen af infrastruktur i international jernbanetrafik (CUI)«, som udgør [tillæg] E til [COTIF] [herefter »tillæg E (CUI)«]
- f) »Fælles regler for godkendelse af tekniske standarder og vedtagelse af fælles tekniske forskrifter til brug for jernbanemateriel, der anvendes i international trafik (APTU)«, som udgør [tillæg] F til [COTIF]
- g) »Fælles regler vedrørende teknisk godkendelse af jernbanemateriel, der anvendes i international trafik (ATMF)«, som udgør [tillæg] G til [COTIF]
- h) andre fælles retsordninger udarbejdet af [COTIF] i henhold til artikel 2, [stk.] 2, litra a), som ligeledes udgør [tillæg] til [COTIF].

§ 2 Fælles regler, reglement og de retsordninger, der er opregnet i § 1, samt deres bilag udgør en [integrerende] del af [COTIF].«

6. Revisionsudvalget, der i princippet består af alle parter i COTIF, træffer i henhold til COTIF's artikel 33, stk. 4, beslutning om forslag til ændring af bestemmelserne i COTIF og tillæggene dertil.

7. COTIF's artikel 35 med overskriften »Udvalgenes beslutninger« bestemmer:

»§ 1 Ændringer til [COTIF], der er vedtaget af udvalgene, meddeles medlemslandene af generalsekretæren.

§ 2 Ændringer af selve [COTIF], vedtaget af revisionsudvalget, træder for alle medlemslande i kraft på den første dag i den tolvte måned efter den måned, hvori generalsekretæren har meddelt medlemslandene dem. Medlemslandene kan gøre indsigelse inden for en frist på fire måneder regnet fra den dag, da meddelelsen blev givet. Såfremt en fjerdedel af medlemslandene rejser indsigelse, træder ændringerne ikke i kraft. Hvis et medlemsland gør indsigelse mod en beslutning taget af revisionsudvalget inden for en frist på fire måneder, og det opsiger [COTIF], træder denne opsigelse i kraft på den dag, hvor beslutningen træder i kraft.

§ 3 Ændringer af [tillæggene] til [COTIF], vedtaget af revisionsudvalget, træder for alle medlemslande i kraft på den første dag i den tolvte måned efter den måned, hvori generalsekretæren har meddelt medlemslandene dem. [...]

§ 4 Medlemslandene kan gøre indsigelse inden for en frist på fire måneder regnet fra den dag, da meddelelsen blev givet i henhold til [stk.] 3. Såfremt en fjerdedel af medlemslandene rejser indsigelse, træder ændringen ikke i kraft. I de medlemslande, der har gjort indsigelse mod en beslutning inden for den fastsatte frist, suspenderes gennemførelsen af det pågældende [tillæg] i sin helhed for så vidt angår trafikken med og mellem medlemslandene, regnet fra det tidspunkt, hvor beslutningerne træder i kraft. I tilfælde af indsigelse mod godkendelse af en teknisk standard eller mod vedtagelse af en fælles teknisk forskrift suspenderes kun disse for så vidt angår trafikken med og mellem medlemslandene regnet fra den dag, hvor beslutningerne træder i kraft; det samme gælder for indsigelse mod delelementer.

[...]«

8. Det fremgår af artikel 2 med overskriften »Forskrifter i offentlig ret« i tillæg B (CIM), at »[d]e befordringer, for hvilke nærværende fælles regler gælder, er underlagt forskrifter i offentlig ret, specielt [...] toldregler og regler vedrørende dyrebeskyttelse«.

2. Tiltrædelsesaftalen

9. Aftalen mellem Den Europæiske Union og den mellemstatslige organisation for internationale jernbanebefordringer om Den Europæiske Unions tiltrædelse af konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF) af 9. maj 1980, som ændret ved Vilniusprotokollen af 3. juni 1999 (EUT 2013, L 51, s. 8), undertegnet i Bern den 23. juni 2011 (herefter »tiltrædelsesaftalen«), trådte i overensstemmelse med artikel 9 heri i kraft den 1. juli 2011.

10. Tiltrædelsesaftalens artikel 2 foreskriver:

»Uden at dette berører [COTIF's] mål og formål, der er at fremme, forbedre og lette den internationale jernbanetransport, og uden at dette berører den fulde anvendelse i forhold til andre parter i [COTIF], anvender de parter i [COTIF], som er EU-medlemsstater, i deres indbyrdes forbindelser, EU-regler og derfor ikke de regler, der er fastsat i [COTIF], undtagen i det omfang, det relevante emne ikke er undergivet EU-regler.«

11. Tiltrædelsesaftalens artikel 6 har følgende ordlyd:

»1. Når det drejer sig om beslutninger inden for områder, der henhører under Unionens enekompetence, udøver Den Europæiske Union de stemmerettigheder, der tilkommer dens medlemsstater i henhold til [COTIF].

2. Når det drejer sig om beslutninger inden for områder, hvor Unionen har delt kompetence med sine medlemsstater, stemmer enten Unionen eller dens medlemsstater.

3. Med forbehold af artikel 26, stk. 7, i [COTIF] råder Unionen over samme antal stemmer som de af dens medlemsstater, som også er parter i [COTIF]. Når Unionen stemmer, stemmer dens medlemsstater ikke.

4. Unionen underretter i hvert enkelt tilfælde de øvrige parter i [COTIF] om, i hvilke tilfælde den i forbindelse med de forskellige punkter, der er opført på dagsordenen for generalforsamlingen og de øvrige besluttede organer, vil udøve de i stk. 1, 2 og 3 fastsatte stemmerettigheder. Denne forpligtelse gælder også for de beslutninger, der træffes pr. korrespondance. Denne underretning skal gives til OTIF's generalsekretær så tidligt, at den kan rundsendes sammen med mødedokumenter eller en beslutning, der skal træffes pr. korrespondance.«

12. Tiltrædelsesaftalens artikel 7 bestemmer:

»Omfanget af Unionens kompetence angives i generelle vendinger i en skriftlig erklæring, der afgives af Unionen på det tidspunkt, hvor nærværende aftale indgås. Denne erklæring kan om fornødent ændres ved, at Unionen giver OTIF meddelelse herom. Den erstatter eller begrænser på ingen måde de sagsområder, som kan gøres til genstand for notifikation om EU-kompetence, inden OTIF træffer beslutning ved formel afstemning eller på anden måde.«

B. EU-retten

1. Afgørelse 2013/103/EU

13. Tiltrædelsesaftalen blev godkendt på Unionens vegne ved afgørelse 2013/103/EU².

14. Bilag I til afgørelse 2013/103 indeholder en erklæring, som Unionen afgav i forbindelse med tiltrædelsesaftalens undertegnelse, vedrørende udøvelsen af dens kompetence.

15. Denne erklæring har følgende ordlyd:

»Inden for jernbanesektoren udøver Den Europæiske Union [...] sammen med EU-medlemsstaterne [...] en delt kompetence i henhold til artikel 90 [TEUF] og 91 [TEUF,] sammenholdt med artikel 100, stk. 1, [TEUF] artikel 171 [TEUF] og artikel 172 [TEUF].

[...]

På baggrund af [artikel 91 TEUF og 171 TEUF] har Unionen vedtaget et betydeligt antal retsakter, som finder anvendelse på jernbanetransport.

I henhold til EU-retten har Unionen enekompetence på de områder inden for jernbanetransport, hvor [COTIF] eller retsakter, der vedtages i henhold hertil, kan berøre disse eksisterende EU-regler eller ændre deres rækkevidde.

På de områder, som er omfattet af [COTIF], og som Unionen har enekompetence i forhold til, har medlemsstaterne ingen kompetence.

Såfremt der findes EU-regler, og de ikke berøres af [COTIF] eller retsakter, der vedtages i henhold hertil, udøver Unionen delt kompetence på områder i relation til [COTIF], sammen med medlemsstaterne.

En liste over de relevante gældende EU-retsakter på tidspunktet for indgåelsen af nærværende aftale er anført i tillægget til dette bilag. Omfanget af Unionens kompetence i henhold til de nævnte tekster skal vurderes på grundlag af de specifikke bestemmelser i hver enkelt tekst, navnlig i de tilfælde, hvor disse bestemmelser fastsætter fælles regler. Unionens kompetence udvikles løbende. Inden for rammerne af traktaten om Den Europæiske Union og TEUF kan Unionens kompetente institutioner træffe beslutninger, som fastsætter omfanget af Unionens kompetence. Unionen forbeholder sig derfor retten til at ændre denne erklæring i overensstemmelse hermed, uden at dette er en forudsætning for udøvelsen af dens kompetence i sagsområder, som er omfattet af [COTIF].«

2 – Rådets afgørelse af 16.6.2011 om undertegnelse og indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Den Mellemstatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer om Den Europæiske Unions tiltrædelse af konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF) af 9.5.1980, som ændret ved Vilniusprotokollen af 3.6.1999 (EUT 2013, L 51, s. 1).

16. De EU-retsakter, som vedrører de områder, der er omfattet af COTIF, er opregnet i tillægget til bilag I til afgørelse 2013/103. Disse instrumenter omfatter direktiv 2001/14/EF³, 2004/49/EF⁴ og 2008/110/EF⁵.

17. Der er i bilag III til afgørelse 2013/103 fastsat interne ordninger for Rådet, medlemsstaterne og Europa-Kommissionen i procedurer under OTIF.

2. Forordning (EØF) nr. 2913/92

18. Artikel 94 i forordning (EØF) nr. 2913/92⁶ fastsætter:

»1. Den hovedforpligtede stiller sikkerhed for betaling af toldskyld og andre afgifter, der eventuelt kan opkræves for varen.

2. Sikkerhedsstillelsen er enten:

a) en individuel sikkerhedsstillelse, der omfatter en enkelt fællesskabsforsendelse,

eller

b) en samlet sikkerhedsstillelse for en række fællesskabsforsendelser, hvis den hovedforpligtede af toldmyndighederne i den medlemsstat, hvor vedkommende er etableret, har fået tilladelse til at anvende en sådan sikkerhedsstillelse.

3. Den i stk. 2, litra b), omhandlede tilladelse gives kun til personer:

a) som er etableret i Fællesskabet

b) som regelmæssigt anvender proceduren for fællesskabsforsendelse, eller som af toldmyndighederne er kendt for at være i stand til at opfylde deres forpligtelser i forbindelse med disse procedurer, og

c) som ikke har gjort sig skyldige i alvorlige eller gentagne overtrædelser af told- eller skattelovgivningen.

4. Der kan gives tilladelse til samlet sikkerhedsstillelse for et nedsat beløb eller fritagelse for sikkerhedsstillelse til personer, som godtgør over for toldmyndighederne, at de opfylder højere krav om pålidelighed. De yderligere kriterier for at give denne tilladelse skal omfatte:

a) korrekt anvendelse af proceduren for fællesskabsforsendelse i en given periode

b) samarbejde med toldmyndighederne og

c) for så vidt angår fritagelsen for sikkerhedsstillelse, en så god økonomisk evne, at de kan opfylde deres forpligtelser.

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EFT 2001, L 75, s. 29).

4 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om jernbanesikkerhed i EU og om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder og direktiv 2001/14/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (jernbanesikkerhedsdirektivet) (EUT 2004, L 164, s. 44, berigtiget i EUT 2004, L 220, s. 16).

5 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.2008 om ændring af Rådets direktiv 2004/49/EF om jernbanesikkerhed i EU (jernbanesikkerhedsdirektivet) (EUT 2008, L 345, s. 62).

6 – Rådets forordning af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 955/1999 af 13.4.1999 (EFT 1999, L 119, s. 1, herefter »forordning nr. 2913/92«).

De nærmere regler for de tilladelser, der gives i henhold til dette stykke, fastsættes efter udvalgsproceduren.

5. Fritagelser for sikkerhedsstillelse i henhold til stk. 4 gælder ikke for eksterne fællesskabsforsendelser af varer, der i henhold til udvalgsproceduren anses for at frembyde en øget risiko.

6. Under hensyntagen til de for stk. 4 grundlæggende principper kan anvendelsen af nedsat samlet sikkerhedsstillelse for så vidt angår ekstern fællesskabsforsendelse undtagelsesvis og under særlige omstændigheder forbydes midlertidigt efter udvalgsproceduren.

7. Under hensyntagen til de for stk. 4 grundlæggende principper kan anvendelsen af samlet sikkerhedsstillelse for så vidt angår ekstern fællesskabsforsendelse forbydes midlertidigt efter udvalgsproceduren for varer, som inden for rammerne af den samlede garanti har været genstand for påvist svig i større omfang.«

3. Forordning (EØF) nr. 2454/93

19. Artikel 412, 416 og 419 i forordning (EØF) nr. 2454/93⁷ findes i afsnit A med overskriften »Almindelige bestemmelser om forsendelse med jernbane« i underafdeling 8 med overskriften »Forenklede fremgangsmåder i forbindelse med varer, der forsendes med jernbane eller i store containere« i denne forordning.

20. Denne forordnings artikel 412 bestemmer:

»Artikel 359 [vedrørende de formaliteter, der skal opfyldes ved grænseovergangsstedet under transporten,] finder ikke anvendelse på godstransport med jernbane.«

21. Forordningens artikel 416, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Et jernbaneselskab, der til forsendelse modtager varer, som er ledsaget af et CIM-fragtbrev gældende som angivelse til fællesskabsforsendelse, bliver hovedforpligtet for denne forsendelse.«

22. Samme forordnings artikel 419, stk. 1 og 2, er affattet således:

»1. Påbegyndes en transport, på hvilken proceduren for fællesskabsforsendelse finder anvendelse, inden for Fællesskabets toldområde, og skal den også afsluttes her, forelægges CIM-fragtbrevet for afgangsstedet.

2. Afgangsstedet anfører i den rubrik, der er forbeholdt toldmyndighederne, på eksemplar 1, 2 og 3 af CIM-fragtbrevet på tydelig måde:

- a) »T1«, hvis varerne forsendes under proceduren for ekstern fællesskabsforsendelse
- b) »T2«, hvis varerne forsendes under proceduren for intern fællesskabsforsendelse i overensstemmelse med kodeksens artikel 165, dog ikke i det i artikel 340c, stk. 1, omhandlede tilfælde
- c) »T2F«, hvis varerne forsendes under proceduren for intern fællesskabsforsendelse i overensstemmelse med artikel 340c, stk. 1.

⁷ – Rådets forordning af 27.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1993, L 253, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2787/2000 af 15.12.2000 (EFT 2000, L 330, s. 1, herefter »forordning nr. 2454/93«).

Mærket »T2« eller »T2F« bekræftes med afgangstedets stempel.«

4. Forordning (EU) nr. 952/2013

23. Artikel 233 med overskriften »Forpligtelser, der påhviler den person, der er ansvarlig for proceduren for EU-forsendelse og en transportør eller modtager af varer, der sendes under proceduren for EU-forsendelse« i forordning (EU) nr. 952/2013⁸ bestemmer følgende i stk. 4:

»Toldmyndighederne kan efter ansøgning tillade følgende forenklinger, for så vidt angår henførslen af varer under proceduren for EU-forsendelse eller afslutningen af den pågældende procedure:

[...]

e) anvendelse af et elektronisk transportdokument som toldangivelse til at henføre varer under proceduren for EU-forsendelse, forudsat at det indeholder oplysningerne i en sådan angivelse, og disse oplysninger er tilgængelige for toldmyndighederne på afgang- og bestemmelsesstedet, så der kan føres toldtilsyn med varerne, og proceduren kan afsluttes.«

5. Forordning (EU) nr. 136/2004

24. Artikel 2, stk. 3 og 4, i forordning (EF) nr. 136/2004⁹ bestemmer:

»3. CVED-dokumentet [(det fælles veterinærdokument til brug ved import)] udfærdiges i original og kopier, i overensstemmelse med den kompetente myndigheds afgørelse, dog således at de overholder kravene i denne forordning. Den person, som er ansvarlig for fragten, udfylder CVED-dokumentets del 1 og fremsender dette til grænsekontrolstedets veterinærpersonale.

4. Uden at dette tilsidesætter stk. 1 og 3, kan oplysningerne i CVED-dokumentet efter aftale med den relevante kompetente myndighed forhånds anmeldes ved telekommunikation eller andet elektronisk dataoverførselssystem. I så fald skal de elektronisk afgivne oplysninger være i overensstemmelse med kravene i del 1 i CVED-modellen.«

25. Denne forordnings artikel 3, stk. 2 og 3, er affattet således:

»2. Det originale CVED-dokument for sendinger, for hvilke der er foretaget veterinær toldklarering, skal bestå af del 1 og 2, behørigt udfyldt og underskrevet.

3. Embedsdyrlægen eller den person, som er ansvarlig for fragten, underretter toldmyndighederne ved grænsekontrolstedet om den veterinære toldklarering af sendingen, som angivet i stk. 1, ved at indsende CVED-dokumentet i original eller elektronisk.

- Når sendingen er toldklareret [...], ledsager CVED-dokumentet i original sendingen, til den når frem til den første bestemmelsesvirksomhed.
- Embedsdyrlægen på grænsekontrolstedet skal opbevare en kopi af CVED-dokumentet.
- Embedsdyrlægen skal sende en kopi af CVED-dokumentet til den person, som er ansvarlig for fragten.«

8 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 9.10.2013 om EU-toldkodeksen (omarbejdning) (EUT 2013, L 269, s. 1), der trådte i kraft den 30.10.2013. Den 1.5.2016 trådte denne forordning bl.a. i stedet for forordning nr. 2913/92.

9 – Kommissionens forordning af 22.1.2004 om procedurer for EF-grænsekontrolstedernes veterinærkontrol af tredjelandsprodukter (EUT 2004, L 21, s. 11).

26. Den nævnte forordnings artikel 4, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Ved den første fortoldning skal den person, som er ansvarlig for fragten, forevise det originale CVED-dokument til det toldkontor, som har toldansvaret for den virksomhed, hvor sendingen befinder sig. Dette kan også foretages elektronisk med den kompetente myndigheds godkendelse.«

27. Artikel 10 i forordning nr. 136/2004 er affattet således:

»Fremstilling, anvendelse, overførsel og opbevaring af CVED-dokumentet i de forskellige situationer, som er beskrevet i denne forordning, kan med den kompetente myndigheds tilladelse foregå elektronisk.«

6. Direktiv 2008/110

28. Tredje og fjerde betragtning til direktiv 2008/110 har følgende ordlyd:

»(3) Med ikrafttrædelsen af [COTIF] den 1. juli 2006 blev der indført nye regler for kontrakter om brug af køretøjer. I overensstemmelse med [tillæg D (CUV)] har ihændehaverne ikke længere pligt til at registrere deres godsvogne hos en jernbanevirksomhed. Den tidligere RIV-aftale (Regolamento Internazionale Veicoli) mellem jernbanevirksomheder er ophørt og delvist erstattet med en ny privat og frivillig aftale (GCU – General Contract of Use for Wagons) mellem jernbanevirksomheder og ihændehavere af godsvogne, hvorefter sidstnævnte er ansvarlige for vedligeholdelsen af deres godsvogne. For at afspejle disse ændringer og gøre det lettere at gennemføre direktiv 2004/49/EF for så vidt angår sikkerhedscertificering af jernbanevirksomheder bør begrebet »ihændehaver« og begrebet »enhed med ansvar for vedligeholdelse« defineres, sammen med en specifikation af forholdet mellem disse enheder og jernbanevirksomheder.

(4) Definitionen af »ihændehaver« bør ligge tættest mulig på den definition, der anvendes i [COTIF] fra 1999. Mange enheder kan identificeres som ihændehaver af et køretøj, f.eks. ejeren, et selskab, der driver forretning på grundlag af en række godsvogne, et selskab, der leaser køretøjer til en jernbanevirksomhed, en jernbanevirksomhed eller en infrastrukturforvalter, der benytter køretøjer til vedligeholdelse af sin infrastruktur. Disse enheder har kontrol over køretøjet med det formål, at jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere kan anvende det som transportmiddel. For at undgå enhver tvivl bør ihændehaveren klart identificeres i det nationale køretøjsregister, der er omhandlet i artikel 33 i direktivet om interoperabilitet i jernbanesystemet [i Fællesskabet]^[10].«

7. Direktiv 2004/49

29. Artikel 1 i direktiv 2004/49, som ændret ved direktiv 2008/110¹¹, er affattet således:

»Formålet med dette direktiv er at sikre, at jernbanesikkerheden i Fællesskabet udvikles og forbedres, og at adgangen til markedet for jernbanetransportydelse forbedres gennem

[...]

b) fastlæggelse af aktørernes respektive ansvar

[...]«

10 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/57/EF af 17.6.2008 (omarbejdning) (EUT 2008, L 191, s. 1).

11 – Herefter »direktiv 2004/49« (EUT 2008, L 345, s. 62).

30. Dette direktivs artikel 3 fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- s) »ihænde­haver«: den person eller enhed, der ejer eller har brugsret over et køretøj, og som forestår driften af køretøjet som transportmiddel og er registreret som sådan i det nationale køretøjsregister, jf. [...] artikel 33 i [...] [direktivet om interoperabilitet i jernbanesystemet]
- t) »enhed med ansvar for vedligeholdelse«: den enhed, der har ansvaret for vedligeholdelsen af et køretøj, og som er registreret som sådan i det nationale køretøjsregister

[...]«

31. Direktivets artikel 4, stk. 3 og 4, er affattet således:

»3. Medlemsstaterne sørger for, at ansvaret for en sikker drift af jernbanesystemet og kontrollen med de risici, der opstår på dette system, ligger hos infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder med pligt for disse til at iværksætte nødvendige risikostyringsforanstaltninger, om nødvendigt i gensidigt samarbejde, til at opfylde nationale sikkerhedsforskrifter og -standarder og til at etablere sikkerhedsledelsessystemer i overensstemmelse med dette direktiv.

Med forbehold af medlemsstaternes rets­forskrifter vedrørende civil­ erstatnings­ansvar er hver infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed ansvarlig for sin del af systemet og for sikker drift af denne del, herunder levering af materiel og indgåelse af kontrakter om tjenesteydelser, i forhold til brugere, kunder, berørte arbejdstagere og tredjeparter.

4. Dette berører ikke de enkelte producenters, vedligeholdelsesvirksomheders, [ihænde­haveres] eller tjenesteyderes eller ordregiveres ansvar for, at det rullende materiel, de anlæg og det øvrige udstyr og materiel eller de tjenesteydelser, de leverer, opfylder de anførte krav og betingelser, således at det er sikkert for jernbanevirksomheden og/eller infrastrukturforvalteren at anvende det i driften.«

32. Artikel 14a i direktiv 2004/49 har følgende ordlyd:

»1. Inden et køretøj tages i brug eller benyttes på nettet, skal der være udpeget en enhed, der har ansvaret for dets vedligeholdelse, og denne enhed skal være registreret i det nationale køretøjsregister i overensstemmelse med artikel 33 i direktivet om interoperabilitet i jernbanesystemet.

2. Den enhed, der har ansvaret for vedligeholdelsen, kan være en jernbanevirksomhed, en infrastrukturforvalter eller en ihænde­haver.

3. Uden at det berører jernbanevirksomhedens og infrastrukturforvalterens ansvar for sikker drift af toget som omhandlet i artikel 4, sikrer enheden, ved hjælp af et vedligeholdelsessystem, at de køretøjer, for hvilke den har ansvaret for vedligeholdelsen, er i en sikker driftstilstand. Med henblik herpå sikrer enheden med ansvar for vedligeholdelsen, at køretøjerne vedligeholdes i overensstemmelse med:

- a) vedligeholdelseslogbogen for de enkelte køretøjer
- b) de gældende bestemmelser, inklusive vedligeholdelsesbestemmelser og [tekniske specifikationer for interoperabilitet].

Enheden med ansvar for vedligeholdelse udfører selv vedligeholdelsen eller indgår kontrakt herom med et værksted.

[...]«

III. Tvistens baggrund og den anfægtede afgørelse

33. I april 2014 underrettede OTIF's generalsekretær de kontraherende parter i COTIF om en række forslag til ændringer af COTIF, som blev forelagt for OTIF's revisionsudvalg på dets 25. møde i Bern (Schweiz) den 25.-27. juni 2014. Disse ændringsforslag vedrørte bl.a. tillæg B (CIM), D (CUV), sammenholdt med COTIF's artikel 12, og tillæg E (CUI). Den 25. april og den 27. maj 2014 sendte henholdsvis Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland forslag til ændringer af tillæg D (CUV), som også blev forelagt for OTIF's revisionsudvalg på det samme møde.

34. Den 26. maj 2014 fremlagde Kommissionen et arbejdsdokument om visse ændringer af COTIF for Rådets Landtransportgruppe som oplæg til det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg. Den 5. juni 2014 sendte den Rådet et forslag til Rådets afgørelse om fastsættelse af den holdning, som Unionen skulle indtage på dette møde i OTIF's revisionsudvalg (COM(2014) 338 final). Efter afslutning af arbejdet i Rådets forberedende organer vedtog Rådet (almindelige anliggender) afgørelse 2014/699/EU¹² (herefter »den anfægtede afgørelse«), som var baseret på artikel 91 TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, på samlingen den 24. juni 2014.

35. Forbundsrepublikken Tyskland stemte imod det nævnte forslag og afgav følgende erklæring i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse:

»Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at [Unionen] ikke er kompetent for så vidt angår ændringerne til tillæg B (fælles regler for CIM), tillæg D (fælles regler for CUV) og tillæg E (fælles regler for CUI) til [COTIF], og at der derfor ikke er behov for at koordinere [Unionens] holdning med henblik på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg den 25.-27. juni 2014. Hidtil har [Unionen] ikke udøvet sin lovgivningsmæssige kompetence inden for de områder af den private transportlovgivning, der er omfattet af disse tillæg. Medlemsstaterne kan derfor fortsat udøve deres kompetence i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, andet punktum, i EUF-traktaten. I de tilfælde, hvor kompetencen er delt, fastsættes det desuden udtrykkeligt i artikel 6, stk. 2, i [tiltrædelsesaftalen], at medlemsstaterne kan fortsætte med at stemme uafhængigt på disse områder. [Forbundsrepublikken] Tyskland erklærer derfor i forebyggende øjemed, at den afviser enhver stemmeafgivning af Europa-Kommissionen på [Forbundsrepublikken] Tysklands vegne.«

36. Fjerde til sjette og niende betragtning til den anfægtede afgørelse har følgende ordlyd:

»(4) Ændringerne i [COTIF] har til formål at ajourføre de opgaver, som varetages af det tekniske ekspertudvalg, og definitionen af »ihændehaver« i overensstemmelse med EU-retten, og at ændre visse regler om finansiering af [OTIF], revision og rapportering, såvel som mindre administrative ændringer.

(5) Ændringerne i tillæg B (CIM) sigter mod at give forrang til elektroniske fragtbreve og deres ledsagedokumenter og klarlægge visse bestemmelser vedrørende transportkontrakten.

12 – Rådets afgørelse af 24.6.2014 om fastsættelse af den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg for så vidt angår visse ændringer i konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF) og tillæggene dertil (EUT 2014, L 293, s. 26).

(6) Ændringerne i tillæg D (CUV), som fremlægges af OTIF's generalsekretær, har til formål at klarlægge, hvilken rolle ihændeleveren og den enhed, der har ansvaret for vedligeholdelse, spiller for kontrakterne om brug af køretøjer i international jernbanetrafik. Frankrig har fremlagt et separat forslag vedrørende erstatningsansvar for skader forårsaget af køretøjet. Tyskland har forelagt et særskilt forslag vedrørende anvendelsesområdet for de fælles CUV-regler.

[...]

(9) Ændringerne i tillæg E (CUI), som er foreslået af Den internationale komité for jernbanetransport (CIT), sigter mod at udvide anvendelsesområdet for de fælles regler vedrørende kontrakterne om brug af køretøjer i international jernbanetrafik, at skabe et juridisk grundlag for de almindelige betingelser for anvendelse af jernbaneinfrastruktur og at udvide infrastrukturforvalterens erstatningsansvar for skader eller tab forårsaget af infrastrukturen.«

37. Den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 1, bestemmer, at »[d]en holdning, som på Unionens vegne skal indtages på det 25. møde i revisionsudvalget nedsat ved [COTIF], skal være i overensstemmelse med bilaget til denne afgørelse«.

38. Dagsordenspunkt 4 i dette bilag, der vedrører delvis revision af COTIF, er affattet således:

»[...]

Kompetence: Delt.

Udøvelse af stemmeret: Medlemsstaterne.

Anbefalet koordineret holdning:

[...]

Ændringer af artikel 12 (fuldbyrdelse af afgørelser, bilag) skal støttes, da der er tale om en ændring af definitionen af »ihændelever« i overensstemmelse med EU-retten.

[...]«

39. Dagsordenspunkt 5 i dette bilag, der vedrører delvis revision af tillæg B (CIM), lyder således:

»[...]

Kompetence: Delt.

Udøvelse af stemmeret: Unionen hvad angår artikel 6 og 6a; medlemsstaterne hvad angår de øvrige artikler.

Anbefalet koordineret holdning:

Ændringer af artikel 6 og artikel 6a angår EU-retten på grund af anvendelsen af fragtbreve og ledsagedokumenter i forbindelse med procedurer vedrørende told, sundhed og plantesundhed. Unionen bifalder OTIF's hensigt om at prioritere fragtbreve i elektronisk form. Vedtagelsen af disse ændringer kan dog, som det ser ud nu, få utilsigtede konsekvenser. Den nuværende forenkledede procedure for toldforsendelse med jernbane er kun mulig med papirdokumenter. Hvis jernbaner vælger det elektroniske fragtbrev, vil de derfor være nødt til at bruge standardforsendelsesproceduren og det nye EDB-baserede forsendelsessystem (NCTS).

Kommissionen er begyndt at forberede en arbejdsgruppe, som skal drøfte anvendelsen af elektroniske transportdokumenter til forsendelse under [forordning nr. 952/2013]. Denne arbejdsgruppe holder sit første møde den 4.-5. juni 2014. Unionen bifalder ligeledes hensigten om, at ledsagedokumenter skal forelægges i elektronisk form. I gældende EU-ret er der imidlertid intet juridisk grundlag for at kræve, at dokumenter (f.eks. det fælles veterinærdokument og det fælles importdokument), som skal ledsage sundheds- og plantesundhedsmæssige varer, forelægges i elektronisk form, og disse skal derfor fremlægges i papirform. Kommissionen har udarbejdet et udkast til forordning, som tager højde for elektronisk certificering, og udkastet bliver i øjeblikket drøftet i Europa-Parlamentet og Rådet. Det forventes, at nævnte forordning (forordningen om offentlig kontrol) vil blive vedtaget i slutningen af 2015 eller begyndelsen af 2016, men der vil dog være en overgangsperiode for dens håndhævelse.

Unionen foreslår derfor, at der ikke bør træffes afgørelser om disse emner ved det forestående møde i revisionsudvalget, og at OTIF fortsat samarbejder med Unionen på området med henblik på at finde en velfunderet løsning til den kommende revision af CIM, som ideelt set bør synkroniseres med [forordning nr. 952/2013] og dens gennemførelsesbestemmelser, som skal træde i kraft den 1. maj 2016. Visse elektroniske procedurer vil kunne indføres gradvist mellem 2016 og 2020, jf. artikel 278 i [forordning nr. 952/2013].

[...]«

40. Dagsordenspunkt 7 i samme bilag, der vedrører delvis revision af tillæg D (CUV), er affattet således:

»[...]

Kompetence: Delt.

Udøvelse af stemmeret: Unionen.

Anbefalet EU-holdning: Ændringerne af artikel 2 og 9 støttes, eftersom de er med til at klarlægge, hvilken rolle ihændeleveren og den enhed, der har ansvaret for vedligeholdelse, spiller, hvilket er i overensstemmelse med EU-retten [(direktiv 2008/110)]. Den foreslåede ændring af artikel 7, som [Den Franske Republik] har fremlagt, og som betyder, at den person, der har stillet et køretøj til rådighed som transportmiddel, bærer erstatningsansvaret i tilfælde af skader som følge af defekter ved dette køretøj, skal undersøges nærmere i Unionen, før der træffes afgørelse i OTIF. Unionen kan derfor ikke støtte dette ændringsforslag ved revisionsudvalgets møde og foreslår at udsætte afgørelsen til næste generalforsamling med henblik på at vurdere spørgsmålet yderligere. Unionen har samme holdning, dvs. at udsætte afgørelsen til næste generalforsamling med henblik på at vurdere spørgsmålet yderligere, for så vidt angår [Forbundsrepublikken] Tysklands forslag om en ny artikel 1a, der blev forelagt for OTIF i forbindelse med EU-koordineringen.

Supplerende anbefalet EU-holdning: I dokument CR 25/7 Add. 1, s. 6, stk. 8a, indsættes følgende in fine: »The amendment to Article 9, paragraph 3, first indent, does not affect the existing allocation of liabilities between ECM [enhed med ansvar for vedligeholdelsen] and the keeper of the vehicles«.

41. Dagsordenspunkt 12 i bilaget til den anfægtede afgørelse, der vedrører delvis revision af tillæg E (CUI), lyder således:

»[...]

Kompetence: Delt.

Udøvelse af stemmeret: Unionen.

Anbefalet koordineret holdning: Ændringerne afvises. Disse ændringer, som er foreslået af CIT, omfatter udvidelse af CUI's anvendelsesområde til indenlandske aktiviteter, indførelse af kontraktligt bindende almindelige betingelser og udvidelse af infrastrukturvalterens erstatningsansvar for skader. De bør overvejes yderligere, men eftersom de ikke er blevet drøftet i et internt forum i OTIF forud for mødet i revisionsudvalget, kan deres virkninger ikke være blevet vurderet tilstrækkeligt detaljeret. Det synes at være for tidligt at ændre CUI (som for nuværende er i overensstemmelse med EU-retten) på dette møde i revisionsudvalget uden ordentlig forberedelse.«

42. På det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg fremlagde Kommissionen Unionens holdning, der var fastlagt i bilaget til den anfægtede afgørelse, mens Forbundsrepublikken Tyskland indtog en selvstændig holdning til de foreslåede ændringer af COTIF's artikel 12 samt af tillæg B (CIM), D (CUV) og E (CUI) (herefter under ét »de omtvistede ændringer«) og påberåbte sig retten til selv at stemme om disse spørgsmål. Forbundsrepublikken Tyskland stemte imod Unionens holdning for så vidt angik de foreslåede ændringer af COTIF's artikel 12 og af tillæg D (CUV). Da der var et tilstrækkeligt flertal for dette forslag, blev de pågældende ændringer vedtaget af OTIF's revisionsudvalg.

43. Kommissionen sendte efterfølgende en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende dennes stemmeafgivelse på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, som var i strid med den anfægtede afgørelse.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

44. Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den vedrører de omtvistede ændringer, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

45. Rådet har nedlagt påstand om frifindelse, subsidiært opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger i tilfælde af, at den annulleres, og påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

46. Den franske regering og regeringen for Det Forenede Kongerige og Nordirland er indtrådt i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande, hvorimod Kommissionen er indtrådt i sagen til støtte for Rådet.

47. Ovenstående parter med undtagelse af Det Forenede Kongerige deltog i retsmødet den 25. oktober 2016.

V. Bedømmelse

48. Den foreliggende sag vedrører en tvist mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Rådet vedrørende Rådets afgørelse om fastsættelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på et møde i OTIF's revisionsudvalg for så vidt angår visse ændringer af COTIF og tillæggene dertil.

49. Forbundsrepublikken Tyskland har fremført tre anbringender om for det første tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling på grund af Unionens manglende kompetence, for det andet tilsidesættelse af begrundelsespligten og for det tredje tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde sammenholdt med princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse.

50. Jeg vil gennemgå disse tre anbringender i den rækkefølge, Forbundsrepublikken Tyskland har valgt.

A. Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, TEU

51. Med det første anbringende har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at Unionen ikke havde kompetence i henhold til artikel 91 TEUF og artikel 218, stk. 9, TEUF til at fastlægge den holdning, som Unionen skulle indtage på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg for så vidt angår de foreslåede ændringer i tillæg B (CIM), D (CUV) og E (CUI).

52. Der er i henhold til COTIF's artikel 13, stk. 1, litra c), nedsat et revisionsudvalg, som i overensstemmelse med COTIF's artikel 33, stk. 4, træffer beslutning om forslag til ændring af COTIF eller tillæggene dertil¹³.

53. De ændringer, der er omhandlet i den foreliggende sag, optræder på listen i COTIF's artikel 33.

1. Artikel 218 TEUF

54. Artikel 218 TEUF vedrører proceduren for forhandling og indgåelse af aftaler mellem Unionen og tredjelande eller internationale organisationer. Rådet, som er en institution, der varetager medlemsstaternes interesser, er det vigtigste beslutningsorgan i denne procedure. Til dette formål godkender Rådet ifølge artikel 218, stk. 2, TEUF indledningen af forhandlinger (det er normalt Kommissionen, der forhandler)¹⁴, og det vedtager forhandlingsdirektiver¹⁵, bemyndiger undertegnelse¹⁶ og indgår aftalerne¹⁷. Det fremgår også af denne artikel, i hvilket omfang Europa-Parlamentet skal inddrages. Parlamentet skal godkende afgørelsen i de udtømmende opregnede tilfælde¹⁸ og høres i de øvrige tilfælde¹⁹. Parlamentet skal i øvrigt underrettes i alle faser af proceduren²⁰. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal under hele proceduren²¹, medmindre der foreligger en særlig situation²².

55. Formaliteterne er som hovedregel de samme i forbindelse med ændring af aftaler i den forstand, at proceduren for ændring af en aftale svarer til proceduren for indgåelse af en aftale²³.

13 – Jf. også COTIF's artikel 17, stk. 1, litra a).

14 – Jf. artikel 218, stk. 3, TEUF.

15 – Jf. artikel 218, stk. 4, TEUF.

16 – Jf. artikel 218, stk. 5, TEUF.

17 – Jf. artikel 218, stk. 6, TEUF.

18 – Jf. artikel 218, stk. 6, litra a), TEUF: associering, tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«), aftaler, hvorved der etableres en specifik institutionel ramme med samarbejdsprocedurer, aftaler, som har betydelige budgetmæssige virkninger for Unionen, og aftaler, som dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure eller, når der kræves godkendelse af Europa-Parlamentet, den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse.

19 – Jf. artikel 218, stk. 6, litra b), TEUF.

20 – Og det skal underrettes »fuldt ud«, jf. artikel 218, stk. 10, TEUF.

21 – Jf. artikel 16, stk. 3, TEU.

22 – Jf. artikel 218, stk. 8, TEUF: Der træffes afgørelse med enstemmighed, når aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt, og for så vidt angår associeringsaftaler, aftaler om økonomisk, finansiel og teknisk samarbejde med kandidatlande samt Unionens tiltrædelse af EMRK.

23 – Jf. f.eks. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, 2. oplag, Oxford University Press, 2012, s. 209, M. Bungenberg i H. von der Groeben, J. Schwarze og A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. oplag, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 218 AEUV, punkt 81, og J. Ph. Terhechte i J. Schwarze (red.), *EU-Kommentar*, 3. oplag, Nomos, Baden-Baden, 2012.

56. I artikel 218, stk. 9, TEUF er der imidlertid fastsat en forenklet procedure, som udgør en undtagelse fra denne hovedregel²⁴. Ifølge denne bestemmelse, der blev indsat i EUF-traktaten ved Amsterdamtraktaten²⁵ og ændret ved Nicetraktaten²⁶, vedtager Rådet på forslag af Kommissionen en afgørelse om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen²⁷.

57. Endelig bemærkes, at artikel 218, stk. 7, TEUF²⁸ med hensyn til ændring af aftaler udgør en undtagelse fra artikel 218, stk. 9, TEUF. Artikel 218, stk. 7, TEUF udgør så at sige en forenklet procedure i forhold til den forenkledede procedure²⁹, men finder ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde.

58. I det foreliggende tilfælde vedtog Rådet på forslag af Kommissionen en afgørelse om fastsættelse af den holdning, der skulle indtages på Unionens vegne i revisionsudvalget (dvs. et organ nedsat ved COTIF). Dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, da de har til formål at ændre COTIF og tillæggene dertil. Som det vil fremgå af det følgende, har de påtænkte ændringer desuden ingen indvirkning på den institutionelle ramme for COTIF³⁰. De falder derfor ind under anvendelsesområdet for artikel 218, stk. 9, TEUF.

59. Denne tvist derfor omfattet fuldt ud af denne bestemmelse. Jeg vil endda sige, at der er tale om en af de »almindelige situationer«, som er omfattet af den forenkledede procedure, der er indført ved denne bestemmelse³¹.

60. Enhver ændring af en aftale efter proceduren i artikel 218, stk. 9, TEUF forudsætter naturligvis, at Unionen har kompetence.

61. Det bringer mig videre til den kompetenceordning, der er indført ved traktaterne³².

2. EU's kompetenceordning

62. I henhold til artikel 5, stk. 1, første punktum, TEU er afgrænsningen af Unionens beføjelser underlagt princippet om kompetencetildeling. Unionen handler ifølge artikel 5, stk. 2, TEU kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri. Beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne³³.

24 – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2114, fodnote 63).

25 – Jf. artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF.

26 – Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 71-73). Jf. ligeledes P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, 2. oplag, Oxford University Press, 2012, s. 208.

27 – Jf. den nærmere beskrivelse af denne bestemmelses tilblivelseshistorie i generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:289, punkt 39 ff.).

28 – I henhold til denne bestemmelse kan Rådet uanset artikel 218, stk. 5, 6 og 9, TEUF, når det indgår en aftale, bemyndige forhandleren til på Unionens vegne at godkende ændringer af aftalen, hvis disse ændringer ifølge aftalen skal vedtages ved en forenklet procedure eller vedtages af et organ, der nedsættes ved aftalen. Rådet kan knytte særlige betingelser til en sådan bemyndigelse.

29 – Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 67).

30 – Der er faktisk tale om mindre og især tekniske ændringer.

31 – Domstolen har f.eks. udelukket, at artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse i en situation, hvor der skal fastlægges en holdning på Unionens vegne, som skal afgives *for en international domstol*, jf. dom af 6.10.2015, Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 66 og 67).

32 – Jeg henviser herved til generaladvokat Sharpstons meget detaljerede forslag til afgørelse vedrørende udtalelse 2/15 ((frihandelsaftale med Singapore), EU:C:2016:992, punkt 54-78).

33 – Dette princip, der ligger til grund for hele tankegangen i traktaterne, blev først formuleret eksplicit som et princip for de vertikale beføjelser (Unionens beføjelser i forhold til medlemsstaternes) i Maastrichttraktaten (jf. artikel 3b, nu artikel 5 EF).

63. Princippet om kompetencetildeling finder både anvendelse på interne beføjelser og på eksterne beføjelser.

a) Interne og eksterne beføjelser

64. Unionen tildeles visse beføjelser i EUF-traktaten. Denne traktat indeholder i denne forbindelse en række bestemmelser, hvori Unionen bemyndiges til at handle, heriblandt artikel 91 TEUF vedrørende transport, som jeg vil vende tilbage til.

65. Hvad nærmere angår den eksterne kompetence, dvs. muligheden for, at Unionen (der i henhold til artikel 335 TEUF har rets- og handleevne) indgår aftaler med tredjelande eller internationale organisationer, har Lissabontraktaten for første gang i Unionens historie³⁴ præciseret³⁵ i korte træk, i hvilke tilfælde Unionen har en sådan kompetence. Unionen tillægges i artikel 216, stk. 1, TEUF ekstern kompetence i fire tilfælde, der stort set er på linje med Domstolens praksis vedrørende eksterne beføjelser³⁶.

66. I henhold til artikel 216, stk. 1, TEUF kan Unionen indgå en aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, for det første når der i traktaterne er fastsat bestemmelser herom³⁷, eller når indgåelsen af en aftale for det andet³⁸ enten er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne³⁹, eller for det tredje er foreskrevet i en juridisk bindende EU-retsakt⁴⁰ eller for det fjerde kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde⁴¹.

67. Det bør allerede her præciseres, at det andet og det fjerde tilfælde vedrører beføjelser, som i almindelighed kaldtes »implicitte beføjelser«, før Lissabontraktaten trådte i kraft.

68. Det fremgår af gode grunde ikke af artikel 216, stk. 1, TEUF, om den eksterne kompetence er en enekompetence eller en delt kompetence. Dette spørgsmål vender jeg tilbage til i det følgende.

b) Enekompetence og delt kompetence

69. Unionens kompetencekategorier og -områder er siden Lissabontraktatens ikrafttræden blevet uddybet nærmere i afsnit I (»Unionens kompetencekategorier og -områder«) i EUF-traktatens første del med overskriften »Principper«.

34 – Jf. R. Geiger i R. Geiger, D.-E. Khan og M. Kotzur (red.), *European Union Treaties*, C.H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015, Article 216, punkt 1.

35 – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-137/12, EU:C:2013:441, punkt 42). Jf. ligeledes M. Cremona, »Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process«, i A. Dashwood og M. Maresceau, *Law and practice of EU external relations – salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, 2008, s. 34-69, på s. 56.

36 – Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse vedrørende udtalelse 2/15 ((frihandelsaftale med Singapore), EU:C:2016:992, punkt 64).

37 – Der er blot tale om en bekræftelse af princippet om kompetencetildeling. Jf. ligeledes udtalelse 1/13 (tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

38 – Det skal bemærkes, at ordene »i forbindelse med Unionens politikker« i den tyske udgave af artikel 216, stk. 1, TEUF ikke kun henviser til det andet tilfælde, men ligeledes til det tredje og det fjerde tilfælde. Herved adskiller den tyske udgave sig bl.a. – uden herved at være udtømmende – fra den engelske, den franske, den polske, den nederlandske, den italienske, den spanske, den portugisiske, den danske og den svenske affattelse.

39 – Jf. udtalelse 1/76 (aftale om oprettelse af en europæisk oplægningsfond for flod- og kanalskibsfart) af 26.4.1977 (EU:C:1977:63, præmis 3), udtalelse 2/91 (ILO's konvention nr. 170) af 19.3.1993 (EU:C:1993:106, præmis 7) og udtalelse 1/03 (den nye Luganokonvention) af 7.2.2006 (EU:C:2006:81, præmis 115).

40 – Jf. udtalelse 1/94 (aftaler, der er optaget som bilag til WTO-overenskomsten) af 15.11.1994 (EU:C:1994:384, præmis 95).

41 – Jf. dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Rådet (22/70, herefter »AETR-dommen«, EU:C:1971:32, præmis 17 og 18).

70. Det fremgår indledningsvis af artikel 2, stk. 1, TEUF, at det kun er Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, når Unionen tildeles enekompetence på et bestemt område i traktaterne. Ifølge artikel 2, stk. 2, TEUF kan Unionen og medlemsstaterne til gengæld lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på et bestemt område, når Unionen på dette område tildeles en kompetence, som den deler med medlemsstaterne, i traktaterne.

71. Stk. 2 indeholder et foregribelsesprincip, hvor det præciseres, at medlemsstaterne udøver deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin, og at medlemsstaterne på ny udøver deres kompetence, i det omfang Unionen har besluttet at ophøre med at udøve sin.

72. Dette princip finder både anvendelse på interne og eksterne beføjelser⁴².

73. Det fremgår desuden af artikel 3-6 TEUF, hvilke former for beføjelser Unionen råder over på de forskellige indsatsområder. Artikel 3 TEUF, som jeg vil gennemgå nærmere i det følgende, vedrører enekompetence, artikel 4 TEUF bestemmer, at der som hovedregel er delt kompetence⁴³, og angiver de hovedområder, hvor der er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne⁴⁴ (transport er udtrykkeligt nævnt)⁴⁵, artikel 5 TEUF vedrører samordning af de økonomiske politikker i Unionen, og artikel 6 TEUF bestemmer, at Unionen har kompetence »til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag« på visse områder, herunder beskyttelse og forbedring af menneskers sundhed samt industri.

74. Lad os se på artikel 3 TEUF igen. I denne bestemmelse angives det udtømmende, på hvilke områder Unionen har enekompetence. Det opregnes i stk. 1, på hvilke områder Unionen har (udtrykkelig) enekompetence, nemlig toldunionen, fastlæggelse af de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markedes funktion, den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta, bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik og den fælles handelspolitik.

75. Det fremgår af artikel 3, stk. 2, TEUF, at Unionen ligeledes har enekompetence til at indgå internationale aftaler, for det første når indgåelsen har hjemmel i en lovgivningsmæssig EU-retsakt, eller for det andet når den er nødvendig for at give Unionen mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan, eller for det tredje for så vidt den kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde. Det skal fremhæves, at artikel 3, stk. 2, TEUF, hvori der tales om »at indgå internationale aftaler«, i modsætning til denne bestemmelses stk. 1 kun omfatter Unionens eksterne beføjelser.

76. Hvis Unionen har delt kompetence, har både Unionen og medlemsstaterne til gengæld mulighed for at handle.

42 – Jf. udtalelse 2/94 (Fællesskabets tiltrædelse af EMRK) af 28.3.1996 (EU:C:1996:140, præmis 24) og dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:59, præmis 46).

43 – Ifølge artikel 4, stk. 1, TEUF deler Unionen kompetence med medlemsstaterne, når traktaterne tildeler den en kompetence, der ikke vedrører de områder, der er nævnt i artikel 3 og 6 TEUF.

44 – Jf. artikel 4, stk. 2, TEUF.

45 – Jf. artikel 4, stk. 2, litra g), TEUF.

77. Såfremt og i det omfang Unionen har udøvet sin delte eksterne kompetence, er medlemsstaterne imidlertid ikke længere i stand til at handle⁴⁶. Medlemsstaterne udøver kun deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin⁴⁷. Hvis Unionen udøver sin delte eksterne kompetence, handler den alene⁴⁸. Udøvelsen af en delt kompetence rummer således et element af eksklusivitet, eftersom medlemsstaterne ikke længere kan handle. Det foregribelsesprincip, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, TEUF, finder anvendelse i en sådan situation⁴⁹.

78. Spørgsmålet om, hvornår og hvordan Unionen udøver denne kompetence, er først og fremmest et politisk spørgsmål⁵⁰, der ligger inden for rammerne af proceduren i artikel 218 TEUF⁵¹.

79. Det skal fremhæves, at der er forskel på en enekompetence som omhandlet i artikel 3 TEUF og en delt kompetence, som Unionen har besluttet at udøve. Ifølge artikel 2, stk. 2, tredje punktum, TEUF udøver medlemsstaterne således deres kompetence på ny, i det omfang Unionen har besluttet at ophøre med at udøve sin. Denne bestemmelse gælder kun for delt kompetence.

80. Hvad angår forholdet mellem artikel 216, stk. 1, TEUF og artikel 3, stk. 2, TEUF skal det som følge heraf fremhæves, at den første bestemmelse vedrører spørgsmålet om en ekstern kompetence, hvorimod den anden vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en sådan ekstern kompetence (som foreligger i henhold til artikel 216, stk. 1, TEUF) er en enekompetence eller ej⁵².

81. Dette fremgår efter min opfattelse klart af disse to bestemmelsers ordlyd og af deres respektive placering i EUF-traktaten. Det følger også heraf, at ordlyden af og dermed anvendelsesområdet for artikel 216, stk. 1, TEUF er mere vidtrækkende, end det er tilfældet med artikel 3, stk. 2, TEUF. Det er kun nogle af de beføjelser, som er nævnt i artikel 216, stk. 1, TEUF, der er enebeføjelser i henhold til artikel 3, stk. 2, TEUF⁵³.

82. Det skal derfor først afgøres, om Unionen har en kompetence i henhold til artikel 216, stk. 1, TEUF, eventuelt sammenholdt med andre bestemmelser i EUF-traktaten, og dernæst klarlægges, hvilken kompetence der er tale om, og navnlig, om det er en enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, TEUF eller blot en delt kompetence. Domstolen har valgt den samme tilgang⁵⁴.

46 – Jf. ligeledes K. Lenaerts, »Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des États membres et la question de «préemption»«, i P. Demaret (red.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Brüggge, 1986, s. 37-62 og navnlig s. 61.

47 – Jf. artikel 2, stk. 2, andet punktum, TEUF. Jf. også dom af 14.7.1976, Kramer m.fl. (3/76, 4/76 og 6/76, EU:C:1976:114, præmis 39).

48 – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 76).

49 – Denne bestemmelse kan anses for en kodificering af den hidtidige retsstilling. Jf. også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 76 og fodnote 40).

50 – Jf. i denne retning ligeledes R. Mögele i R. Streinz (red.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2. oplag, C. H. Beck, München, 2012, Artikel 216 AEUV, punkt 32.

51 – Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse vedrørende udtalelse 2/15 ((frihandelsaftale med Singapore), EU:C:2016:992, punkt 74).

52 – Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse vedrørende udtalelse 2/15 ((frihandelsaftale med Singapore), EU:C:2016:992, punkt 64). Det bør tilføjes, at der er bred tilslutning til denne tilgang i retslitteraturen. Jf. f.eks. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, 2. oplag, Oxford University Press, 2012, s. 112, T. Hartley, *The foundations of European Union law*, 8. oplag, Oxford University Press, 2014, s. 186, R. Geiger i R. Geiger, D.-E. Khan og M. Kotzur, *European Union Treaties*, C. H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015, Article 216 TFEU, punkt 3, K. Lachmayer og St. von Förster i H. von der Groeben, J. Schwarze og A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. oplag, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 216 AEUV, punkt 4, samt R. Mögele i R. Streinz (red.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2. oplag, C. H. Beck, München, 2012, Artikel 216 AEUV, punkt 29.

53 – I visse sprogversioner kan artikel 216, stk. 1, fjerde led, TEUF paradoksalt nok virke mere restriktiv end artikel 3, stk. 2, tredje led, TEUF. Det gælder ikke for den franske version. Som generaladvokat Sharpston anførte i sit forslag til afgørelse vedrørende udtalelse 2/15 ((frihandelsaftale med Singapore), EU:C:2016:992, fodnote 26), er det under alle omstændigheder ikke afgørende, om der er forskel på, hvordan disse to bestemmelser er affattet i visse sprogversioner.

54 – Jf. f.eks. udtalelse 1/13 (tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, præmis 67 ff.).

c) Delt kompetence og blandet aftale: to forskellige spørgsmål

83. Det er vigtigt at sondre mellem spørgsmålet om kompetence – enekompetence eller delt kompetence – og spørgsmålet om en blandet aftale, dvs. en aftale med en eller flere medlemsstater eller en international organisation, som både Unionen og medlemsstaterne er parter i.

84. Generaladvokat Wahl fremhævede således i sit forslag til afgørelse vedrørende udtalelse 3/15⁵⁵, at »[v]alget mellem en blandet aftale og en ren EU-aftale [generelt] henhører [...] under EU-lovgivers skønsbeføjelser, når aftalens genstand ligger inden for et område med delt kompetence [...]«.

85. EU-retten kræver kun, at der indgås en blandet aftale, når en del af denne aftale henhører under Unionens kompetence, og en anden del henhører under medlemsstaternes enekompetence, uden at den ene af delene er underordnet den anden⁵⁶.

86. Ud fra denne tankegang foretages ændringer af en blandet aftale som den her omhandlede efter det samme princip. Hvis Unionen f.eks. beslutter at udøve sin kompetence på et område med delt kompetence med hensyn til sådanne ændringer, vil det ikke længere være medlemsstaterne, men Unionen, der træffer beslutning.

87. Tiltrædelsesaftalen mellem Unionen og OTIF afspejler dette forhold. I henhold til denne aftales artikel 6, stk. 2, stemmer enten Unionen eller dens medlemsstater, når det drejer sig om beslutninger inden for områder, hvor Unionen har delt kompetence med sine medlemsstater. Når først Unionen har besluttet at udøve sin delte eksterne kompetence, er det således kun den, der stemmer inden for OTIF.

88. Det er mellem parterne ubestridt, at der i henhold til artikel 4, stk. 2, litra g), TEUF er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne hvad angår foranstaltninger i forbindelse med Unionens transportpolitik, samt at det i tilfælde af delt kompetence fremgår af artikel 2, stk. 2, TEUF, at både Unionen og medlemsstaterne kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, og at medlemsstaterne kun udøver deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin.

89. Parterne er ligeledes enige⁵⁷ om dels, at Unionen i overensstemmelse med artikel 91, stk. 1, TEUF har intern kompetence til at vedtage bestemmelser inden for de pågældende områder af den private transportlovgivning for jernbanevirksomheder, dvs. de (privatretlige) regler om godstransport, certepartier eller kontrakter om tilrådighedsstillelse af køretøjer samt reglerne om kontrakter om brug af infrastrukturen, dels, at Unionen endnu ikke har udnyttet en sådan kompetence.

90. Rådet har mærkeligt nok angivet, at der er tale om en delt kompetence, i de omtvistede dagsordenspunkter i den anfægtede afgørelse, hvorimod det fremgår af dets svarskrift, at Unionen har enekompetence.

55 – Udtalelse (Marrakeshtraktaten om adgang til offentliggjorte værker), EU:C:2016:657, punkt 119.

56 – Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse vedrørende udtalelse 3/15 ((Marrakeshtraktaten om adgang til offentliggjorte værker), EU:C:2016:657, punkt 122).

57 – Forbundsrepublikken Tyskland har medgivet, at »Unionen eventuelt vil kunne [...] vedtage fælles bestemmelser«.

3. Foreligger der en ekstern kompetence?

a) Parternes argumenter

91. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at transportpolitikken på det eksterne plan ligger inden for et område med delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, medmindre der er tale om et af de i artikel 3, stk. 2, TEUF nævnte tilfælde, hvor Unionen har ekstern enekompetence.

92. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland skal det, for at sikre, at Unionen i overensstemmelse med artikel 218, stk. 9, TEUF har kompetence til at vedtage en afgørelse om fastlæggelse af, hvilken holdning der skal indtages på Unionens vegne i et internationalt organ, når den retsakt, der vedtages af dette organ, har til formål at ændre bestemmelserne i en blandet aftale, kontrolleres, om ændringerne vedrører bestemmelser i aftalen, som henhører under Unionens kompetence. Hvis der ikke foreligger en sådan kompetence, kan der ikke vedtages en afgørelse om fastlæggelse af Unionens holdning. Det er efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse afgørende for denne kontrol at vide, om det pågældende internationale organs afgørelse har direkte indvirkning på gældende EU-ret, og dermed om der findes fælles regler, som risikerer at blive berørt, eller hvis rækkevidde risikerer at blive ændret som følge af den omhandlede afgørelse. En sådan risiko forudsætter ifølge Forbundsrepublikken Tyskland, at ændringerne af bestemmelserne i en international aftale ligger inden for et område, hvor Unionen allerede har vedtaget fælles regler. Forbundsrepublikken Tyskland har i denne forbindelse henvist til den sag, der gav anledning til AETR-dommen⁵⁸.

93. Rådet har med støtte fra Kommissionen anført, at Unionens indsats på det eksterne plan ikke er begrænset til spørgsmål, som allerede er genstand for interne EU-bestemmelser. Det har gjort gældende, at Unionen også kan handle eksternt, når de pågældende spørgsmål endnu ikke eller kun i ringe omfang er reguleret af Unionen, som derfor ikke kan være berørt. Ifølge Rådet kan en international aftale indgås af Unionen alene ved anvendelse af en »potentiel« kompetence på det eksterne plan.

94. Til forskel fra Forbundsrepublikken Tyskland er det Rådets opfattelse, at det inden for et område med delt kompetence er muligt at indtage en holdning på Unionens vegne i et organ nedsat ved en international aftale ved hjælp af en afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, eftersom en sådan holdning tjener Unionens interesser. Det spiller ingen rolle, at der ikke er fastsat fælles regler om det pågældende spørgsmål. Der udøves i så fald en delt ekstern kompetence, som ifølge protokol (nr. 25) om delt kompetence, der er knyttet som bilag til EU- og EUF-traktaterne⁵⁹, er begrænset til de specifikke punkter, der er omfattet af den pågældende EU-retsakt.

95. Unionen valgte i det foreliggende tilfælde at udøve sin eksterne kompetence på transportområdet med henblik på at blive kontraherende part i COTIF, idet den præciserede omfanget og arten af sin kompetence på de områder, som den har påtaget sig ansvaret for, hvilket bekræftes af henvisningen til artikel 91 TEUF i den første henvisning i afgørelse 2013/103 og den erklæring om Unionens kompetence, der er knyttet som bilag til denne afgørelse. Denne erklæring, som kunne give anledning til at tro, at overdragelsen af beføjelserne er betinget af, at der foreligger EU-retlige bestemmelser, udelukker faktisk ikke, at der kan ske en ny overdragelse af delte beføjelser inden for rammerne af COTIF.

58 – Dom af 31.3.1971 (22/70, EU:C:1971:32).

59 – EUT 2016, C 202, s. 306.

b) Bedømmelse

96. Det skal først undersøges, om Unionen i det foreliggende tilfælde havde en ekstern kompetence i henhold til artikel 216, stk. 1, TEUF.

1) Artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF

97. Artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF bemyndiger som nævnt Unionen til at indgå en aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, når indgåelsen af en aftale »er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne«.

98. I dette tilfælde er den omhandlede aftale faktisk omfattet af en af Unionens politikker⁶⁰, nemlig transportpolitikken, der er beskrevet i afsnit VI i EUF-traktatens tredje del. I henhold til artikel 90 TEUF søges traktaternes mål nået inden for rammerne af en fælles transportpolitik på det i dette afsnit omhandlede sagsområde. Det fremgår nærmere bestemt af artikel 91, stk. 1, TEUF, at Unionen har (intern) kompetence til at fastlægge denne transportpolitik. Hertil kommer, at bestemmelserne i afsnit VI i henhold til artikel 100, stk. 1, TEUF bl.a. finder anvendelse på transporter med jernbane.

99. Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at artikel 91, stk. 1, og artikel 80, stk. 1, TEUF fastsætter en kompetence for Unionen til at handle på transportområdet⁶¹.

100. Transportpolitikken er overordnet set uløseligt forbundet med politikken for det indre marked. Transportpolitikken bidrager direkte til gennemførelsen af det indre marked, og det bestemmes desuden i EUF-traktaten, at visse aspekter af transportområdet i sig selv udgør en særlig kategori af tjenesteydelser⁶².

101. Hvad angår nødvendighedskriteriet i artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF⁶³ bør dette efter min opfattelse fortolkes bredt⁶⁴. De kompetente politiske institutioner har et vidt skøn i denne henseende. Nødvendighedskriteriet kan endda opfattes som en rent deklaratorisk bekræftelse af subsidiaritetsprincippet⁶⁵ og proportionalitetsprincippet⁶⁶.

102. Som jeg forstår artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF, er nødvendighedskriteriet under alle omstændigheder et kriterium, som først og fremmest skal udelukke Unionens eksterne kompetence i tilfælde, hvor Unionens eksterne indsats ikke gør det muligt at nå EUF-traktatens mål.

103. Det er ikke tilfældet her. De omtvistede ændringer sigter således mod at nå EUF-traktatens mål i forbindelse med transportpolitikken.

104. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt Unionen har en ekstern kompetence, når kravene i artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF er opfyldt, eller om der gælder andre krav, som skal være opfyldt. Har Unionen med andre ord en ekstern kompetence, uden at der stilles krav om en forudgående intern regulering?

105. Dette spørgsmål må efter min opfattelse besvares bekræftende.

60 – Det er desuden som tidligere nævnt mellem parterne ubestridt, at Unionen i overensstemmelse med artikel 91, stk. 1, TEUF har en intern kompetence. Det er altså transportpolitikken, der er tale om her.

61 – Jf. dom af 14.7.2005, Kommissionen mod Tyskland (C-433/03, EU:C:2005:462, præmis 41).

62 – Ifølge artikel 58, stk. 1, TEUF er den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport.

63 – »[N]ødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne«.

64 – I modsætning til nødvendighedskriteriet i artikel 3, stk. 2, TEUF, der som tidligere nævnt vedrører en *enekompetence*.

65 – Jf. artikel 5, stk. 3, TEU.

66 – Jf. artikel 5, stk. 4, TEU.

106. Ordlyden af artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF, som svarer nøje til artikel 352, stk. 1, TEUF⁶⁷, hvilket kan skyldes, at Domstolens praksis forud for Lissabontraktatens vedtagelse »i en vis forstand har overført den tankegang, der ligger bag [artikel 352 TEUF] til området for [Unionens] eksterne kompetence«⁶⁸, er klar og efterlader ikke megen tvivl. Der henvises i denne bestemmelse til målene i traktaterne inden for rammerne af Unionens politikker⁶⁹. Der kræves ingen forudgående intern regulering. Ifølge EUF-traktatens bestemmelser er det først ved kvalificeringen af en ekstern kompetence (som er fastsat i henhold til artikel 216, stk. 1, TEUF), at spørgsmålet melder sig om den interne regulering, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet led, TEUF⁷⁰, og selv da kræves der ingen forudgående intern regulering⁷¹.

107. Det kan heller ikke udledes af Domstolens praksis, at der stilles krav om forudgående intern regulering. Hver gang Domstolen skulle tage stilling til spørgsmålet om en forudgående intern regulering, skulle den ikke afgøre, om der forelå en ekstern kompetence, men om den eksterne kompetence skulle kvalificeres som en ekstern enekompetence eller ej⁷².

108. Det følger desuden af dommen i sagen Kramer m.fl.⁷³, at der foreligger en ekstern kompetence, så snart der foreligger en intern kompetence, selv om der ikke (eller endnu ikke) er vedtaget interne foranstaltninger⁷⁴.

109. I udtalelse 2/00⁷⁵ tog Domstolen stilling til valget af den rette hjemmel for den retsakt, hvorved Rådet påtænkte at tiltræde Cartagenaprotokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici. Kommissionen havde en anden holdning til dette spørgsmål end Rådet og medlemsstaterne. Efter Kommissionens opfattelse henhørte denne protokol i det væsentlige under anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik i henhold til artikel 207 TEUF, dvs. under Unionens eksterne enekompetence, hvorimod den ifølge Rådet og medlemsstaterne henhørte under miljøpolitikken i henhold til artikel 192, stk. 1, TEUF, dvs. (også) under en ekstern, men delt kompetence.

110. Ifølge Domstolen skulle tiltrædelsen af Cartagenaprotokollen på Unionens vegne ske på grundlag af en enkelt hjemmelsbestemmelse, som særligt gjaldt for miljøpolitikken, nemlig artikel 192, stk. 1, TEUF⁷⁶. Endvidere tilføjede Domstolen med henvisning til AETR-dommen⁷⁷, at »[d]et skal således stadig undersøges, om [Unionen] i henhold til artikel [192 TEUF] har enekompetence^[78] til at tiltræde protokollen af den grund, at der inden for rammerne af [Unionen] er vedtaget bestemmelser i afledt ret, som vedrører biosikkerhed, og som kan blive berørt, hvis medlemsstaterne deltager i proceduren

67 – Hvoraf det fremgår, at »[s]åfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, for at nå et af målene heri, og disse ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, vedtager Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende bestemmelser hertil«.

68 – Jf. generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-466/98, EU:C:2002:63, punkt 48).

69 – Jf. ligeledes K. Schmalenbach i Chr. Calliess og M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV*, 5. oplag, C.H. Beck, München, 2016, Artikel 216 AEUV, punkt 12, og R. Schütze, *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, s. 272. Ifølge T. Hartley, *The foundations of European Union law*, 8. oplag, Oxford University Press, 2014, s. 186, er ordlyden af artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF ligefrem »baseret« på ordlyden af artikel 352 TEUF.

70 – »[N]ødvendig for at give Unionen mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan«.

71 – Jf. i denne retning ligeledes S. Kadelbach i H. von der Groeben, J. Schwarze og A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. oplag, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, punkt 24, og T. Hartley, *The foundations of European Union law*, 8. oplag, Oxford University Press, 2014, s. 180.

72 – Dom af 31.3.1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, præmis 31), udtalelse 1/76 (aftale om oprettelse af en europæisk oplægningsfond for flod- og kanalskibsfart) af 26.4.1977 (EU:C:1977:63), udtalelse 1/94 (aftaler, der er optaget som bilag til WTO-overenskomsten) af 15.11.1994 (EU:C:1994:384, præmis 77) og dom af 5.11.2002, Kommissionen mod Tyskland (C-476/98, EU:C:2002:631, præmis 89).

73 – Dom af 14.7.1976 (3/76, 4/76 og 6/76, EU:C:1976:114).

74 – Jf. ligeledes P. Craig og G. De Burca, *EU law*, 6. oplag, Oxford University Press, 2015, s. 80.

75 – Udtalelse 2/00 (Cartagenaprotokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici) af 6.12.2001 (EU:C:2001:664, præmis 44-47).

76 – Udtalelse 2/00 (Cartagenaprotokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici) af 6.12.2001 (EU:C:2001:664, præmis 42 og 44).

77 – Dom af 31.3.1971 (22/70, EU:C:1971:32).

78 – Min fremhævelse.

for tiltrædelse af protokollen«⁷⁹. Domstolen fandt, at den harmonisering, der var sket internt, i det pågældende tilfælde kun i særdeles begrænset omfang omfattede Cartagenaprotokollens anvendelsesområde, og konkluderede, at Unionen og medlemsstaterne delte kompetencen til at tiltræde protokollen⁸⁰.

111. Domstolen fastslog således indledningsvis, at der forelå en kompetence, hvorefter den undersøgte, om der var tale om en enekompetence. Det var først på det andet trin, at den undersøgte, om der forelå afledte retsakter. Det fremgår således af udtalelse 2/00⁸¹, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en ekstern enekompetence, ikke afhænger af, om der er vedtaget afledte retsakter og dermed udøvet en intern kompetence.

112. Det fremgår desuden af de sager, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig⁸² og dommen i sagen Kommissionen mod Irland⁸³, at Unionen kan tiltræde internationale aftaler, uanset at de specifikke områder, der er dækket af disse aftaler, endnu ikke eller kun i meget begrænset omfang er gjort til genstand for en EU-regulering, som derved ikke kan blive berørt.

113. Disse tre sager⁸⁴ vedrørte Unionens eksterne kompetence på miljøområdet, hvor kompetencen er delt. Det ændrer i modsætning til det af Forbundsrepublikken Tyskland anførte intet ved den konstatering, der er foretaget i det foregående punkt, at der er tale om en ekstern kompetence efter artikel 192 og artikel 191, stk. 1, fjerde led, TEUF⁸⁵ og ikke en implicit ekstern kompetence i henhold til artikel 91 TEUF, sammenholdt med artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF. En implicit kompetence er lige så gyldig som en eksplicit kompetence.

114. Jeg er i øvrigt klar over, at omstændighederne i de sager, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig og dommen i sagen Kommissionen mod Irland var anderledes end omstændighederne i den foreliggende sag, da Domstolen først og fremmest skulle efterprøve sin egen kompetence til at fortolke bestemmelser i en blandet aftale og til at træffe afgørelse i en tvist om overholdelsen af disse bestemmelser. Dette ændrer dog intet ved de konstateringer, som Domstolen foretog i disse sager. Omstændighederne kan variere, men lovgivningen er den samme. Begge sager drejede sig om Unionens eksterne kompetence på miljøområdet, hvor der i princippet er delt kompetence.

115. Domstolens konstateringer i sagerne Kommissionen mod Frankrig og Kommissionen mod Irland kan derfor overføres på den foreliggende sag⁸⁶.

2) Rådets øvrige forpligtelser

116. Den foreslåede fortolkning af artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF indebærer ikke, at Unionens politiske institutioner råder over en ubegrænset skønsbeføjelse.

117. De er for det første underlagt begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF. Det vil jeg uddybe nærmere i forbindelse med gennemgangen af Forbundsrepublikken Tysklands andet anbringende.

79 – Udtalelse 2/00 (Cartagenaprotokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici) af 6.12.2001 (EU:C:2001:664, præmis 45).

80 – Udtalelse 2/00 (Cartagenaprotokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici) af 6.12.2001 (EU:C:2001:664, præmis 46 og 47).

81 – Udtalelse (Cartagenaprotokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici) af 6.12.2001 (EU:C:2001:664).

82 – Dom af 7.10.2004 (C-239/03, EU:C:2004:598, præmis 30).

83 – Dom af 30.5.2006 (C-459/03, EU:C:2006:345, præmis 95).

84 – Udtalelse 2/00 (Cartagenaprotokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici) af 6.12.2001 (EU:C:2001:664) samt dom af 7.10.2004, Kommissionen mod Frankrig (C-239/03, EU:C:2004:598), og af 30.5.2006, Kommissionen mod Irland (C-459/03, EU:C:2006:345).

85 – Jf. også artikel 216, stk. 1, første led, TEUF.

86 – Dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 36), som Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig, har ingen betydning for disse konstateringer. I denne sag forelå der således en intern regulering (jf. denne doms præmis 37).

118. Såfremt disse institutioner udøver en delt kompetence, skal de for det andet overholde subsidiaritetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, TEU. Dette princip gælder for udøvelse af enhver delt kompetence, uanset om den er intern eller ekstern⁸⁷.

c) Konklusion

119. Det følger heraf, at Unionen har en ekstern kompetence i henhold til bestemmelserne i artikel 91 TEUF, sammenholdt med artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF. Jeg har tidligere nævnt, at de omhandlede foranstaltninger sigter mod at nå de mål, der er fastlagt i traktaterne, i forbindelse med Unionens politikker. Rådet har udøvet denne kompetence. Det følger heraf, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke længere kan udøve sin delte kompetence, jf. artikel 2, stk. 2, andet punktum, TEUF.

120. Rådet har derfor ikke tilsidesat princippet om kompetencetildeling i artikel 5, stk. 2, TEU, og det første anbringende bør således forkastes.

121. Gennemgangen af det første anbringende kan dermed afsluttes, eftersom jeg foreslår, at det forkastes. Jeg vil imidlertid fortsætte min analyse for det tilfælde, at Domstolen også ønsker en analyse af spørgsmålet om, hvorvidt Unionen ligeledes havde en ekstern enekompetence i det foreliggende tilfælde.

4. Foreligger der en ekstern enekompetence?

a) Artikel 3, stk. 2, tredje led, TEUF

122. Det skal undersøges, om Unionen har en ekstern enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, TEUF.

123. Når der ikke findes en tilsvarende klausul i en EU-retsakt, er det klart, at artikel 3, stk. 2, første led, TEUF ikke gør sig gældende.

124. Det samme gælder for artikel 3, stk. 2, andet led, TEUF, som efter min opfattelse ikke finder anvendelse, da det ikke fremgår af sagen, at vedtagelsen af Rådets afgørelse er »nødvendig for at give Unionen mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan«. Der er altså ikke tale om et af de tilfælde, der er omhandlet i udtalelse 1/76⁸⁸.

125. Den sidste mulighed er derfor artikel 3, stk. 2, tredje led, TEUF.

126. Det rejser følgende spørgsmål: Hvordan skal formuleringen »for så vidt den [(dvs. indgåelsen af en international aftale)] kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde« i artikel 3, stk. 2, TEUF fortolkes?

87 – Jf. i denne retning ligeledes R.A. Lorz og V. Meurers i A. von Arnould (red.), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht, Band 10)*, Nomos, Baden-Baden, 2014, afsnit 2, punkt 42, S. Kadelbach i H. von der Groeben, J. Schwarze og A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. oplag, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, punkt 24, samt J. Roldán Barbero, »The relationship of the Member States International Agreements within the EU«, i P. Eeckhout og M. Lopez-Escudero (red.), *The European Union's external action in times of crisis*, Hart, Oxford, Portland (Oregon), 2014, s. 249-269, på s. 266.

88 – Udtalelse (aftale om oprettelse af en europæisk oplægningsfond for flod- og kanalskibsfart) af 26.4.1977 (EU:C:1977:63).

127. Denne formulering svarer til den, som Domstolen anvendte i præmis 22 i AETR-dommen⁸⁹ til at definere arten af de internationale forpligtelser, som medlemsstaterne ikke kan påtage sig uden for EU-institutionernes rammer, når der er vedtaget fælles EU-regler for at gennemføre EUF-traktatens mål⁹⁰. Denne formulering skal følgelig fortolkes i lyset af de præciseringer, som Domstolen har givet i AETR-dommen og i den retspraksis, der følger af denne dom⁹¹.

128. Hvorledes skal formuleringen »kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde« så fortolkes?

129. Ordlyden af artikel 3, stk. 2, TEUF indebærer, at der allerede skal være fastsat EU-regler på det område, der er omfattet af den internationale aftale. Hvis der ikke findes sådanne regler, er det svært at forestille sig, hvordan indgåelsen af aftalen vil kunne berøre EU-regler eller ændre deres rækkevidde⁹². Det er efter min opfattelse klart, at de heri nævnte »fælles regler« er bestemmelser i den afledte EU-ret, og at der ikke også kan være tale om traktatbestemmelser. Det skyldes ganske enkelt, at denne formulering overordnet sigter mod at kodificere den retspraksis, der følger af AETR-dommen⁹³.

130. Der er ifølge Domstolens faste praksis en risiko for, at fælles EU-regler tilsidesættes som følge af internationale forpligtelser, eller at disse reglers rækkevidde ændres, hvilket begrundes Unionens eksterne enekompetence, når disse forpligtelser er omfattet af anvendelsesområdet for de nævnte regler⁹⁴. Konstateringen af, at der foreligger en sådan risiko, forudsætter ikke, at det område, som de internationale forpligtelser omfatter, og det, som er omfattet af EU-lovgivningen, er fuldstændig sammenfaldende⁹⁵. Rækkevidden af de fælles EU-regler kan berøres eller ændres af sådanne forpligtelser, når de omhandler et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af sådanne regler⁹⁶.

131. Domstolen har desuden bemærket, at en kompetence for Unionen – tilmed en enekompetence – skal finde sin begrundelse i en fuldstændig og konkret analyse af forholdet mellem den påtænkte internationale aftale og gældende EU-ret. Denne analyse skal tage hensyn til de områder, som omfattes af henholdsvis EU-reglerne og bestemmelserne i den påtænkte aftale, til deres forudsete udviklingsperspektiver samt til karakteren og indholdet af disse regler og bestemmelser, med henblik på at efterprøve, om aftalen kan være til skade for en ensartet og sammenhængende anvendelse af EU-reglerne og den tilfredsstillende funktion af den ordening, som oprettes ved disse regler⁹⁷.

132. Denne sag skal vurderes på dette grundlag.

133. De omtvistede ændringer vedrører privat aftaleret inden for gods- og persontransport med jernbane. Det er ubestridt mellem parterne, at der endnu ikke er vedtaget EU-lovgivning på dette område.

89 – Dom af 31.3.1971 (22/70, EU:C:1971:32).

90 – Jf. dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 66).

91 – Jf. dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 67).

92 – Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 89).

93 – Dom af 31.3.1971 (22/70, EU:C:1971:32). Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-137/12, EU:C:2013:441, punkt 111-117), og generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 96). Jf. også dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 67).

94 – Jf. dom af 31.3.1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, præmis 30), af 5.11.2002, Kommissionen mod Danmark (C-467/98, EU:C:2002:625, præmis 82), og af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 68).

95 – Jf. udtalelse 1/03 (den nye Luganokonvention) af 7.2.2006 (EU:C:2006:81, præmis 126) og dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 69).

96 – Jf. udtalelse 2/91 (ILO's konvention nr. 170) af 19.3.1993 (EU:C:1993:106, præmis 25), dom af 5.11.2002, Kommissionen mod Danmark (C-467/98, EU:C:2002:625, præmis 82), udtalelse 1/03 (den nye Luganokonvention) af 7.2.2006 (EU:C:2006:81, præmis 120 og 126) og dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 70).

97 – Jf. udtalelse 1/03 (den nye Luganokonvention) af 7.2.2006 (EU:C:2006:81, præmis 124), dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 74), og udtalelse 1/13 (tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, præmis 74).

134. Rådet her i denne forbindelse ikke bestridt, at der ikke findes nogen fuldstændig og sammenhængende EU-lovgivning om transport af privatretlig karakter. Det er imidlertid af den opfattelse, at de omtvistede ændringer kan berøre andre EU-bestemmelser, hvoraf de fleste findes i »bilag III«⁹⁸ til afgørelse 2013/103, og at de derfor henhører under Unionens enekompetence.

b) Dagsordenspunkt 5: delvis revision af tillæg B (CIM)

135. De foreslåede ændringer af artikel 6 og artikel 6a i tillæg B (CIM) har til formål at indføre et elektronisk fragtbrev.

1) Parternes argumenter

136. Forbundsrepublikken Tyskland har fremhævet, at der ikke er fastsat nogen bestemmelse herom i EU-reglerne om varetransport. Der findes derfor ingen EU-retlig bestemmelse, som kan berøres af ændringen i tillæg B (CIM). Selv om denne ændring kan have en afsmittende virkning på visse EU-bestemmelser på told- eller veterinærområdet, som henhører under offentlig ret, er det ikke tilstrækkelig til at fastslå, at de påvirker EU-retten. Artikel 2 i tillæg B (CIM), hvoraf det fremgår, at toldregler og regler vedrørende dyrebeskyttelse forbliver uændrede, udelukker under alle omstændigheder enhver afsmittende virkning på de tilsvarende EU-bestemmelser. Den pågældende ændring er i øvrigt ikke til hinder for, at parterne aftaler at anvende fragtbrev i papirform.

137. Rådet har gjort gældende, at indførelsen af det elektroniske fragtbrev vil påvirke den forenkledede procedure for toldforsendelse med jernbane, der er fastsat i artikel 414 og 419 i forordning nr. 2454/93, og navnlig de formaliteter, der er fastsat i denne forordnings artikel 412, artikel 416, stk. 1, og artikel 419, stk. 1 og 2, samt artikel 94 i forordning nr. 2913/92. Anvendelsen af et elektronisk fragtbrev vil reelt gøre det umuligt at vælge en forenklet toldprocedure og dermed gøre toldkontrollen langt mere besværlig. Indførelsen af dette brev vil i øvrigt også få indvirkning på lovgivningen om sundheds- og plantesundhedsbeskyttelse, nærmere bestemt direktiv 97/78/EF⁹⁹, direktiv 2000/29/EF¹⁰⁰ samt forordning nr. 136/2004, hvorefter der som hovedregel anvendes ledsagedokumenter i papirform. Det fremgår i øvrigt også af forarbejderne til artikel 6, stk. 7, i tillæg B (CIM), at der er en direkte forbindelse mellem CIM-fragtbrevet og Unionens toldlovgivning. Ændringen af artikel 6 og indsættelsen af artikel 6a i tillæg B (CIM) vil derfor kunne berøre EU-retlige bestemmelser.

138. Efter Rådets opfattelse kan Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at de bestemmelser i transportlovgivningen, der er omhandlet i bilag I til afgørelse 2013/103, ikke berøres, ikke tiltrædes. Ud over at dette bilag ikke indeholder nogen udtømmende liste over EU-retsakter vedrørende de områder, der er omfattet af COTIF, kræves det heller ikke i Domstolens praksis, at de EU-regler, der risikerer at blive berørt, er indeholdt i ét og samme EU-instrument.

139. Rådet har derfor anført, at Unionen har en enekompetence for så vidt angår de foreslåede ændringer i tillæg B (CIM).

98 – Rådet henviser formodentlig til tillægget til bilag I.

99 – Rådets direktiv af 18.12.1997 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet (EFT 1998, L 24, s. 9).

100 – Rådets direktiv af 8.5.2000 om foranstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter og mod deres spredning inden for Fællesskabet (EFT 2000, L 169, s. 1).

2) *Bedømmelse*

140. Henset til ovennævnte retspraksis vedrørende Unionens eksterne enekompetence og fortolkningen af artikel 3, stk. 2, TEUF har jeg vanskeligt ved at se, at de foreslåede ændringer i tillæg B (CIM) skulle »[kunne] berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde«.

141. Tillæg B (CIM) vedrører kontrakten om international befordring af gods med jernbane (CIM), dvs. kontrakten mellem en afsender af gods og en jernbaneoperatør. En sådan kontrakt skal bekræftes ved et »fragtbrev«, som er affattet efter en fælles model, og som ledsager hver forsendelse. Fragtbrevet indeholder bl.a. detaljerede oplysninger om ruten og godsforsendelsen. Unionens toldprocedure indebærer, at fragtbrevet erstatter den forsendelsesangivelse, der normalt kræves for alle varer under fællesskabsforsendelse¹⁰¹. Selv om CIM-fragtbrevet er nævnt udtrykkeligt i forordningen om gennemførelse af toldkodeksen, finder denne forenkling, som Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, og Rådet ikke har bestridt, i praksis også anvendelse¹⁰² på fragtbreve, der er omfattet af andre internationale konventioner.

142. Den foreslåede ændring sigter mod at indsætte en ny artikel 6a i tillæg B (CIM) for bl.a. at gøre det klart, hvilke krav der stilles til elektroniske fragtbreve. Det fremgår allerede nu af artikel 6, stk. 9, i tillæg B (CIM), at »[f]ragtbrevet, herunder genparten, kan udfærdiges ved elektronisk registrering af data, der kan omdannes til læsbare skrifttegn«¹⁰³. Det er altså muligt at anvende et fragtbrev i elektronisk form, men der er ikke angivet nogen standard. Forordning nr. 2913/92 indeholder ingen bestemmelser om anvendelsen af dette elektroniske brev. Der henvises kun generelt til »elektroniske dokumenter« i denne forordnings artikel 233, stk. 4. Det fremgår blot af denne bestemmelse, at det i princippet er muligt at anvende elektroniske dokumenter. Det er imidlertid ikke nævnt i denne bestemmelse, hvilket format fragtbrevet skal have.

143. Den foreslåede ændring, hvor artikel 6a indsættes i tillæg B (CIM), dvs. krav om et elektronisk format som standard for fragtbreve i elektronisk form, har ingen direkte virkninger for toldprocedurens forløb. Selv om Rådet i denne forbindelse har gjort gældende, at elektroniske breve ikke godtages af de kompetente myndigheder ifølge gældende EU-ret, må det fastslås, at det er tilstrækkeligt at udskrive det elektroniske dokument for at følge toldproceduren.

144. Der kan derfor ikke være tale om en enekompetence.

c) Dagsordenspunkt 4 og 7: delvis revision af COTIF – basiskonventionen og af tillæg D (CUV)

145. Tillæg D (CUV), der indeholder fælles regler for kontrakter om anvendelse af jernbanevogne (CUV), har bl.a. til formål at fastlægge ansvaret for bortkomst eller beskadigelse af en vogn og ansvaret for skade forvoldt af en vogn. Den foreslåede ændring vedrører definitionen af »ihændeoveren« af en vogn som omhandlet i COTIF.

101 – Jf. artikel 413 i forordning nr. 2454/93.

102 – Dette fremgår ligeledes af Toldkodeksudvalgets retningslinjer af 27.10.2010 med titlen »Guidelines on Export and Exit in the Context of Regulation (EC) no 648/2005«, som Kommissionen har offentliggjort under referencenummer »TAXUD/A3/0034/2010« på adressen http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export_exit_guidelines_en.pdf (jf. afsnit B, punkt 10.4). Dette dokument er selvfølgelig ikke juridisk bindende, men giver en god beskrivelse af praksis.

103 – Artikel 6, stk. 9, bestemmer videre, at »[d]e metoder, der anvendes ved registrering og behandling af data, skal være funktionelt ligestillede, særlig med hensyn til beviskraft af fragtbrevet, som er repræsenteret ved disse data«.

1) Parternes argumenter

146. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at der ikke findes nogen EU-bestemmelse på dette område i øjeblikket. Den eneste EU-retsakt, som Rådet har henvist til i tilknytning til en af de pågældende fem ændringer, nemlig direktiv 2008/110, vedrører kun offentligretlige spørgsmål i forbindelse med jernbanesikkerhed. Selv om begrebet »ihændehaver« forekommer både i direktiv 2008/110 og i tillæg D (CUV), indgår det derfor i forskellige lovrammer i de to tilfælde. Hvor direktiv 2008/110 omhandler jernbanevirksomhedens offentligretlige forpligtelser og myndighedernes beføjelser, vedrører tillæg D (CUV) kontraktlige rettigheder og forpligtelser i forbindelse med bortkomst af en jernbanevogn eller skade forvoldt af en sådan vogn. Det er årsagen til, at begrebet »ihændehaver« ifølge Forbundsrepublikken Tyskland var defineret anderledes i de pågældende ændringer end i EU-retten.

147. Rådet har derimod henvist til de tætte forbindelser mellem bestemmelserne i tillæg D (CUV) og EU-retten. Som det ses af tredje og fjerde betragtning til direktiv 2008/110, har de foregående ændringer af dette tillæg hvad angår ihændehavernes rettigheder og forpligtelser således tidligere givet anledning til ændringer af direktiv 2004/49. De nuværende ændringsforslag sigter for det første mod at bringe definitionen af begrebet »ihændehaver« i tillæg D (CUV) i overensstemmelse med definitionen i direktiv 2008/110. De sigter for det andet mod at forpligte ihændehaveren til at udpege en enhed med ansvar for vedligeholdelse (herefter »vedligeholdelsesenheden«), når der indgås en anvendelseskontrakt, og til at regulere udvekslingen af oplysninger mellem ihændehaveren og vedligeholdelsesenheden. Der er allerede fastsat nærmere bestemmelser herom i EU-retten (i direktiv 2008/110 og forordning (EU) nr. 445/2011)¹⁰⁴. Hvis disse ændringer havde haft et andet indhold, kunne de have berørt de EU-retlige bestemmelser og medført problemer ved anvendelsen, og de ville også have sendt et negativt budskab til omverdenen.

148. Rådet har derfor anført, at de foreslåede ændringer i tillæg D (CUV) henhører under Unionens enekompetence.

2) Bedømmelse

149. Det er tydeligt, at den foreslåede ændring af artikel 12 og af tillæg D (CUV) havde til formål at bringe definitionen i COTIF i overensstemmelse med definitionen i direktiv 2004/49 om jernbanesikkerhed i EU. Det bestemmes i dette direktiv, at ihændehaveren kan være en vedligeholdelsesenhed. Ifølge tredje og fjerde betragtning til direktiv 2008/110 bør definitionen af »ihændehaver« ligge tættest mulig på den definition, der anvendes i COTIF. Når definitionerne af samme begreb er indeholdt i en specifik EU-retsakt – her direktiv 2008/110 – og i COTIF, og disse tager udgangspunkt i hinanden, vil enhver ændring af den pågældende definition i COTIF få direkte konsekvenser for den specifikke retsakt og vil derfor kunne berøre den.

150. Unionen har som følge heraf enekompetence på dette punkt.

104 – Kommissionens forordning af 10.5.2011 om en ordning for certificering af enheder med ansvar for vedligeholdelse af godsvogne og om ændring af forordning (EF) nr. 653/2007 (EUT 2011, L 122, s. 22).

d) Dagsordenspunkt 12: delvis revision af tillæg E (CUI)

1) Parternes argumenter

151. De foreslåede ændringer i tillæg E (CUI) vedrører efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse udelukkende privatretlige spørgsmål om ansvar i kontraktforhold eller privatretlige spørgsmål om anvendelse af jernbaneinfrastruktur. Unionen har ganske rigtigt vedtaget en række retsakter om jernbaneinfrastruktur, som er nævnt i tillægget til bilag I til afgørelse 2013/103, heriblandt direktiv 2001/14 og direktiv 2004/49. Disse retsakter forfølger imidlertid offentligretlige formål og omhandler ikke de spørgsmål, der er genstand for tillæg E (CUI). Det fremgår tværtimod udtrykkeligt af direktiv 2004/49, at privatretlige spørgsmål ikke henhører under anvendelsesområdet for bestemmelserne heri. Artikel 5a i tillæg E (CUI) forhindrer i øvrigt, at de pågældende ændringer får afsmittende virkning på EU-regler, der henhører under offentlig ret.

152. Hvad angår den holdning, som Unionen skal indtage til de foreslåede ændringer i tillæg E (CUI), er det Rådets opfattelse, at kontraktbestemmelser om anvendelse af infrastruktur ikke bør betragtes isoleret, da de griber ind i bestemmelser i den internationale og europæiske jernbanelovgivning og navnlig i de offentligretlige sikkerhedsbestemmelser. Udvidelsen af forvalterens erstatningsansvar for økonomiske tab forårsaget af infrastrukturen, og som betales af transportøren, kan muligvis føre til ændring af de ansvarsbetingelser, der er reguleret i EU-retten, på trods af klausulen om regler, der ikke berøres, i artikel 5a i tillæg E (CUI). Det samme gælder for de ændringsforslag, der har til formål at udvide anvendelsesområdet for tillæg E (CUI) til indenlandsk transport og at skabe et retsgrundlag for de almindelige betingelser vedrørende kontrakter om anvendelse af infrastruktur i international jernbanetrafik.

2) Bedømmelse

153. Tillæg E (CUI) regulerer kontrakter om anvendelse af jernbaneinfrastruktur (CUI) i forbindelse med transport, herunder kontraktens udformning og de almindelige rammebetingelser heri. De ændringer, som er foreslået af CIT, omfatter udvidelse af CUI's anvendelsesområde til indenlandske aktiviteter, indførelse af kontraktligt bindende almindelige betingelser og udvidelse af infrastrukturvalterens erstatningsansvar for skader.

154. Der henvises kun til aftaler mellem jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere i en enkelt artikel i EU-retten. Det drejer sig om artikel 28 i direktiv 2012/34/EU¹⁰⁵, hvoraf det fremgår, at disse aftaler skal være ikke-diskriminerende og gennemsigtige.

155. Dette er ikke tilstrækkeligt til at begrunde en enekompetence.

B. Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 296 TEUF

156. Med det andet anbringende har Forbundsrepublikken Tyskland med støtte fra Den Franske Republik gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel, da Rådet ikke har påvist, at de punkter, der indgik i Unionens holdning, vedrørte et område, som allerede i vid udstrækning var reguleret i EU-retten.

¹⁰⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 21.11.2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EUT 2012, L 343, s. 32).

1. Parternes argumenter

157. En klar kompetenceafgrænsning er efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse særlig vigtig i forbindelse med blandede aftaler, hvor det bør fastlægges, hvilke beføjelser de forskellige aktører i internationale organisationers organer har. Rådet har i det foreliggende tilfælde imidlertid ikke angivet noget EU-retligt instrument, hvor der ikke henvises til instrumenter af offentligretlig karakter, selv om de foreslåede ændringer udelukkende vedrørte civilretlige transportregler. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland har Rådet hverken i den anfægtede afgørelse eller i svarskriftet anført det retsgrundlag, som det støtter Unionens materielle eksterne kompetence på. Den har tilføjet, at Rådet ganske vist har påberåbt sig en række EU-retsakter, som efter dets opfattelse kan være berørt, hvis de omtvistede ændringer godkendes, i sit svarskrift, men de fleste af disse retsakter er hverken nævnt i den anfægtede afgørelse eller i afgørelse 2013/103.

158. Rådet har med støtte fra Kommissionen gjort gældende, at det fremgår klart af den anfægtede afgørelse, hvilken begrundelse der er givet for Unionens kompetence. De EU-bestemmelser, som de omtvistede ændringer risikerer at berøre, er anført i denne afgørelse. Selv om Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at de påberåbte EU-retlige bestemmelser ikke er relevante, kan det ikke rejse tvivl om, hvorvidt den anfægtede afgørelse er tilstrækkeligt begrundet. Inden for et område, hvor der i det mindste er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, har Rådet under alle omstændigheder opfyldt sin begrundelsespligt, når blot den har angivet hjemmelen for sin handling og beskrevet sin holdning. Ifølge Rådet er artikel 218, stk. 9, TEUF den rette hjemmel for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og der var ikke behov for nogen yderligere begrundelse. Desuden er den omstændighed, at den anfægtede afgørelse støttes på EU-retlige bestemmelser, som ikke er nævnt i afgørelse 2013/103, efter Rådets opfattelse irrelevant.

2. Bedømmelse

159. Dette anbringende bygger på Forbundsrepublikken Tysklands argumentation i forbindelse med det første anbringende, som jeg foreslår Domstolen at forkaste. Hvis det, som jeg har forklaret, ikke er nødvendigt, at det område, hvor ændringen sker, allerede i vid udstrækning er reguleret internt, betyder det også, at der stilles færre krav til begrundelsen.

160. Ifølge artikel 296, stk. 2, TEUF skal retsakter begrundes og henvises til de forslag, initiativer, henstillinger, anmodninger og udtalelser, der kræves i henhold til traktaterne.

161. Dette begrundelseskrav indebærer ifølge fast retspraksis, at alle de pågældende retsakter skal indeholde en angivelse af grundene til, at institutionen har udstedt dem, således at Domstolen kan udøve sine kontrolbeføjelser, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere kan få kendskab til, hvorledes EU-institutionerne har anvendt traktaten¹⁰⁶. Kravet om en angivelse af hjemmelen for en retsakt følger også af dette begrundelseskrav¹⁰⁷. Ifølge fast retspraksis kræves det desuden ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter¹⁰⁸. Spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område¹⁰⁹.

106 – Jf. dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

107 – Jf. dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

108 – Jf. dom af 14.2.1990, Delacre m.fl. mod Kommissionen (C-350/88, EU:C:1990:71, præmis 16).

109 – Jf. dom af 14.2.1990, Delacre m.fl. mod Kommissionen (C-350/88, EU:C:1990:71, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

162. Hvis artikel 218, stk. 9, TEUF udgør det processuelle retsgrundlag for vedtagelsen af en afgørelse efter en procedure, som Unionens politiske institutioner skal følge, når de ændrer bestemmelser i en aftale, der ligger uden for den institutionelle ramme for denne aftale, og denne bestemmelse, som jeg tidligere har nævnt i dette forslag til afgørelse, forudsætter, at Unionen har en materiel kompetence, så påhviler det Rådet at angive det materielle retsgrundlag, som Unionens kompetence er baseret på, og begrundelsen for denne kompetence i denne afgørelse. Det påhviler således Rådet at angive det gældende materielle og proceduremæssige retsgrundlag¹¹⁰. Denne forpligtelse følger af artikel 296 TEUF¹¹¹.

163. Rådet har opfyldt denne forpligtelse i det foreliggende tilfælde. Det henviste klart til det gældende materielle retsgrundlag, dvs. artikel 91, stk. 1, TEUF, og begrundede sin holdning. Rådet angav også punkt for punkt, hvorfor der var behov for en EU-indsats, i den anfægtede afgørelse. Rådet oplyste desuden, at den gældende procedure var proceduren i artikel 218, stk. 9, TEUF.

164. I sagen for Domstolen har Rådet anført, at der efter dets opfattelse ikke kun foreligger en (delt) kompetence i henhold til artikel 91, stk. 1, og artikel 216, stk. 1, andet led, TEUF, men at der i medfør af artikel 3, stk. 2, TEUF er tale om en enekompetence.

165. Den sidstnævnte bestemmelse er imidlertid ikke nævnt i Rådets begrundelse. Da Unionen kun har enekompetence på et enkelt punkt, var det i øvrigt ikke muligt for Rådet at begrunde, at det havde en sådan kompetence.

166. Den manglende henvisning til artikel 3, stk. 2, TEUF er imidlertid ikke relevant for det foreliggende anbringende, da den manglende begrundelse for en (ikke-eksisterende) enekompetence ikke er afgørende set i forhold til artikel 296 TEUF.

167. Det andet anbringende bør derfor forkastes.

C. Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU

1. Parternes argumenter

168. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU kræver, at EU-institutionerne – hvis medlemsstaterne og Unionen er uenige om kompetenceafgrænsningen i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder som medlemmer af en international organisation – sikrer sig, at EU-retsakten om fastsættelse af Unionens holdning vedtages i tide til, at den medlemsstat, der anfægter Unionens kompetence, kan nå at indbringe sagen for Domstolen for at få klarlagt spørgsmålet. Princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse kræver ligeledes, at vedtagelsesproceduren tilrettelægges på en sådan måde, at en medlemsstat, der anfægter den vedtagne retsakt, kan henvende sig til Unionens retsinstanser for at anmode om udsættelse af gennemførelsen, inden den pågældende retsakt får uoprettelige virkninger.

110 – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:249, punkt 78).

111 – Jf. dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 37).

169. Selv om Forbundsrepublikken Tyskland i det foreliggende tilfælde havde udtrykt forbehold over for Unionens kompetence umiddelbart efter den 5. juni 2014, hvor Kommissionens fremsatte forslaget til afgørelse, ventede Rådet med at vedtage den anfægtede afgørelse til den 24. juni 2014, dvs. dagen før indledningen af det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, hvilket gav Forbundsrepublikken Tyskland mindre end 24 timer til at indbringe sagen for Domstolen. Rådet tilsidesatte på denne måde både princippet om loyalt samarbejde og princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse. Selv om det ikke længere er muligt at omgøre retsakter vedtaget af OTIF's revisionsudvalg, er der stadig behov for retslig beskyttelse, da Kommissionen har indledt en EU-pilotprojektprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland, hvor den gør gældende, at medlemsstaten har tilsidesat den anfægtede afgørelse. Der er i øvrigt en risiko for, at Rådet igen vedtager en afgørelse i medfør af artikel 218, stk. 9, TEUF i forbindelse med arbejdet i OTIF's revisionsudvalg.

170. Rådet, der støttes af Kommissionen, er af den opfattelse, at det overholdt princippet om loyalt samarbejde. Der blev således afholdt flere møder i Rådets forberedende organer for bl.a. at drøfte de punkter, hvor Forbundsrepublikken Tyskland havde givet udtryk for tvivl om Unionens kompetence. Forbundsrepublikken Tysklands antagelse om, at Unionens holdning burde have været fastsat så tidligt, at den kunne nå at anmode Domstolen om udsættelse af gennemførelsen, er urimelig og urealistisk. Rådet har videre anført, at den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland har anlagt den foreliggende sag, netop viser, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse er blevet overholdt.

171. Rådet har i øvrigt påpeget, at det ikke kan konstateres, at den anfægtede afgørelse har haft nogen uoprettelig virkning for Forbundsrepublikken Tyskland, henset til tidspunktet for de omtvistede ændrings ikrafttræden i overensstemmelse med de gældende regler i COTIF. Unionen, der besidder flertallet af stemmerettigheder i OTIF, vil under alle omstændigheder kunne udøve en vis indflydelse i denne organisation, hvis der skal fastsættes en ny holdning på Unionens vegne eller en koordineret holdning, efter at Domstolen har afsagt dom. Rådet har tilføjet, at såfremt Domstolen annullerer den anfægtede afgørelse, vil Rådet under alle omstændigheder have pligt til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde Domstolens dom, i henhold til artikel 266, stk. 1, TEUF. En sådan opfyldelse muliggøres i øvrigt af, at Unionen besidder flertallet af stemmerettigheder i OTIF.

2. Bedømmelse

172. Som Kommissionen har påpeget, findes det ikke bevist, at den anfægtede afgørelse kunne påvirke resultatet, henset til synspunkterne hos de forskellige OTIF-medlemsstater og de relevante regler om vedtagelse af afgørelser. Forbundsrepublikken Tyskland har selv erkendt, at der var flertal for at vedtage forslagene, uanset hvordan den selv stemte. Uden kausalitet kan der alene af denne grund ikke rejses tvivl om, at der forelå en effektiv domstolsbeskyttelse.

173. Det tredje anbringende bør derfor forkastes, og Rådet bør frifindes i det hele.

VI. Sagens omkostninger

174. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Rådet har nedlagt påstand herom, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen.

175. I henhold til artikel 140, stk. 1, i Domstolens procesreglement bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

VII. Forslag til afgørelse

176. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»– Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

– Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

– Den Franske Republik, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.«