



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 24. April 2017¹

Rechtssache C-600/14

Bundesrepublik Deutschland
gegen

Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage – Auswärtiges Handeln der Europäischen Union – Zuständigkeiten der Union – Art. 216 Abs. 1 AEUV – Art. 218 Abs. 9 AEUV – Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in einem durch eine internationale Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten ist – Revisionsausschuss der Zwischenstaatlichen Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) – Änderungen des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) und seiner Anhänge – Gültigkeit des Beschlusses 2014/699/EU“

Inhaltsverzeichnis

I.	Einführung	3
II.	Rechtlicher Rahmen	3
	A. Internationales Recht	3
	1. Das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF)	3
	2. Die Beitrittsvereinbarung	5
	B. Unionsrecht	6
	1. Beschluss 2013/103/EU	6
	2. Verordnung (EWG) Nr. 2913/92	7
	3. Verordnung (EWG) Nr. 2454/93	8
	4. Verordnung (EU) Nr. 952/2013	9
	5. Verordnung (EG) Nr. 136/2004	10

¹ Originalsprache: Französisch.

6. Richtlinie 2008/110	11
7. Richtlinie 2004/49	11
III. Vorgeschichte des Rechtsstreits und angefochtener Beschluss	13
IV. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien	16
V. Analyse	16
A. Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 EUV	17
1. Zu Art. 218 AEUV	17
2. Zum Zuständigkeitssystem der Union	19
a) Interne Zuständigkeiten und externe Zuständigkeiten	19
b) Ausschließliche Zuständigkeiten und geteilte Zuständigkeiten	20
c) Geteilte Zuständigkeit und gemischte Übereinkunft: zwei unterschiedliche Fragen	22
3. Bestehen einer Außenkompetenz?	23
a) Vorbringen der Parteien	23
b) Würdigung	24
1) Zu Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV	24
2) Zu den Verpflichtungen des Rates im Übrigen	27
c) Ergebnis	27
4. Bestehen einer ausschließlichen Außenkompetenz?	27
a) Zu Art. 3 Abs. 2 Variante 3 AEUV	27
b) Punkt 5: Teilrevision des Anhangs B (CIM)	29
1) Vorbringen der Parteien	29
2) Würdigung	30
c) Punkte 4 und 7: Teilrevision des COTIF-Grundübereinkommens und des Anhangs D (CUV)	31
1) Vorbringen der Parteien	31
2) Würdigung	32
d) Punkt 12: Teilrevision des Anhangs E (CUI)	32
1) Vorbringen der Parteien	32
2) Würdigung	33

B. Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 296 AEUV	33
1. Vorbringen der Parteien	33
2. Würdigung	34
C. Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 EUV	35
1. Vorbringen der Parteien	35
2. Würdigung	36
VI. Kosten	36
VII. Ergebnis	36

I. Einführung

1. Die vorliegende Nichtigkeitsklage der Bundesrepublik Deutschland gegen den Rat der Europäischen Union entspringt einem Rechtsstreit zwischen beiden über die Außenkompetenz der Europäischen Union auf dem Gebiet des Verkehrs.

2. Sie wird dem Gerichtshof Gelegenheit zu der Klarstellung geben, dass grundsätzlich eine geteilte Zuständigkeit – hier auf dem Gebiet des Verkehrs – ausgeübt werden kann, ohne dass es eine entsprechende interne Regelung gibt. Nach Art. 216 Abs. 1 AEUV reicht es nämlich, dass die Ausübung der Außenkompetenz im Rahmen der Politik der Union zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Internationales Recht

1. Das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF)

3. Alle Mitgliedstaaten der Union mit Ausnahme der Republik Malta und der Republik Zypern sind Parteien des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (Convention relative aux Transports Internationaux Ferroviaires – COTIF) vom 9. Mai 1980, mit dem die Zwischenstaatliche Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr (Organisation intergouvernementale pour les Transports Internationaux Ferroviaires – OTIF) errichtet wurde. Das COTIF wurde durch das Protokoll von Vilnius vom 3. Juni 1999 geändert. Die Union ist dem COTIF mit Wirkung vom 1. Juli 2011 beigetreten.

4. Nach Art. 2 § 1 COTIF ist es Ziel der OTIF, den internationalen Eisenbahnverkehr in jeder Hinsicht zu fördern, zu verbessern und zu erleichtern, indem sie insbesondere einheitliche Rechtsordnungen für verschiedene Rechtsbereiche, die den internationalen Eisenbahnverkehr betreffen, aufstellt.

5. Art. 6 („Einheitliche Rechtsvorschriften“) COTIF lautet:

„§ 1 Sofern keine Erklärungen oder Vorbehalte gemäß Artikel 42 § 1 Satz 1 abgegeben oder eingelegt worden sind, finden im internationalen Eisenbahnverkehr und bei der technischen Zulassung von Eisenbahnmaterial zur Verwendung im internationalen Verkehr Anwendung:

- a) die ‚Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen (CIV)‘, Anhang A zum [COTIF],
- b) die ‚Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM)‘, Anhang B zum [COTIF] [(im Folgenden: Anhang B [CIM])],
- c) die ‚Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID)‘, Anhang C zum [COTIF],
- d) die ‚Einheitlichen Rechtsvorschriften für Verträge über die Verwendung von Wagen im internationalen Eisenbahnverkehr (CUV)‘, Anhang D zum [COTIF] [(im Folgenden: Anhang D [CUV])],
- e) die ‚Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die Nutzung der Infrastruktur im internationalen Eisenbahnverkehr (CUI)‘, Anhang E zum [COTIF] [(im Folgenden: Anhang E [CUI])],
- f) die ‚Einheitlichen Rechtsvorschriften für die Verbindlicherklärung technischer Normen und für die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Eisenbahnmaterial, das zur Verwendung im internationalen Verkehr bestimmt ist (APTU)‘, Anhang F zum [COTIF],
- g) die ‚Einheitlichen Rechtsvorschriften für die technische Zulassung von Eisenbahnmaterial, das im internationalen Verkehr verwendet wird (ATMF)‘, Anhang G zum [COTIF],
- h) weitere von der [OTIF] auf der Grundlage des Artikels 2 § 2 Buchst. a) ausgearbeitete einheitliche Rechtsordnungen, die ebenfalls Anhänge zum [COTIF] bilden.

§ 2 Die in § 1 genannten Einheitlichen Rechtsvorschriften und Rechtsordnungen sind mit ihren Anlagen Bestandteil des [COTIF].“

6. Der Revisionsausschuss, der grundsätzlich aus allen Parteien des COTIF besteht, entscheidet gemäß Art. 33 § 4 COTIF über Anträge auf Änderung des COTIF und seiner Anhänge.

7. In Art. 35 („Beschlüsse der Ausschüsse“) COTIF heißt es:

„§ 1 Die von den Ausschüssen beschlossenen Änderungen des [COTIF] werden den Mitgliedstaaten vom Generalsekretär mitgeteilt.

§ 2 Die vom Revisionsausschuss beschlossenen Änderungen des [COTIF] selbst treten für alle Mitgliedstaaten am ersten Tage des zwölften Monats nach dem Monat in Kraft, in dem der Generalsekretär sie den Mitgliedstaaten mitgeteilt hat. Innerhalb von vier Monaten, gerechnet vom Tage der Mitteilung, können die Mitgliedstaaten Widerspruch erheben. Erhebt ein Viertel der Mitgliedstaaten Widerspruch, treten die Änderungen nicht in Kraft. Wenn ein Mitgliedstaat innerhalb der Frist von vier Monaten gegen einen Beschluss des Revisionsausschusses Widerspruch erhebt und das [COTIF-]Übereinkommen kündigt, wird die Kündigung in dem Zeitpunkt wirksam, der für das Inkrafttreten dieses Beschlusses vorgesehen ist.

§ 3 Die vom Revisionsausschuss beschlossenen Änderungen der Anhänge zum [COTIF] treten für alle Mitgliedstaaten am ersten Tage des zwölften Monats nach dem Monat in Kraft, in dem der Generalsekretär sie den Mitgliedstaaten mitgeteilt hat. ...

§ 4 Innerhalb von vier Monaten, gerechnet vom Tage der Mitteilung des Generalsekretärs nach § 3, können die Mitgliedstaaten Widerspruch erheben. Erhebt ein Viertel der Mitgliedstaaten Widerspruch, treten die Änderungen nicht in Kraft. In den Mitgliedstaaten, die den Beschlüssen rechtzeitig widersprochen haben, ist die Anwendung des jeweiligen Anhangs insgesamt im Verkehr mit und zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Inkrafttreten der Beschlüsse ausgesetzt. Jedoch sind bei einem Widerspruch gegen die Verbindlicherklärung einer technischen Norm oder gegen die Annahme einer einheitlichen technischen Vorschrift nur diese im Verkehr mit und zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Inkrafttreten der Beschlüsse ausgesetzt; Entsprechendes gilt bei einem teilweisen Widerspruch.

...“

8. Nach Art. 2 („Öffentlich-rechtliche Vorschriften“) des Anhangs B (CIM) „[unterliegen] Beförderungen, auf die diese Einheitlichen Rechtsvorschriften Anwendung finden, ... im Übrigen den öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere ... den Vorschriften des Zollrechtes und des Tierschutzrechtes“.

2. Die Beitrittsvereinbarung

9. Die am 23. Juni 2011 in Bern unterzeichnete Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Zwischenstaatlichen Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr über den Beitritt der Europäischen Union zum Übereinkommen über den Internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 9. Mai 1980 in der Fassung des Änderungsprotokolls von Vilnius vom 3. Juni 1999 (ABl. 2013, L 51, S. 8, im Folgenden: Beitrittsvereinbarung) ist gemäß ihrem Art. 9 am 1. Juli 2011 in Kraft getreten.

10. Art. 2 der Beitrittsvereinbarung sieht vor:

„Unbeschadet des Ziels und des Zwecks des [COTIF], den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr zu fördern, zu verbessern und zu erleichtern, sowie unbeschadet seiner uneingeschränkten Anwendung gegenüber anderen Vertragsparteien des [COTIF] wenden Vertragsparteien des [COTIF], die Mitgliedstaaten der Union sind, in ihren Beziehungen untereinander die Rechtsvorschriften der Union an und wenden dementsprechend nicht die Vorschriften aufgrund des [COTIF] an, außer wenn für den betreffenden Gegenstand keine Unionsvorschriften bestehen.“

11. Art. 6 der Beitrittsvereinbarung lautet:

„(1) Bei Beschlüssen in Angelegenheiten, in denen die Union ausschließlich zuständig ist, nimmt die Union die Stimmrechte ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen des [COTIF] wahr.

(2) Bei Beschlüssen in Angelegenheiten, in denen die Union gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten zuständig ist, nehmen entweder die Union oder ihre Mitgliedstaaten an der Abstimmung teil.

(3) Vorbehaltlich des Artikels 26 [§] 7 [COTIF] verfügt die Union über dieselbe Anzahl von Stimmen wie ihre Mitgliedstaaten, die auch Parteien des [COTIF] sind. Wenn die Union an der Abstimmung teilnimmt, sind ihre Mitgliedstaaten nicht stimmberechtigt.

(4) Die Union unterrichtet in jedem einzelnen Fall die anderen Parteien des [COTIF], wenn sie bei den verschiedenen Tagesordnungspunkten der Tagungen der Generalversammlung und anderer Entscheidungsgremien die Stimmrechte nach den Absätzen 1 bis 3 ausüben wird. Diese Verpflichtung gilt auch für Beschlüsse, die im schriftlichen Verfahren gefasst werden. Diese Unterrichtung erfolgt frühzeitig genug über das OTIF-Generalsekretariat, damit die betreffenden Informationen zusammen mit den Sitzungsunterlagen weitergeleitet oder Beschlüsse im schriftlichen Verfahren gefasst werden können.“

12. Art. 7 der Beitrittsvereinbarung bestimmt:

„Der Umfang der Zuständigkeiten der Union wird in allgemeiner Form in einer schriftlichen Erklärung festgehalten, welche die Union zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Vereinbarung abgibt. Diese Erklärung kann bei Bedarf durch eine entsprechende Notifikation der Union an die OTIF geändert werden. Sie ersetzt oder beschränkt nicht die Angelegenheiten, zu denen gegebenenfalls Notifikationen über die Zuständigkeit der Union erfolgen, bevor bei der OTIF durch förmliche Abstimmung oder ein anderes Verfahren ein Beschluss gefasst wird.“

B. Unionsrecht

1. Beschluss 2013/103/EU

13. Die Beitrittsvereinbarung wurde durch den Beschluss 2013/103/EU² im Namen der Union genehmigt.

14. In Anhang I des Beschlusses 2013/103 findet sich eine Erklärung der Union über die Ausübung der Zuständigkeiten, die sie bei Unterzeichnung der Beitrittsvereinbarung abgegeben hat.

15. In dieser Erklärung heißt es:

„Im Eisenbahnbereich ist die Europäische Union ... nach den Artikeln 90 und 91 ... in Verbindung mit Artikel 100 Absatz 1 und den Artikeln 171 und 172 [AEUV] gemeinsam mit den Mitgliedstaaten der Union ... zuständig.

...

Auf der Grundlage [der Art. 91 und 171 AEUV] hat die Union eine beträchtliche Zahl von Rechtsinstrumenten verabschiedet, die auf den Eisenbahnverkehr Anwendung finden.

Das Unionsrecht verleiht der Union die ausschließliche Zuständigkeit in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs, in denen das [COTIF] oder auf seiner Grundlage verabschiedete Rechtsinstrumente diese bestehenden Vorschriften der Union berühren oder deren Anwendungsbereich abändern könnten.

In Angelegenheiten, die unter das [COTIF] fallen und bei denen die Union über ausschließliche Zuständigkeit verfügt, sind die Mitgliedstaaten nicht zuständig.

² Beschluss des Rates vom 16. Juni 2011 über die Unterzeichnung und den Abschluss der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Zwischenstaatlichen Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr über den Beitritt der Europäischen Union zum Übereinkommen über den Internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 9. Mai 1980 in der Fassung des Änderungsprotokolls von Vilnius vom 3. Juni 1999 (ABl. 2013, L 51, S. 1).

In Angelegenheiten, zu denen Vorschriften der Union bestehen, die aber vom [COTIF] oder Rechtsinstrumenten, die auf seiner Grundlage verabschiedet wurden, nicht berührt werden, nimmt die Union die Zuständigkeiten in Bezug auf das [COTIF] gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wahr.

Eine Liste der bei Inkrafttreten dieser Vereinbarung geltenden einschlägigen Rechtsakte der Union ist als Anlage zu diesem Anhang beigefügt. Der Umfang der Zuständigkeit der Union ist jeweils aufgrund des genauen Inhalts dieser Rechtsakte und insbesondere danach zu beurteilen, ob darin gemeinsame Regeln festgelegt werden. Die Zuständigkeit der Union unterliegt einer ständigen Entwicklung. Im Rahmen des Vertrags über die Europäische Union und des [AEU-Vertrags] können die zuständigen Organe der Union Entscheidungen treffen, die den Umfang der Zuständigkeiten der Union bestimmen. Die Union behält sich daher das Recht vor, diese Erklärung entsprechend abzuändern, ohne dass dies eine Voraussetzung für die Ausübung ihrer Zuständigkeit für unter das [COTIF] fallende Angelegenheiten wäre.“

16. Die Anlage zu Anhang I des Beschlusses 2013/103 listet die Rechtsakte der Union im Bereich von Angelegenheiten, die Gegenstand des COTIF sind, auf. Dazu gehören die Richtlinien 2001/14/EG³, 2004/49/EG⁴ und 2008/110/EG⁵.

17. Anhang III des Beschlusses 2013/103 stellt die internen Regelungen für den Rat, die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission in Bezug auf die Verfahren im Rahmen der OTIF auf.

2. Verordnung (EWG) Nr. 2913/92

18. Art. 94 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92⁶ lautet:

„(1) Der Hauptverpflichtete leistet eine Sicherheit, damit die Erfüllung der Zollschuld und die Zahlung der sonstigen Abgaben, die gegebenenfalls für die Waren entstehen, sichergestellt sind.

(2) Bei der Sicherheit handelt es sich

- a) entweder um eine Einzelsicherheit, die sich auf ein einziges Versandverfahren erstreckt,
- b) oder um eine Gesamtbürgschaft, die sich auf eine Reihe von Versandverfahren erstreckt, wenn dem Hauptverpflichteten von den Zollbehörden des Mitgliedstaats, in dem er ansässig ist, die Leistung einer solchen Sicherheit bewilligt wurde.

(3) Die Bewilligung gemäß Absatz 2 Buchstabe b) wird nur Personen erteilt,

- a) die in der Gemeinschaft ansässig sind,

3 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ABl. 2001, L 75, S. 29).

4 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit) (ABl. 2004, L 164, S. 44, und Berichtigung ABl. 2004, L 220, S. 16).

5 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Änderung der Richtlinie 2004/49/EG über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft (Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit) (ABl. 2008, L 345, S. 62).

6 Verordnung des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1992, L 302, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 955/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 1999 (ABl. 1999, L 119, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 2913/92).

- b) die die gemeinschaftlichen Versandverfahren regelmäßig in Anspruch nehmen oder von denen die Zollbehörden wissen, dass sie in der Lage sind, ihre Verpflichtungen im Rahmen dieser Verfahren zu erfüllen, und
 - c) die keine schweren oder wiederholten Zuwiderhandlungen gegen Zoll- oder Steuervorschriften begangen haben.
- (4) Personen, die den Zollbehörden nachweisen, dass sie höhere Zuverlässigkeitsnormen erfüllen, kann die Leistung einer Gesamtbürgschaft für einen reduzierten Betrag bewilligt oder Befreiung von der Sicherheitsleistung gewährt werden. Die zusätzlichen Kriterien für diese Bewilligung umfassen:
- a) ordnungsgemäße Abwicklung der gemeinschaftlichen Versandverfahren über einen bestimmten Zeitraum hinweg;
 - b) Zusammenarbeit mit den Zollbehörden und,
 - c) was die Befreiung von der Sicherheitsleistung angeht, ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit, so dass die betreffenden Personen ihren Verpflichtungen nachkommen können.

Die Modalitäten für die Bewilligungen nach diesem Absatz werden nach dem Ausschussverfahren festgelegt.

(5) Die Befreiung von der Sicherheitsleistung gemäß Absatz 4 erfasst nicht die externen gemeinschaftlichen Versandverfahren, die Waren betreffen, bei denen nach dem Ausschussverfahren von einem erhöhten Risiko auszugehen ist.

(6) Unter Berücksichtigung der dem Absatz 4 zugrunde liegenden Grundsätze kann beim externen gemeinschaftlichen Versandverfahren die Leistung der Gesamtbürgschaft zu einem reduzierten Betrag nach dem Ausschussverfahren ausnahmsweise unter besonderen Umständen zeitweilig untersagt werden.

(7) Unter Berücksichtigung der dem Absatz 4 zugrunde liegenden Grundsätze kann beim externen gemeinschaftlichen Versandverfahren die Leistung der Gesamtbürgschaft für Waren, bei denen es im Rahmen der Leistung der Gesamtbürgschaft nachweislich zu umfangreichen Betrugereien gekommen ist, nach dem Ausschussverfahren zeitweilig untersagt werden.“

3. Verordnung (EWG) Nr. 2454/93

19. Die Art. 412, 416 und 419 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93⁷ finden sich in deren Unterabschnitt 8 („Vereinfachte Verfahren für Warenbeförderungen im Eisenbahnverkehr oder in Großbehältern“) unter A („Allgemeine Vorschriften für Beförderungen im Eisenbahnverkehr“).

20. Art. 412 der Durchführungsverordnung bestimmt:

„Artikel 359 [über die bei der Durchgangszollstelle zu erledigenden Förmlichkeiten während der Beförderung] gilt nicht für Warenbeförderungen im Eisenbahnverkehr.“

⁷ Verordnung der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1993, L 253, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2787/2000 der Kommission vom 15. Dezember 2000 (ABl. 2000, L 330, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Durchführungsverordnung).

21. Art. 416 Abs. 1 dieser Verordnung lautet:

„Die Eisenbahngesellschaft, die Waren mit einem als Anmeldung zum gemeinschaftlichen Versandverfahren geltenden Frachtbrief CIM zur Beförderung annimmt, wird für dieses Versandverfahren Hauptverpflichteter.“

22. Art. 419 Abs. 1 und 2 der Verordnung sieht vor:

„(1) Beginnt eine Beförderung im gemeinschaftlichen Versandverfahren innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft und soll sie auch dort enden, so wird der Frachtbrief CIM der Abgangsstelle vorgelegt.

(2) Die Abgangsstelle bringt in dem für den Zoll bestimmten Feld der Exemplare Nrn. 1, 2 und 3 des Frachtbriefs CIM gut sichtbar an:

- a) die Kurzbezeichnung ‚T1‘ wenn die Waren im externen gemeinschaftlichen Versandverfahren befördert werden;
- b) die Kurzbezeichnung ‚T2‘, wenn die Waren im internen gemeinschaftlichen Versandverfahren gemäß Artikel 165 des Zollkodex befördert werden, außer in dem in Artikel 340c Absatz 1 genannten Fall,
- c) die Kurzbezeichnung ‚T2F‘, wenn die Waren im internen gemeinschaftlichen Versandverfahren gemäß Artikel 340c Absatz 1 befördert werden.

Die Kurzbezeichnung ‚T2‘ oder ‚T2F‘ wird durch einen Dienststempelabdruck der Abgangsstelle bestätigt.“

4. Verordnung (EU) Nr. 952/2013

23. Art. 233 („Pflichten des Inhabers des Unionsversandverfahrens und des Beförderers und Warenempfängers hinsichtlich der im Unionsversand beförderten Waren“) der Verordnung (EU) Nr. 952/2013⁸ bestimmt in seinem Abs. 4:

„Die Zollbehörden können auf Antrag jede der folgenden Vereinfachungen bei der Überführung von Waren in das Unionsversandverfahren oder bei der Beendung des Verfahrens bewilligen:

...

- e) die Verwendung eines elektronischen Beförderungsdokuments als Zollanmeldung für die Überführung von Waren in den Unionsversand, sofern es die entsprechenden Angaben einer solchen Anmeldung enthält und die Angaben der Abgangs- wie auch der Bestimmungszollstelle vorliegen, um die zollamtliche Überwachung der Waren und die Erledigung des Verfahrens zu ermöglichen.“

⁸ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung) (ABl. 2013, L 269, S. 1), in Kraft getreten am 30. Oktober 2013. Diese Verordnung ersetzt ab dem 1. Mai 2016 u. a. die Verordnung Nr. 2913/92.

5. Verordnung (EG) Nr. 136/2004

24. Art. 2 Abs. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 136/2004⁹ lautet:

„(3) Das [Gemeinsame Veterinärdokument für die Einfuhr (GVDE)] ist im Original und entsprechenden Kopien nach den näheren Bestimmungen der zuständigen Behörde im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen dieser Verordnung zu erstellen. Die für die Sendung verantwortliche Person hat Abschnitt 1 des GVDE auszufüllen und diesen dem Veterinärpersonal der Grenzkontrollstelle zu übermitteln.

(4) Unbeschadet der Absätze 1 und 3 können die im GVDE enthaltenen Informationen mit Zustimmung der für die Sendung zuständigen Behörden bereits vorab über Telekommunikations- oder andere elektronische Datenübertragungssysteme übermittelt werden. In einem solchen Fall haben die elektronisch übermittelten Informationen den in Teil 1 des Musters des GVDE einzutragenden Informationen zu entsprechen.“

25. Art. 3 Abs. 2 und 3 dieser Verordnung sieht vor:

„(2) Das Original des GVDE für veterinärrechtlich abgefertigte Sendungen besteht aus den ordnungsgemäß ausgefüllten, unterzeichneten und zusammenpassenden Teilen 1 und 2.

(3) Der amtliche Tierarzt oder die für die Sendung verantwortliche Person hat die Zollbehörden der Grenzkontrollstelle über die veterinärrechtliche Abfertigung der Sendung nach Absatz 1 durch Übermittlung des Originals des GVDE oder auf elektronischem Wege in Kenntnis zu setzen.

- Nach der zollrechtlichen Abfertigung ... hat das Original des GVDE die Sendung zum ersten Bestimmungsbetrieb zu begleiten.
- Der amtliche Tierarzt an der Grenzkontrollstelle hat eine Kopie des GVDE einzubehalten.
- Der amtliche Tierarzt hat der für die Sendung verantwortlichen Person eine Kopie des GVDE auszuhändigen.“

26. Art. 4 Abs. 3 der Verordnung bestimmt:

„Für die Zollbehandlung im ersten Bestimmungsbetrieb hat die für die Sendung verantwortliche Person das Original des GVDE der zuständigen Zollbehörde vorzulegen. Mit Erlaubnis der zuständigen Behörde kann dies auch auf elektronischem Wege geschehen.“

27. Art. 10 der Verordnung Nr. 136/2004 lautet:

„Die Erstellung, Verwendung, Übertragung und Speicherung des GVDE in den unterschiedlichen in dieser Verordnung beschriebenen Situationen auf elektronischem Wege liegt im Ermessen der zuständigen Behörde.“

⁹ Verordnung der Kommission vom 22. Januar 2004 mit Verfahren für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen an den Grenzkontrollstellen der Gemeinschaft (ABl. 2004, L 21, S. 11).

6. Richtlinie 2008/110

28. In den Erwägungsgründen 3 und 4 der Richtlinie 2008/110 wird ausgeführt:

- „(3) Das Inkrafttreten des [COTIF] am 1. Juli 2006 brachte neue Vorschriften über die Verträge für die Fahrzeugnutzung mit sich. Gemäß [Anhang D (CUV)] sind die Fahrzeughalter nicht mehr verpflichtet, ihre Fahrzeuge bei einem Eisenbahnunternehmen zu registrieren. Die frühere ‚Regolamento Internazionale Veicoli‘ (RIV)-Vereinbarung zwischen den Eisenbahnunternehmen ist hinfällig geworden und wurde teilweise durch eine neue privatrechtliche und freiwillige Vereinbarung (Allgemeiner Vertrag für die Verwendung von Güterwagen, AVV) zwischen den Eisenbahnunternehmen und den Fahrzeughaltern ersetzt, nach dem Letztere für die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge zuständig sind. Um diesen Änderungen Rechnung zu tragen und die Durchführung der Richtlinie 2004/49/EG, soweit Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnunternehmen betroffen sind, zu erleichtern, sollten die Begriffe ‚Halter‘ und ‚für die Instandhaltung zuständige Stelle‘ definiert werden; ferner sollte die Beziehung zwischen diesen Stellen und den Eisenbahnunternehmen näher bestimmt werden.
- (4) Die Definition des Begriffs ‚Halter‘ sollte so weit wie möglich der im [COTIF] von 1999 verwendeten Definition entsprechen. Zahlreiche Stellen können als Halter eines Fahrzeugs benannt werden, wie zum Beispiel: der Eigentümer, Unternehmen, die eine ganze Fahrzeugflotte für gewerbliche Zwecke nutzen, Unternehmen, die Fahrzeuge im Rahmen von Leasing-Verträgen einem Eisenbahnunternehmen zur Verfügung stellen, Eisenbahnunternehmen oder Infrastrukturbetreiber, die Fahrzeuge für die Instandhaltung ihrer Infrastruktur nutzen usw. Diese Stellen verfügen über das Fahrzeug im Hinblick auf seine Nutzung als Beförderungsmittel durch die Eisenbahnunternehmen und die Infrastrukturbetreiber. Um alle Zweifel auszuschließen, sollte der Halter im nationalen Fahrzeugregister gemäß Artikel 33 der Richtlinie über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems [in der Gemeinschaft]^[10] eindeutig ausgewiesen werden.“

7. Richtlinie 2004/49

29. Die Richtlinie 2004/49 in der durch die Richtlinie 2008/110¹¹ geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2004/49) bestimmt in ihrem Art. 1:

„Mit dieser Richtlinie sollen die Entwicklung und Verbesserung der Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und ein besserer Marktzugang für Dienstleistungen auf dem Schienenweg durch folgende Maßnahmen gewährleistet werden:

...

b) Bestimmung der Zuständigkeiten der einzelnen Akteure;

...“

30. In Art. 3 dieser Richtlinie heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

...

¹⁰ Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 (Neufassung) (ABl. 2008, L 191, S. 1).

¹¹ ABl. 2008, L 345, S. 62.

- s) ‚Halter‘ die natürliche oder juristische Person, die als Eigentümer oder Verfügungsberechtigter ein Fahrzeug als Beförderungsmittel nutzt und als solcher im nationalen Einstellungsregister gemäß Artikel 33 der [Richtlinie über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems] registriert ist;
- t) ‚für die Instandhaltung zuständige Stelle‘ eine Stelle, die für die Instandhaltung eines Fahrzeugs zuständig ist und als solche im nationalen Einstellungsregister registriert ist;

...“

31. Art. 4 Abs. 3 und 4 der Richtlinie lautet:

„(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Haftung für den sicheren Betrieb des Eisenbahnsystems und die Begrenzung der damit verbundenen Risiken den Fahrwegbetreibern und den Eisenbahnunternehmen auferlegt wird, indem diese verpflichtet werden, die erforderlichen Maßnahmen zur Risikobegrenzung – gegebenenfalls in gegenseitiger Zusammenarbeit – durchzuführen, nationale Sicherheitsvorschriften und -normen anzuwenden und ein Sicherheitsmanagement im Sinne dieser Richtlinie einzuführen.

Unbeschadet einer zivilrechtlichen Haftung nach den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten haftet jeder Fahrwegbetreiber und jedes Eisenbahnunternehmen für den ihn betreffenden Systembereich und dessen sicheren Betrieb, einschließlich der Materialbeschaffung und der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, gegenüber Benutzern, Kunden, den betroffenen Arbeitnehmern und Dritten.

(4) Hiervon unberührt bleibt die Verantwortung jedes Herstellers, jedes Zulieferers von Wartungsmaterial, jedes Halters, jedes Dienstleistungsanbieters und jeder Beschaffungsstelle dafür, dass die von ihnen gelieferten Fahrzeuge, Anlagen, Zubehörteile und Materialien sowie die Dienstleistungen den angegebenen Anforderungen und Einsatzbedingungen entsprechen, so dass sie vom Eisenbahnunternehmen und/oder Fahrwegbetreiber im Betrieb sicher eingesetzt werden können.“

32. In Art. 14a der Richtlinie 2004/49 heißt es:

„(1) Jedem Fahrzeug wird, bevor es in Betrieb genommen oder auf dem Netz genutzt wird, eine für die Instandhaltung zuständige Stelle zugewiesen, die im nationalen Fahrzeugregister gemäß Artikel 33 der Richtlinie über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems registriert sein muss.

(2) Ein Eisenbahnunternehmen, ein Infrastrukturbetreiber oder ein Fahrzeughalter kann eine für die Instandhaltung zuständige Stelle sein.

(3) Unbeschadet der Zuständigkeit der Eisenbahnunternehmen und der Infrastrukturbetreiber für den sicheren Betrieb eines Zuges nach Artikel 4 gewährleistet die für die Instandhaltung zuständige Stelle mittels eines Instandhaltungssystems, dass die Fahrzeuge, für deren Instandhaltung sie zuständig ist, in einem sicheren Betriebszustand sind. Zu diesem Zweck stellt die für die Instandhaltung zuständige Stelle sicher, dass die Instandhaltung der Fahrzeuge gemäß folgenden Punkten erfolgt:

- a) den Instandhaltungsunterlagen jedes Fahrzeuges;
- b) den anwendbaren Anforderungen, einschließlich Instandhaltungsbestimmungen und Bestimmungen der [technischen Spezifikation für die Interoperabilität].

Die für die Instandhaltung zuständige Stelle führt die Instandhaltungsmaßnahmen selbst durch oder bedient sich Ausbesserungswerken, mit denen Verträge geschlossen wurden.

...“

III. Vorgeschichte des Rechtsstreits und angefochtener Beschluss

33. Im April 2014 teilte der Generalsekretär der OTIF den Vertragsparteien des COTIF Anträge auf Änderungen des COTIF mit, die dem OTIF-Revisionsausschuss anlässlich seiner 25. Sitzung in Bern (Schweiz) vom 25. bis 27. Juni 2014 unterbreitet wurden. Diese Änderungsanträge betrafen u. a. Anhang B (CIM), Anhang D (CUV) in Verbindung mit Art. 12 COTIF und Anhang E (CUI). Am 25. April bzw. 27. Mai 2014 übermittelten die Französische Republik und die Bundesrepublik Deutschland Änderungsanträge in Bezug auf Anhang D (CUV), die dem OTIF-Revisionsausschuss ebenfalls in der genannten Sitzung unterbreitet wurden.

34. Am 26. Mai 2014 legte die Kommission der Arbeitsgruppe „Landverkehr“ des Rates ein Arbeitspapier zur Vorbereitung der 25. Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses im Hinblick auf bestimmte Änderungen des COTIF vor. Am 5. Juni 2014 unterbreitete sie dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt der Union anlässlich der besagten Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses (COM[2014] 338 final). Nach Abschluss der Beratungen in den Vorbereitungsgremien des Rates nahm der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ in seiner Sitzung vom 24. Juni 2014 den Beschluss 2014/699/EU¹² (im Folgenden: angefochtener Beschluss) an und stützte sich dabei auf Art. 91 AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 9 AEUV.

35. Die Bundesrepublik Deutschland stimmte gegen den genannten Vorschlag und gab bei Erlass des angefochtenen Beschlusses folgende Erklärung ab:

„Die Bundesrepublik Deutschland vertritt die Auffassung, dass bezüglich der Änderungen der Anhänge B [CIM], D [CUV] und E [CUI] zum [COTIF] keine [Unionsk]ompetenz und daher keine Notwendigkeit einer Koordination einer [Unionsp]osition für die 25. Tagung des Revisionsausschusses der OTIF vom 25. bis 27. Juni 2014 besteht. Die [Union] hat bislang von ihrer Rechtsetzungskompetenz auf den in diesen Anhängen geregelten Gebieten des privaten Transportrechts keinen Gebrauch gemacht. Daher können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 AEUV ihre Zuständigkeiten weiter ausüben. Für die Fälle geteilter Zuständigkeit sieht Artikel 6 Absatz 2 der [Beitrittsvereinbarung] zudem ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten weiterhin auf diesen Gebieten ihr Stimmrecht eigenständig ausüben können. Deutschland widerspricht vorsorglich einer Abgabe der deutschen Stimme durch die EU-Kommission.“

36. In den Erwägungsgründen 4 bis 6 und 9 des angefochtenen Beschlusses wird ausgeführt:

- „(4) Die Änderungen des [COTIF] haben zum Ziel, die Aufgaben des Fachausschusses für technische Fragen anzupassen, die Definition von ‚Halter‘ dem Unionsrecht entsprechend anzupassen und bestimmte Vorschriften über die Finanzierung der [OTIF], seiner Rechnungsprüfung und Rechnungslegung zu ändern sowie geringfügige verwaltungstechnische Änderungen vorzunehmen.
- (5) Die Änderungen des Anhangs B (CIM) zielen darauf ab, die elektronische Form des Frachtbriefes und seiner Begleitunterlagen zu bevorzugen sowie bestimmte Vorschriften des Beförderungsvertrags zu präzisieren.
- (6) Die vom Generalsekretär der OTIF vorgelegten Änderungen des Anhangs D (CUV) haben zum Ziel, die Aufgaben des Halters und der für die Instandhaltung verantwortlichen Stelle in den Verträgen über die Verwendung von Wagen im internationalen Eisenbahnverkehr zu klären.

¹² Beschluss des Rates vom 24. Juni 2014 zur Festlegung des im Namen der Europäischen Union anlässlich der 25. Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses zu bestimmten Änderungen des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) und seiner Anhänge zu vertretenden Standpunkts (ABl. 2014, L 293, S. 26).

Frankreich unterbreitete einen eigenen Vorschlag hinsichtlich der Haftung für Schäden, die durch Wagen verursacht werden. Deutschland unterbreitete auch einen eigenen Vorschlag hinsichtlich des Regelungsbereichs der Einheitlichen Rechtsvorschriften CUV.

...

- (9) Die vom Internationalen Eisenbahntransportkomitee (CIT) angeregten Änderungen des Anhangs E (CUI) zielen darauf ab, den Anwendungsbereich der Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die Nutzung der Infrastruktur auch auf den inländischen Eisenbahnverkehr auszuweiten, eine Rechtsgrundlage für allgemeine Nutzungsbedingungen der Eisenbahninfrastruktur zu schaffen sowie den Haftungsumfang des Infrastrukturbetreibers bei Schäden, die durch die Infrastruktur verursacht werden, auszudehnen.“

37. Art. 1 Abs. 1 des angefochtenen Beschlusses bestimmt, dass „[d]er Standpunkt, der im Namen der Union anlässlich der 25. Sitzung des durch das [COTIF] eingerichteten Revisionsausschusses zu vertreten ist, ... dem Anhang dieses Beschlusses [entspricht]“.

38. In Punkt 4 dieses Anhangs, der die Teilrevision des COTIF betrifft, heißt es:

„...“

Zuständigkeit: geteilt.

Ausübung der Stimmrechte: Mitgliedstaaten.

Empfohlener abgestimmter Standpunkt:

...

Die Änderungen des Artikels 12 (Vollstreckung von Urteilen. Arrest und Pfändung) werden befürwortet, da die Begriffsbestimmung für ‚Halter‘ mit dem Unionsrecht in Einklang gebracht wird.

...“

39. Punkt 5 des Anhangs betreffend die Teilrevision des Anhangs B (CIM) sieht vor:

„...“

Zuständigkeit: geteilt.

Ausübung der Stimmrechte: Union für die Artikel 6 und 6a; Mitgliedstaaten für die übrigen Artikel.

Empfohlener abgestimmter Standpunkt:

Die Änderungen der Artikel 6 und 6a betreffen Unionsrecht, da der Frachtbrief und seine Begleitdokumente im Rahmen der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Verfahren verwendet werden. Die Union stimmt mit der Absicht der OTIF überein, vorrangig den elektronischen Frachtbrief zu verwenden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann der Beschluss dieser Änderungen allerdings unbeabsichtigte Auswirkungen haben. Das vereinfachte zollrechtliche Versandverfahren im Eisenbahnverkehr ist derzeit nur mit Dokumenten in Papierform möglich. Wenn sich die Eisenbahnunternehmen also für den elektronischen Frachtbrief entscheiden, müssen sie das Standardversandverfahren und das neue EDV-gestützte Versandsystem anwenden.

Die Kommission hat mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe begonnen, in der die Verwendung elektronischer Frachtpapiere für den Transit gemäß [Verordnung Nr. 952/2013] erörtert werden soll. Die Auftaktsitzung dieser Arbeitsgruppe wird am 4. und 5. Juni 2014 stattfinden. Die Union unterstützt auch die Absicht, die Begleitdokumente in elektronischer Form zu erstellen. Derzeit gibt es im Unionsrecht allerdings keine Rechtsgrundlage für die Erstellung dieser Dokumente (z. B. Gemeinsames Veterinärdokument für die Einfuhr, Gemeinsames Dokument für die Einfuhr) in elektronischer Form, so dass sie weiterhin in Papierform bereitzustellen sind. Die Kommission hat einen Verordnungsentwurf erarbeitet, der eine elektronische Zertifizierung vorsieht, und der Entwurf wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat erörtert. Diese Verordnung (Verordnung über die amtliche Kontrolle) soll Ende 2015/Anfang 2016 verabschiedet werden, wengleich bis zu ihrer Durchsetzung eine Übergangsfrist vorgesehen ist.

Die Union schlägt daher vor, dass in dieser Sitzung des Revisionsausschusses kein Beschluss zu diesen Punkten gefasst wird und die OTIF ihre Zusammenarbeit mit der Union in dieser Frage fortsetzt, um eine geeignete Lösung für eine künftige Revision der CIM auszuarbeiten, die nach Möglichkeit mit der [Verordnung Nr. 952/2013] und ihren Durchführungsbestimmungen, die ab 1. Mai 2016 in Kraft treten sollen, zeitlich abgestimmt wird. Bestimmte elektronische Verfahren könnten gemäß Artikel 278 der [Verordnung Nr. 952/2013] zwischen 2016 und 2020 eingeführt werden.

...“

40. In Punkt 7 des genannten Anhangs heißt es in Bezug auf die Teilrevision des Anhangs D (CUV):

....

Zuständigkeit: geteilt.

Ausübung der Stimmrechte: Union.

Empfohlener Standpunkt der Union: Die Änderungen der Artikel 2 und 9 werden befürwortet, da die Aufgaben des Halters und der für die Instandhaltung zuständigen Stelle im Einklang mit dem Unionsrecht ([Richtlinie 2008/110]) präzisiert werden. Die von [der Französischen Republik] vorgeschlagene Änderung des Artikels 7 hinsichtlich der Haftung der einen Wagen als Beförderungsmittel zur Verfügung stellenden Person für Schäden, die durch einen Defekt an diesem Wagen verursacht werden, erfordert eine eingehendere Prüfung innerhalb der Union, bevor in der OTIF ein Beschluss gefasst wird. Die Union kann deshalb dem Änderungsvorschlag in dieser Sitzung des Revisionsausschusses nicht zustimmen und schlägt vor, die Beschlussfassung auf die nächste Tagung der Generalversammlung zu vertagen, um diese Frage weiter zu prüfen. Im Zusammenhang mit dem von [der Bundesrepublik] Deutschland vorgeschlagenen neuen Artikel 1a, der der OTIF während der Unions-Koordinierung vorgelegt wurde, vertritt die Union die gleiche Auffassung, d. h., die Beschlussfassung soll auf die nächste Tagung der Generalversammlung vertagt werden, um diese Frage weiter zu prüfen.

Zusätzlicher empfohlener Standpunkt der Union: In Dokument CR 25/7 ADD 1, Seite 6, § 8 Buchstabe a ist am Ende folgender Satz hinzuzufügen: „Die Änderung des Artikels 9 § 3 Spiegelstrich 1 berührt nicht die Verteilung der Haftung zwischen der [für die Instandhaltung zuständigen Stelle] und dem Halter der Wagen.“

41. In dem die Teilrevision des Anhangs E (CUI) betreffenden Punkt 12 des Anhangs des angefochtenen Beschlusses steht zu lesen:

....

Zuständigkeit: geteilt.

Ausübung der Stimmrechte: Union.

Empfohlener abgestimmter Standpunkt: Ablehnung der Änderungen. Die vom CIT angeregten Änderungen betreffen die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die Nutzung der Infrastruktur (CUI) auf den Betrieb im Inland, die Einführung verbindlicher allgemeiner Nutzungsbedingungen sowie die Ausdehnung der Haftung des Infrastrukturbetreibers und bedürfen unter Umständen einer eingehenderen Prüfung. Eine hinreichend genaue Untersuchung ihrer Auswirkungen war jedoch nicht möglich, da die Änderungen in keinem Forum der OTIF vor der Sitzung des Revisionsausschusses erörtert wurden. Eine Änderung der CUI (die derzeit dem Unionsrecht entsprechen) in dieser Sitzung des Revisionsausschusses ohne angemessene Vorbereitung erscheint verfrüht.“

42. In der 25. Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses trug die Kommission den Standpunkt der Union entsprechend der Festlegung im Anhang des angefochtenen Beschlusses vor, während die Bundesrepublik Deutschland einen eigenständigen Standpunkt zu den Änderungsanträgen in Bezug auf Art. 12 COTIF sowie die Anhänge B (CIM), D (CUV) und E (CUI) (im Folgenden zusammen: streitige Änderungen) einnahm und beanspruchte, ihr Stimmrecht zu diesen Punkten selbst auszuüben. Die Bundesrepublik Deutschland stimmte gegen den von der Union vertretenen Standpunkt zu den beantragten Änderungen von Art. 12 COTIF und Anhang D (CUV). Da diese Anträge die erforderliche Mehrheit erhielten, wurden die in Rede stehenden Änderungen vom OTIF-Revisionsausschuss verabschiedet.

43. Nach diesen Vorgängen sandte die Kommission ein Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland, in dem es um deren im Widerspruch zu dem angefochtenen Beschluss stehende Abstimmung in der 25. Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses geht.

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

44. Die Bundesrepublik Deutschland beantragt, den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit er sich auf die streitigen Änderungen bezieht, und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

45. Der Rat beantragt, die Klage abzuweisen, hilfsweise – für den Fall der Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses – dessen Wirkungen aufrechtzuerhalten und der Bundesrepublik Deutschland die Kosten aufzuerlegen.

46. Die französische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland sind dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland beigetreten, während die Kommission zur Unterstützung des Rates beigetreten ist.

47. Alle vorstehend genannten Parteien mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs haben an der mündlichen Verhandlung am 25. Oktober 2016 teilgenommen.

V. Analyse

48. Die vorliegende Rechtssache entspringt einem Rechtsstreit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Rat über einen Beschluss des Rates zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union anlässlich einer Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses zu bestimmten Änderungen des COTIF und seiner Anhänge zu vertreten war.

49. Die Bundesrepublik Deutschland bringt drei Klagegründe vor, mit denen sie erstens eine Verletzung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung wegen Unzuständigkeit der Union, zweitens einen Verstoß gegen die Begründungspflicht und drittens einen Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Verbindung mit dem Grundsatz eines effektiven Rechtsschutzes beanstandet.

50. Ich werde diese drei Klagegründe in der Reihenfolge prüfen, in der sie von der Bundesrepublik Deutschland vorgetragen werden.

A. Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 EUV

51. Mit ihrem ersten Klagegrund macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, die Union habe nach Art. 91 und Art. 218 Abs. 9 AEUV nicht die Zuständigkeit besessen, den von der Union in der 25. Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses zu vertretenden Standpunkt zu den beantragten Änderungen der Anhänge B (CIM), D (CUV) und E (CUI) festzulegen.

52. Art. 13 § 1 Buchst. c COTIF richtet einen Revisionsausschuss ein, der gemäß Art. 33 § 4 COTIF über Anträge auf Änderung des COTIF oder seiner Anhänge entscheidet¹³.

53. Die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden Änderungen werden von der Liste in Art. 33 COTIF umfasst.

1. Zu Art. 218 AEUV

54. Art. 218 AEUV regelt das Verfahren der Aushandlung und des Abschlusses von Übereinkünften zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen. In diesem Verfahren ist der Rat als das Interesse der Mitgliedstaaten vertretendes Organ das Hauptentscheidungsgremium. Zu diesem Zweck sieht Art. 218 Abs. 2 AEUV vor, dass er eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen erteilt (die Verhandlung ist normalerweise Sache der Kommission)¹⁴, Verhandlungsrichtlinien festlegt¹⁵, die Unterzeichnung genehmigt¹⁶ und die Übereinkünfte schließt¹⁷. Art. 218 AEUV bestimmt auch, in welchem Umfang – Zustimmung in abschließend aufgezählten Fällen¹⁸, andernfalls Anhörung¹⁹ – das Europäische Parlament beteiligt ist. Im Übrigen wird das Parlament in allen Phasen des Verfahrens unterrichtet²⁰. Während des gesamten Verfahrens beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit²¹, außer in genau bestimmten Fällen²².

¹³ Siehe auch Art. 17 § 1 Buchst. a COTIF.

¹⁴ Siehe Art. 218 Abs. 3 AEUV.

¹⁵ Siehe Art. 218 Abs. 4 AEUV.

¹⁶ Siehe Art. 218 Abs. 5 AEUV.

¹⁷ Siehe Art. 218 Abs. 6 AEUV.

¹⁸ Siehe Art. 218 Abs. 6 Buchst. a AEUV: Assoziierung, Beitritt zur am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK), Übereinkünfte, die durch die Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen, Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union und Übereinkünfte in Bereichen, für die entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder, wenn die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist, das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt.

¹⁹ Siehe Art. 218 Abs. 6 Buchst. b AEUV.

²⁰ Und zwar „unverzüglich und umfassend“, siehe Art. 218 Abs. 10 AEUV.

²¹ Siehe Art. 16 Abs. 3 EUV.

²² Siehe Art. 218 Abs. 8 AEUV: Einstimmigkeit ist erforderlich, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, bei Assoziierungsabkommen, bei Übereinkünften über wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit beitragswilligen Staaten und beim Beitritt der Union zur EMRK.

55. Was die Änderung einer Übereinkunft betrifft, gilt als allgemeine Regel ein Gleichlauf der Form, da das Verfahren zur Änderung einer Übereinkunft das gleiche ist wie dasjenige zu ihrem Abschluss²³.

56. Allerdings sieht Art. 218 Abs. 9 AEUV als Ausnahme zu dieser allgemeinen Regel ein vereinfachtes Verfahren vor²⁴. Nach dieser durch den Vertrag von Amsterdam²⁵ in den AEU-Vertrag eingefügten Bestimmung in ihrer durch den Vertrag von Nizza²⁶ geänderten Fassung erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat²⁷.

57. Schließlich sei festgehalten, dass, was die Änderung einer Übereinkunft angeht, Art. 218 Abs. 7 AEUV²⁸ eine Abweichung von Art. 218 Abs. 9 AEUV bildet. Die erstgenannte Bestimmung, die aber im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist, stellt sozusagen eine Vereinfachung des vereinfachten Verfahrens dar²⁹.

58. Im vorliegenden Fall hat der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss zur Festlegung des Standpunkts erlassen, der im Namen der Union im Revisionsausschuss (d. h. einem durch das COTIF eingesetzten Gremium) zu vertreten war. Dieses Gremium hat rechtswirksame Akte zu erlassen, denn diese betreffen die Änderung des COTIF und seiner Anhänge. Darüber hinaus haben die fraglichen Änderungen, wie noch im Einzelnen zu sehen sein wird, keine Auswirkung auf den institutionellen Rahmen des COTIF³⁰. Folglich fallen sie in den Anwendungsbereich von Art. 218 Abs. 9 AEUV.

59. Im vorliegenden Rechtsstreit geht es somit absolut um einen Anwendungsfall dieser Bestimmung. Ich würde sogar sagen, es handelt sich dabei um einen der „Standardfälle“ des mit Art. 218 Abs. 9 AEUV eingeführten vereinfachten Verfahrens³¹.

60. Natürlich setzt jede Änderung einer Übereinkunft nach dem Verfahren des Art. 218 Abs. 9 AEUV das Bestehen einer Zuständigkeit der Union voraus.

61. Das bringt uns zu dem mit den Verträgen errichteten Zuständigkeitssystem³².

23 Siehe z. B. Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. Aufl., Oxford University Press, 2012, S. 209; Bungenberg, M., in von der Groeben, H., Schwarze, J., und Hatje, A. (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 218 AEUV, Rn. 81, und Terhechte, J. P., in Schwarze, J. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 3. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2012.

24 Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Rat (C-81/13, EU:C:2014:2114, Fn. 63).

25 Vgl. Art. 300 Abs. 2 Unterabs. 2 EG.

26 Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Rat/Kommission (C-73/14, EU:C:2015:490, Nrn. 71 bis 73). Siehe auch Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. Aufl., Oxford University Press, 2012, S. 208.

27 Für einen ausführlichen historischen Überblick über diese Bestimmung siehe Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Deutschland/Rat (C-399/12, EU:C:2014:289, Nrn. 39 ff.).

28 Nach dieser Bestimmung kann der Rat abweichend von Art. 218 Abs. 5, 6 und 9 AEUV den Verhandlungsführer bei Abschluss einer Übereinkunft ermächtigen, im Namen der Union Änderungen dieser Übereinkunft zu billigen, wenn die Übereinkunft vorsieht, dass diese Änderungen im Wege eines vereinfachten Verfahrens oder durch ein durch die Übereinkunft eingesetztes Gremium anzunehmen sind. Der Rat kann diese Ermächtigung gegebenenfalls mit besonderen Bedingungen verbinden.

29 Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Rat/Kommission (C-73/14, EU:C:2015:490, Nr. 67).

30 Es handelt sich nämlich um geringfügige und eher technische Änderungen.

31 Der Gerichtshof hat die Anwendbarkeit von Art. 218 Abs. 9 AEUV z. B. in einem Fall ausgeschlossen, in dem es um die Festlegung eines Standpunkts ging, der im Namen der Union vor einem internationalen Gericht zu vertreten war; vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, Rat/Kommission (C-73/14, EU:C:2015:663, Rn. 66 und 67).

32 Ich verweise insoweit auf die sehr ausführlichen Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Gutachtensache 2/15 ([Freihandelsabkommen mit Singapur], EU:C:2016:992, Nrn. 54 bis 78).

2. Zum Zuständigkeitssystem der Union

62. Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EUV gilt für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Nach Art. 5 Abs. 2 EUV wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten³³.

63. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gilt sowohl für interne als auch für externe Zuständigkeiten.

a) Interne Zuständigkeiten und externe Zuständigkeiten

64. Mit dem AEU-Vertrag werden der Union Zuständigkeiten übertragen. Er enthält hierzu verschiedene Rechtsgrundlagen, mit denen die Union zum Handeln ermächtigt wird, wie Art. 91 AEUV auf dem Gebiet des Verkehrs, auf den ich noch zurückkommen werde.

65. Was genauer die Außenkompetenz, d. h. die Fähigkeit der (nach Art. 335 AEUV rechts- und geschäftsfähigen) Union zum Abschluss von Übereinkünften mit Drittländern oder internationalen Organisationen, betrifft, so wird durch den Vertrag von Lissabon erstmals in der Geschichte der Union³⁴ summarisch geklärt³⁵, wann die Union eine solche Zuständigkeit besitzt. Art. 216 Abs. 1 AEUV sieht eine Außenkompetenz der Union in vier Fällen vor, die im Großen und Ganzen die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den externen Zuständigkeiten festschreiben³⁶.

66. Nach dieser Bestimmung kann die Union mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen, wenn dies erstens in den Verträgen vorgesehen ist³⁷ oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft zweitens³⁸ im Rahmen der Politik der Union zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich³⁹ oder drittens in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen⁴⁰ ist oder aber viertens gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte⁴¹.

67. Bereits an dieser Stelle sei festgehalten, dass es sich bei der zweiten und bei der vierten Variante um Zuständigkeiten handelt, die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gängigerweise als „implizite“ Zuständigkeiten bezeichnet wurden.

33 Dieser schon der Logik der Verträge zugrunde liegende Grundsatz wurde erst mit dem Vertrag von Maastricht (siehe Art. 3b EGV, später Art. 5 EG) ausdrücklich als Grundsatz für die vertikalen Zuständigkeiten (die der Union gegenüber denen der Mitgliedstaaten) formuliert.

34 Siehe Geiger, R., in Geiger, R., Khan, D.-E., und Kotzur, M. (Hrsg.), *European Union Treaties*, C.H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015, Artikel 216, Rn. 1.

35 Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:441, Nr. 42). Siehe auch Cremona, M., „Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process“, in Dashwood, A., Maresceau, M., *Law and practice of EU external relations – salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, 2008, S. 34 bis 69, insbesondere S. 56.

36 Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Gutachtensache 2/15 ([Freihandelsabkommen mit Singapur], EU:C:2016:992, Nr. 64).

37 Hierbei handelt es sich um eine schlichte Bestätigung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung. Vgl. auch Gutachten 1/13 (Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen) vom 14. Oktober 2014 (EU:C:2014:2303, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Es sei darauf hingewiesen, dass sich in der deutschen Sprachfassung des Art. 216 Abs. 1 AEUV die Wendung „im Rahmen der Politik der Union“ nicht nur auf die zweite, sondern auch auf die dritte und die vierte Variante bezieht. Sie unterscheidet sich darin z. B. – ohne, dass diese Aufzählung Vollständigkeit beansprucht – von der englischen, der französischen, der polnischen, der niederländischen, der italienischen, der spanischen, der portugiesischen, der dänischen und der schwedischen Sprachfassung. Diese Feststellung hat jedoch auf die vorliegende Rechtssache keine Auswirkung.

39 Vgl. Gutachten 1/76 (Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt) vom 26. April 1977 (EU:C:1977:63, Rn. 3), Gutachten 2/91 (Übereinkommen Nr. 170 der IAO) vom 19. März 1993 (EU:C:1993:106, Rn. 7) und Gutachten 1/03 (Neues Übereinkommen von Lugano) vom 7. Februar 2006 (EU:C:2006:81, Rn. 115).

40 Vgl. Gutachten 1/94 (Anhänge WTO-Abkommen) vom 15. November 1994 (EU:C:1994:384, Rn. 95).

41 Vgl. Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat (22/70, im Folgenden: Urteil AETR, EU:C:1971:32, Rn. 17 und 18).

68. Art. 216 Abs. 1 AEUV sagt – zu Recht – nichts dazu, ob die Außenkompetenz ausschließlich oder geteilt ist. Ich werde in Kürze auf diese Frage zurückkommen.

b) Ausschließliche Zuständigkeiten und geteilte Zuständigkeiten

69. Die Arten und Bereiche der Zuständigkeit der Union sind seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im ersten Teil („Grundsätze“) des AEU-Vertrags unter Titel I („Arten und Bereiche der Zuständigkeit der Union“) eingehend geregelt.

70. Zunächst kann nach Art. 2 Abs. 1 AEUV nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wenn ihr die Verträge für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen. Dagegen können nach Art. 2 Abs. 2 AEUV, wenn die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit übertragen, die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen.

71. Die letztgenannte Bestimmung enthält ein Vorgreiflichkeitsprinzip, indem sie bestimmt, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat, und dass sie ihre Zuständigkeit erneut wahrnehmen, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.

72. Dieses Prinzip gilt sowohl für die internen als auch für die externen Zuständigkeiten⁴².

73. Sodann legen die Art. 3 bis 6 AEUV die verschiedenen Arten von Zuständigkeiten fest, die die Union je nach Politikbereich hat. Art. 3 AEUV, auf den ich gleich näher eingehen werde, regelt die ausschließlichen Zuständigkeiten. Art. 4 AEUV sieht vor, dass die geteilte Zuständigkeit die „Regelzuständigkeit“ ist⁴³, und spezifiziert die Hauptbereiche, auf die sich die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit erstreckt⁴⁴ (wozu ausdrücklich der Verkehr gehört)⁴⁵. Art. 5 AEUV betrifft die Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der Union, und Art. 6 AEUV bestimmt, dass die Union „für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ in bestimmten Bereichen zuständig ist, zu denen der Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit und die Industrie gehören.

74. Kommen wir auf Art. 3 AEUV zurück. Diese Bestimmung legt abschließend die Bereiche fest, in denen die Union ausschließlich zuständig ist. Ihr Abs. 1 zählt die Bereiche auf, in denen die Union eine (ausdrückliche) ausschließliche Zuständigkeit hat. Dabei handelt es sich um die Zollunion, die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und die gemeinsame Handelspolitik.

75. Art. 3 Abs. 2 AEUV sieht vor, dass die Union ferner die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte hat, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft erstens in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er zweitens notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er drittens gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Zu betonen ist, dass Art. 3 Abs. 2 AEUV im Gegensatz zu Art. 3 Abs. 1 AEUV durch den Verweis auf den „Abschluss internationaler Übereinkünfte“ auf die externen Zuständigkeiten der Union beschränkt ist.

42 Vgl. Gutachten 2/94 (Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK) vom 28. März 1996 (EU:C:1996:140, Rn. 24) und Urteil vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:59, Rn. 46).

43 Nach Art. 4 Abs. 1 AEUV teilt die Union ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, wenn ihr die Verträge außerhalb der in den Art. 3 und 6 AEUV genannten Bereiche eine Zuständigkeit übertragen.

44 Siehe Art. 4 Abs. 2 AEUV.

45 Siehe Art. 4 Abs. 2 Buchst. g AEUV.

76. Hat die Union dagegen eine geteilte Zuständigkeit, haben sie selbst und die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, tätig zu werden.

77. Sobald und soweit aber die Union ihre geteilte externe Zuständigkeit ausgeübt hat, können die Mitgliedstaaten nicht mehr tätig werden⁴⁶. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit nur wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat⁴⁷. Wenn die Union ihre geteilte externe Zuständigkeit ausübt, wird allein sie tätig⁴⁸. Die Ausübung einer geteilten Zuständigkeit durch die Union enthält also ein Ausschließlichkeitselement, da die Mitgliedstaaten nicht mehr tätig werden können. In einem solchen Fall kommt das in Art. 2 Abs. 2 AEUV niedergelegte Vorgeflichkeitsprinzip zur Anwendung⁴⁹.

78. Wann und wie die Union diese Zuständigkeit ausübt, ist im Wesentlichen eine politische Frage⁵⁰, die vom Verfahren des Art. 218 AEUV eingfasst wird⁵¹.

79. Hervorzuheben ist der Unterschied zwischen einer ausschließlichen Zuständigkeit im Sinne des Art. 3 AEUV und einer geteilten Zuständigkeit, zu deren Ausübung sich die Union entschieden hat. So nehmen die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV ihre Zuständigkeit erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben. Diese Bestimmung gilt nur für die geteilten Zuständigkeiten.

80. Somit ist zum Zusammenspiel von Art. 216 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 AEUV festzustellen, dass es bei der erstgenannten Bestimmung um das Bestehen einer Außenkompetenz geht, während die zweitgenannte die Frage regelt, ob eine solche (nach Art. 216 Abs. 1 AEUV bestehende) Außenkompetenz ausschließlich ist oder nicht⁵².

81. Dies ergibt sich für mich eindeutig aus dem Wortlaut dieser beiden Bestimmungen und ihrer Stellung im AEU-Vertrag. Das hat auch zur Folge, dass der Wortlaut und damit der Anwendungsbereich von Art. 216 Abs. 1 AEUV weiter sind als bei Art. 3 Abs. 2 AEUV. Nur ein Teil der in Art. 216 Abs. 1 AEUV genannten Zuständigkeiten sind ausschließliche Zuständigkeiten gemäß Art. 3 Abs. 2 AEUV⁵³.

46 Siehe auch Lenaerts, K., „Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des États membres et la question de ‚préemption‘“, in Demaret, P. (Hrsg.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Brügge, 1986, S. 37 bis 62, insbesondere S. 61.

47 Siehe Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV. Vgl. auch Urteil vom 14. Juli 1976, Kramer u. a. (3/76, 4/76 und 6/76, EU:C:1976:114, Rn. 39).

48 Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (C-13/07, EU:C:2009:190, Nr. 76).

49 Diese Bestimmung kann als Kodifizierung der bisherigen Rechtslage angesehen werden. Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (C-13/07, EU:C:2009:190, Nr. 76 und Fn. 40).

50 Vgl. in diesem Sinne auch Mögele, R., in Streinz, R. (Hrsg.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2. Aufl., C. H. Beck, München, 2012, Artikel 216 AEUV, Rn. 32.

51 Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Gutachtensache 2/15 ([Freihandelsabkommen mit Singapur], EU:C:2016:992, Nr. 74).

52 Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Gutachtensache 2/15 ([Freihandelsabkommen mit Singapur], EU:C:2016:992, Nr. 64). Auch im juristischen Schrifttum wird dieser Ansatz mehrheitlich geteilt. Siehe z. B. Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. Aufl., Oxford University Press, 2012, S. 112; Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8. Aufl., Oxford University Press, 2014, S. 186; Geiger, R., in Geiger, R., Khan, D.-E., und Kotzur, M., *European Union Treaties*, C. H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015, Artikel 216 AEUV, Rn. 3; Lachmayer, K., von Förster, S., in von der Groeben, H., Schwarze, J., und Hatje, A. (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 216 AEUV, Rn. 4; Mögele, R., in Streinz, R. (Hrsg.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2. Aufl., C. H. Beck, München, 2012, Artikel 216 AEUV, Rn. 29.

53 In manchen Sprachfassungen kann Art. 216 Abs. 1 Variante 4 AEUV paradoxerweise enger erscheinen als Art. 3 Abs. 2 Variante 3 AEUV. Bei der französischen Sprachfassung ist dies nicht der Fall. Wie Generalanwältin Sharpston in ihren Schlussanträgen in der Gutachtensache 2/15 ([Freihandelsabkommen mit Singapur], EU:C:2016:992, Fn. 26) messe ich jedenfalls einem etwaigen Unterschied im Wortlaut dieser beiden Bestimmungen in manchen Sprachfassungen keine entscheidende Bedeutung bei.

82. Daher ist in einem ersten Schritt festzustellen, ob eine Zuständigkeit der Union nach Art. 216 Abs. 1 AEUV – gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Bestimmungen des AEU-Vertrags – gegeben ist, bevor die Frage zu beurteilen ist, welcher Art diese Zuständigkeit ist, namentlich, ob es sich um eine ausschließliche Zuständigkeit nach Art. 3 Abs. 2 AEUV oder lediglich um eine geteilte Zuständigkeit handelt. Dies entspricht auch der Vorgehensweise des Gerichtshofs⁵⁴.

c) Geteilte Zuständigkeit und gemischte Übereinkunft: zwei unterschiedliche Fragen

83. Die Frage der – ausschließlichen oder geteilten – Zuständigkeit darf nicht mit der Frage verwechselt werden, ob es sich um eine gemischte Übereinkunft handelt, d. h. eine Übereinkunft mit einem oder mehreren Drittstaaten oder einer internationalen Organisation, der sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten beigetreten sind.

84. Wie nämlich Generalanwalt Wahl in seinen Schlussanträgen in der Gutachtensache 3/15⁵⁵ ausgeführt hat, „[liegt d]ie Wahl zwischen einem gemischtem Abkommen und einem nur von der Union geschlossenen Abkommen ..., sofern der Gegenstand des Abkommens zu einem Bereich gehört, für den geteilte Zuständigkeit ... gilt ..., generell im Ermessen des Unionsgesetzgebers“.

85. Das Unionsrecht verlangt den Abschluss einer gemischten Übereinkunft nur dann, wenn ein Teil dieser Übereinkunft in die Zuständigkeit der Union und ein anderer Teil in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, ohne dass einer dieser Teile ein Nebenaspekt des anderen Teils wäre⁵⁶.

86. Dem gleichen Gedanken folgend gilt dieses Prinzip auch für Änderungen einer gemischten Übereinkunft wie der hier vorliegenden. Wenn z. B. in einem Bereich geteilter Zuständigkeit die Union entscheidet, dass sie ihre Zuständigkeit hinsichtlich solcher Änderungen ausübt, dann liegt die Entscheidung nicht mehr bei den Mitgliedstaaten, sondern bei der Union.

87. Dies kommt in der Beitrittsvereinbarung zwischen der Union und der OTIF zum Ausdruck. Nach Art. 6 Abs. 2 dieser Vereinbarung nehmen bei Beschlüssen in Angelegenheiten, in denen die Union gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zuständig ist, entweder die Union oder die Mitgliedstaaten an der Abstimmung teil. Demzufolge stimmt in der OTIF allein die Union ab, wenn sie entschieden hat, ihre geteilte Außenkompetenz auszuüben.

88. Zwischen den Parteien ist unstreitig, dass nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. g AEUV die Zuständigkeit in Bezug auf Maßnahmen der Verkehrspolitik in der Union zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt ist und dass nach Art. 2 Abs. 2 AEUV bei einer geteilten Zuständigkeit sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können und die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nur wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.

89. Darüber hinaus sind die Parteien darin einig⁵⁷, dass zum einen die Union auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 AEUV eine interne Zuständigkeit für den Erlass von Bestimmungen in den betroffenen Bereichen des privaten Transportrechts für Eisenbahnverkehrsunternehmen – (privates) Güterbeförderungsrecht, Recht der Charter- oder Wagenüberlassungsverträge sowie Recht der Verträge über die Nutzung der Infrastruktur – hat und dass zum anderen die Union eine solche Zuständigkeit noch nicht ausgeübt hat.

⁵⁴ Siehe z. B. Gutachten 1/13 (Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen) vom 14. Oktober 2014 (EU:C:2014:2303, Rn. 67 ff.).

⁵⁵ (Vertrag von Marrakesch über den Zugang zu veröffentlichten Werken), EU:C:2016:657, Nr. 119.

⁵⁶ Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Gutachtensache 3/15 ([Vertrag von Marrakesch über den Zugang zu veröffentlichten Werken], EU:C:2016:657, Nr. 122).

⁵⁷ Die Bundesrepublik Deutschland räumt ein, dass „die Union ... möglicherweise ... gemeinsame Regelungen erlassen [könnte]“.

90. Kurioserweise gibt der Rat in den streitigen Punkten des angefochtenen Beschlusses an, dass es sich um eine geteilte Zuständigkeit handle, während er in seiner Klagebeantwortung vorbringt, dass die Union eine ausschließliche Zuständigkeit habe.

3. Bestehen einer Außenkompetenz?

a) Vorbringen der Parteien

91. Die Bundesrepublik Deutschland macht geltend, dass nach außen die Verkehrspolitik in die geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten falle. Anders sei es nur in den Fällen des Art. 3 Abs. 2 AEUV, in denen die Außenkompetenz der Union ausschließlich sei.

92. Für die Feststellung einer Zuständigkeit der Union, gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV einen Beschluss zur Festlegung eines im Namen der Union in einem internationalen Gremium zu vertretenden Standpunkts zu erlassen, wenn der von einem solchen Gremium erlassene Akt die Änderung von Bestimmungen einer gemischten Übereinkunft betreffe, sei zu prüfen, ob sich die Änderungen auf Bestimmungen der Übereinkunft bezögen, die in die Zuständigkeit der Union fielen. Fehle es an einer solchen Zuständigkeit, könne kein Beschluss zur Festlegung des Standpunkts der Union ergehen. Worauf es bei dieser Prüfung ankomme, sei, ob der Beschluss des fraglichen internationalen Gremiums unmittelbare Auswirkung auf den Besitzstand der Union habe, und somit, ob es gemeinsame Regeln gebe, die Gefahr liefen, durch den betreffenden Beschluss beeinträchtigt oder in ihrer Tragweite verändert zu werden. Voraussetzung für das Bestehen einer solchen Gefahr sei, dass die Änderungen der Bestimmungen einer internationalen Übereinkunft ein Gebiet beträfen, auf dem die Union bereits gemeinsame Regeln erlassen habe. Hierfür verweist die Bundesrepublik Deutschland auf die Rechtssache, in der das Urteil AETR⁵⁸ erging.

93. Der Rat, der von der Kommission unterstützt wird, bringt vor, dass das Tätigwerden der Union nach außen nicht auf die Bereiche beschränkt sei, die bereits Gegenstand interner Vorschriften der Union seien. Die Union könne nach außen auch handeln, wenn die betreffenden Angelegenheiten noch nicht oder nur ganz partiell Gegenstand einer Regelung auf Unionsebene seien, die aus diesem Grund nicht berührt sein könne. Es sei möglich, dass nur die Union eine internationale Übereinkunft schließe, indem sie nach außen von einer „potenziellen“ Zuständigkeit Gebrauch mache.

94. Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland ist der Rat der Ansicht, dass in einem Bereich, für den eine geteilte Zuständigkeit bestehe, ein Standpunkt, der im Namen der Union in einem durch eine internationale Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sei, mit einem Beschluss gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV festgelegt werden könne, wenn ein solcher Standpunkt dem Interesse der Union diene. Dies gelte auch dann, wenn es hinsichtlich der konkreten Materie keine gemeinsamen Regeln gebe. In einem solchen Fall handle es sich um die Ausübung einer geteilten Außenkompetenz, die gemäß dem dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügten Protokoll (Nr. 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit⁵⁹ auf die spezifischen Punkte beschränkt sei, die von dem Rechtsakt der Union gedeckt seien.

95. Im vorliegenden Fall habe die Union entschieden, ihre Außenkompetenz auf dem Gebiet des Transports wahrzunehmen, um Vertragspartei des COTIF zu werden, wobei sie Umfang und Art ihrer Zuständigkeit in den Angelegenheiten, für die sie Zuständigkeiten übernommen habe, angegeben habe. Dies finde Bestätigung in der Erwähnung von Art. 91 AEUV im ersten Bezugsvermerk des Beschlusses

⁵⁸ Urteil vom 31. März 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

⁵⁹ ABl. 2016, C 202, S. 306.

2013/103 und in der Erklärung zur Zuständigkeit der Union in dessen Anhang I. Diese Erklärung, die darauf hinweisen könnte, dass die Übertragung von geteilten Zuständigkeiten vom Vorhandensein von Unionsvorschriften abhängig sei, schließe in Wirklichkeit nicht aus, dass eine weitere Übertragung von geteilten Zuständigkeiten im Rahmen des COTIF stattfinden könne.

b) Würdigung

96. In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die Union im vorliegenden Fall eine Außenkompetenz nach Art. 216 Abs. 1 AEUV hatte.

1) Zu Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV

97. Wie bereits ausgeführt, ermächtigt Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV die Union zum Abschluss einer Übereinkunft mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen, wenn der Abschluss einer Übereinkunft „im Rahmen der Politik der Union ... zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich ... ist“.

98. Im vorliegenden Fall fällt die fragliche Übereinkunft durchaus unter eine Politik der Union⁶⁰, da der Verkehr Gegenstand von Titel VI des dritten Teils des AEU-Vertrags ist. Nach Art. 90 AEUV werden auf dem in diesem Titel geregelten Sachgebiet die Ziele der Verträge im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik verfolgt. Genauer ergibt sich aus Art. 91 Abs. 1 AEUV, dass die Union über eine (interne) Zuständigkeit verfügt, um diese Verkehrspolitik festzulegen. Überdies gilt Titel VI gemäß Art. 100 Abs. 1 AEUV u. a. für die Beförderungen im Eisenbahnverkehr.

99. Außerdem geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass Art. 91 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 AEUV eine Handlungsbefugnis der Union auf dem Gebiet des Verkehrs vorsehen⁶¹.

100. Im weiteren Sinn ist die Verkehrspolitik untrennbar mit der Binnenmarktpolitik verbunden. Sie trägt nicht nur unmittelbar zur Vollendung des Binnenmarkts bei, sondern der AEU-Vertrag selbst sieht vor, dass bestimmte Aspekte des Verkehrs als solche eine besondere Dienstleistungskategorie bilden⁶².

101. Was das Erforderlichkeitskriterium in Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV⁶³ angeht, so sollte es meines Erachtens weit ausgelegt werden⁶⁴. Die zuständigen politischen Organe verfügen insoweit über einen weiten Ermessensspielraum. Das Erforderlichkeitskriterium könnte sogar als rein deklaratorische Bestätigung der Grundsätze der Subsidiarität⁶⁵ und der Verhältnismäßigkeit⁶⁶ verstanden werden.

102. Jedenfalls ist nach meinem Verständnis von Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV das Erforderlichkeitskriterium ein Kriterium, das vor allem dazu dient, eine Außenkompetenz der Union in den Fällen auszuschließen, in denen sich mit einem Handeln der Union nach außen die Ziele des AEU-Vertrags nicht erreichen lassen.

60 Außerdem ist, wie oben erwähnt, zwischen den Parteien unstrittig, dass die Union auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 AEUV über eine interne Zuständigkeit verfügen würde. Wir bewegen uns also absolut im Rahmen der Verkehrspolitik.

61 Vgl. Urteil vom 14. Juli 2005, Kommission/Deutschland (C-433/03, EU:C:2005:46, Rn. 41).

62 Nach Art. 58 Abs. 1 AEUV gelten für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr.

63 „[I]m Rahmen der Politik der Union ... zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich“.

64 Und das im Gegensatz zu dem Erforderlichkeitskriterium in Art. 3 Abs. 2 AEUV, der, so sei daran erinnert, eine Bestimmung ist, bei der es um den *Ausschließlichkeits*charakter einer Zuständigkeit geht.

65 Vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV.

66 Vgl. Art. 5 Abs. 4 EUV.

103. Dies ist hier nicht der Fall. Die streitigen Änderungen haben nämlich mit der Verwirklichung der Ziele des AEU-Vertrags im Rahmen der Verkehrspolitik zu tun.

104. Die Frage, die sich nun stellt, ist, ob die Union über eine Außenkompetenz verfügt, wenn die Anforderungen des Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV erfüllt sind, oder ob weitere Anforderungen erfüllt sein müssen. Hätte die Union dann eine Außenkompetenz, ohne dass das Bestehen einer vorherigen internen Regelung erforderlich wäre?

105. Meines Erachtens ist dem so.

106. Der Wortlaut von Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV, der auffallend an den von Art. 352 Abs. 1 AEUV⁶⁷ erinnert, was sich dadurch erklären lassen kann, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs vor der Annahme des Vertrags von Lissabon „gewissermaßen den Grundgedanken des [Art. 352 AEUV] auf den Bereich der Außenzuständigkeiten der [Union] übertragen hat“⁶⁸, ist eindeutig und lässt kaum Zweifel zu. Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV nimmt auf die in den Verträgen festgesetzten Ziele im Rahmen der Politik der Union Bezug⁶⁹. Eine vorherige interne Regelung wird nicht verlangt. Im AEU-Vertrag spielt die Frage der in Art. 3 Abs. 2 Variante 2 AEUV⁷⁰ angesprochenen internen Regelung erst im Stadium der Qualifizierung einer (gemäß Art. 216 Abs. 1 AEUV festgestellten) Außenkompetenz eine Rolle, und selbst dann wird eine vorherige interne Regelung nicht verlangt⁷¹.

107. Auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich kein Erfordernis einer vorherigen internen Regelung. Immer wenn die Frage einer derartigen Regelung im Raum stand, ging es nicht um das Ob des Bestehens einer Außenkompetenz, sondern um das Wie der Qualifizierung einer solchen Kompetenz als ausschließliche oder als nicht ausschließliche Außenkompetenz⁷².

108. Außerdem ist dem Urteil Kramer u. a.⁷³ zu entnehmen, dass schon das Bestehen einer internen Zuständigkeit eine externe Zuständigkeit impliziert, auch wenn interne Maßnahmen (noch) nicht erlassen wurden⁷⁴.

109. Im Gutachten 2/00⁷⁵ äußerte sich der Gerichtshof zur Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage für den Rechtsakt, mit dem der Rat das Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit abzuschließen gedachte. In dieser Frage standen sich die Kommission auf der einen Seite und der Rat sowie die Mitgliedstaaten auf der anderen Seite gegenüber. Während nach Ansicht der Kommission dieses Protokoll im Wesentlichen in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik gemäß Art. 207 AEUV, einer ausschließlichen externen Zuständigkeit der Union, fiel, gehörte es nach Auffassung des Rates und der Mitgliedstaaten zur Umweltpolitik gemäß Art. 192 Abs. 1 AEUV, einer (ebenfalls) externen, aber geteilten Zuständigkeit.

⁶⁷ „Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.“

⁶⁸ Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich (C-466/98, EU:C:2002:63, Nr. 48).

⁶⁹ Siehe auch Schmalenbach, K., in Calliess, C., Ruffert, M. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 5. Aufl., C.H. Beck, München, 2016, Artikel 216 AEUV, Rn. 12; Schütze, R., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, S. 272. Nach Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8. Aufl., Oxford University Press, 2014, S. 186, „gründet“ der Wortlaut von Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV sogar auf dem des Art. 352 AEUV.

⁷⁰ „[N]otwendig ..., damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann“.

⁷¹ Siehe in diesem Sinne auch Kadelbach, S., in von der Groeben, H., Schwarze, J., und Hatje, A. (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, Rn. 24, und Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8. Aufl., Oxford University Press, 2014, S. 180.

⁷² Urteil vom 31. März 1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, Rn. 31), Gutachten 1/76 (Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt) vom 26. April 1977 (EU:C:1977:63), Gutachten 1/94 (Anhänge WTO-Abkommen) vom 15. November 1994 (EU:C:1994:384, Rn. 77) und Urteil vom 5. November 2002, Kommission/Deutschland (C-476/98, EU:C:2002:631, Rn. 89).

⁷³ Urteil vom 14. Juli 1976 (3/76, 4/76 und 6/76, EU:C:1976:114).

⁷⁴ Siehe auch Craig, P., De Burca, G., *EU law*, 6. Aufl., Oxford University Press, 2015, S. 80.

⁷⁵ Gutachten (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 44 bis 47).

110. Der Gerichtshof führte aus, dass der Abschluss des Protokolls von Cartagena im Namen der Union auf eine speziell auf die Umweltpolitik bezogene einheitliche Rechtsgrundlage zu stützen war, nämlich Art. 192 Abs. 1 AEUV⁷⁶. Unter Verweis auf das Urteil AETR⁷⁷ fuhr er außerdem fort, es „ist noch zu prüfen, ob die [Union] gemäß [Art. 192 AEUV] über eine *ausschließliche*[⁷⁸] Zuständigkeit für den Abschluss des Protokolls verfügt, weil im Rahmen der [Union] Akte abgeleiteten Rechts erlassen wurden, die den Bereich der biologischen Sicherheit abdecken und die beeinträchtigt werden könnten, wenn die Mitgliedstaaten am Verfahren zum Abschluss des Protokolls mitwirkten“⁷⁹. Er befand, dass in jenem Fall die auf interner Ebene im Geltungsbereich des Protokolls von Cartagena durchgeführte Harmonisierung diesen Bereich nur ganz partiell abdeckte, und gelangte zu dem Ergebnis, dass die Zuständigkeit für den Abschluss des Protokolls zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten geteilt war⁸⁰.

111. Der Gerichtshof stellte somit in einem ersten Schritt das Bestehen einer Zuständigkeit fest, bevor er sich der Frage nach deren Ausschließlichkeit zuwandte. Erst im zweiten Schritt prüfte er das Vorhandensein von Sekundärrecht. Aus dem Gutachten 2/00⁸¹ folgt daher, dass das Bestehen einer geteilten Außenkompetenz nicht vom Vorhandensein von Sekundärrecht und infolgedessen der Ausübung einer internen Zuständigkeit abhängt.

112. Ferner ergibt sich aus den Rechtssachen, in denen die Urteile Kommission/Frankreich⁸² und Kommission/Irland⁸³ ergingen, dass die Union internationale Übereinkünfte selbst dann abschließen kann, wenn die spezifischen, von diesen Übereinkünften erfassten Angelegenheiten noch nicht oder nur ganz partiell Gegenstand einer Regelung auf Unionsebene gewesen sind, die aus diesem Grund nicht berührt sein kann.

113. Die besagte Gutachtensache und die zwei letztgenannten Rechtssachen⁸⁴ betrafen die Außenkompetenz der Union auf dem Gebiet der Umwelt, für das eine geteilte Zuständigkeit besteht. Der Umstand, dass es sich dabei um eine ausdrückliche externe Zuständigkeit aufgrund Art. 192 und Art. 191 Abs. 1 vierter Gedankenstrich AEUV⁸⁵ handelte und nicht wie bei Art. 91 AEUV in Verbindung mit Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV um eine implizite externe Zuständigkeit, ändert entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland nichts an der in der vorstehenden Randnummer getroffenen Feststellung. Eine implizite Zuständigkeit gilt nicht weniger als eine ausdrückliche Zuständigkeit.

114. Im Übrigen bin ich mir durchaus dessen bewusst, dass die Rechtssachen, in denen die besagten Urteile Kommission/Frankreich und Kommission/Irland ergingen, in einem anderen Kontext standen als die vorliegende Rechtssache, da der Gerichtshof vor allem seine eigene Zuständigkeit für die Auslegung der Bestimmungen einer gemischten Übereinkunft und für die Entscheidung über einen Rechtsstreit über die Einhaltung dieser Bestimmungen zu prüfen hatte. Dies ändert jedoch nichts an den von ihm in jenen Rechtssachen getroffenen Feststellungen. Der Kontext mag anders sein, das Recht ist es nicht. In den besagten Rechtssachen ging es um die externe Zuständigkeit der Union auf dem Gebiet der Umwelt, eine – grundsätzlich – geteilte Zuständigkeit.

76 Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 42 und 44).

77 Urteil vom 31. März 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

78 Hervorhebung nur hier.

79 Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 45).

80 Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 46 und 47).

81 Gutachten (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664).

82 Urteil vom 7. Oktober 2004 (C-239/03, EU:C:2004:598, Rn. 30).

83 Urteil vom 30. Mai 2006 (C-459/03, EU:C:2006:345, Rn. 95).

84 Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664), Urteile vom 7. Oktober 2004, Kommission/Frankreich (C-239/03, EU:C:2004:598), und vom 30. Mai 2006, Kommission/Irland (C-459/03, EU:C:2006:345).

85 Siehe auch Art. 216 Abs. 1 Variante 1 AEUV.

115. Somit sind die Feststellungen des Gerichtshofs in den Rechtssachen Kommission/Frankreich und Kommission/Irland auf die vorliegende Rechtssache übertragbar⁸⁶.

2) Zu den Verpflichtungen des Rates im Übrigen

116. Die von mir vorgeschlagene Lesart von Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV bedeutet nicht, dass die politischen Organe der Union über ein unbeschränktes Ermessen verfügen.

117. Erstens unterliegen sie der Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV. Diesen Punkt werde ich im Rahmen der Prüfung des zweiten Klagegrundes der Bundesrepublik Deutschland vertiefen.

118. Zweitens müssen sie sich im Fall der Ausübung einer geteilten Zuständigkeit an den in Art. 5 Abs. 3 EUV niedergelegten Subsidiaritätsgrundsatz halten. Dieser Grundsatz gilt für die Ausübung jeder geteilten Zuständigkeit, ob intern oder extern⁸⁷.

c) Ergebnis

119. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen hat die Union eine Außenkompetenz nach Art. 91 in Verbindung mit Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV. Ich habe oben festgestellt, dass im Rahmen der Politik der Union die in Rede stehenden Maßnahmen mit der Verwirklichung der in den Verträgen festgesetzten Ziele zusammenhängen. Der Rat hat diese Zuständigkeit ausgeübt. Daraus folgt, dass nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV die Bundesrepublik Deutschland ihre geteilte Zuständigkeit nicht mehr wahrnehmen kann.

120. Mithin hat der Rat nicht den in Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verletzt, und der erste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

121. Die Prüfung des ersten Klagegrundes müsste an dieser Stelle enden, da ich seine Zurückweisung vorschlage. Ich werde in meiner Analyse jedoch für den Fall fortfahren, dass der Gerichtshof auch Ausführungen zu der Frage wünschen sollte, ob die Union im vorliegenden Fall auch über eine ausschließliche Außenkompetenz verfügte.

4. Bestehen einer ausschließlichen Außenkompetenz?

a) Zu Art. 3 Abs. 2 Variante 3 AEUV

122. Zu prüfen ist, ob die Union eine ausschließliche Außenkompetenz nach Art. 3 Abs. 2 AEUV hat.

123. In Ermangelung einer entsprechenden Klausel in einem Gesetzgebungsakt der Union ist die erste Variante von Art. 3 Abs. 2 AEUV ohne Weiteres auszuschließen.

⁸⁶ Das von der Bundesrepublik Deutschland angeführte Urteil vom 8. März 2011, *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 36), ändert an diesen Feststellungen nichts. In jener Rechtssache gab es nämlich eine interne Regelung (vgl. Rn. 37 jenes Urteils).

⁸⁷ Siehe in diesem Sinne auch Lorz, R. A., Meurers, V., in von Arnould, A. (Hrsg.), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht, Band 10)*, Nomos, Baden-Baden, 2014, § 2, Rn. 42; Kadelbach, S., in von der Groeben, H., Schwarze, J., und Hatje, A. (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, Rn. 24; Roldán Barbero, J., „The Relationship of the Member States' International Agreements with the EU“, in Eeckhout, P., Lopez-Escudero, M. (Hrsg.), *The European Union's external action in times of crisis*, Hart, Oxford, Portland (Oregon), 2014, S. 249 bis 269, insbesondere S. 266.

124. Gleiches gilt für die zweite Variante von Art. 3 Abs. 2 AEUV, die meines Erachtens nicht anwendbar ist, da sich in der Akte kein Anhaltspunkt dafür findet, dass der Erlass des Beschlusses durch den Rat „notwendig ist, damit [die Union] ihre interne Zuständigkeit ausüben kann“. Es handelt sich hier also nicht um eine Konstellation wie im Gutachten 1/76⁸⁸.

125. Bleibt somit die dritte Variante von Art. 3 Abs. 2 AEUV.

126. Dabei stellt sich folgende Frage: Wie ist die Wendung „soweit er [(nämlich der Abschluss einer internationalen Übereinkunft)] gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“ in Art. 3 Abs. 2 AEUV auszulegen?

127. Diese Wendung entspricht derjenigen, mit der der Gerichtshof in Rn. 22 des Urteils AETR⁸⁹ die Art der völkerrechtlichen Verpflichtungen umschrieben hat, die die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Unionsorgane nicht eingehen dürfen, wenn gemeinsame Regeln der Union zur Verwirklichung der Ziele des AEU-Vertrags ergangen sind⁹⁰. Sie ist daher im Licht der Erläuterungen auszulegen, die der Gerichtshof im Urteil AETR und in der daraus hervorgegangenen Rechtsprechung gegeben hat⁹¹.

128. Wie also ist die Wendung „gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“ auszulegen?

129. Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 AEUV impliziert, dass in dem von der internationalen Übereinkunft erfassten Bereich bereits Unionsregeln bestehen müssen. Gibt es derartige Regeln nicht, ist schwer vorstellbar, wie der Abschluss einer solchen Übereinkunft Unionsregeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte⁹². „Gemeinsame Regeln“ im Sinne dieser Bestimmung sind meines Erachtens zwangsläufig Bestimmungen des abgeleiteten Rechts der Union und nicht auch Vertragsbestimmungen, weil ganz einfach mit dieser Wendung im Großen und Ganzen die aus dem Urteil AETR hervorgegangene Rechtsprechung kodifiziert werden soll⁹³.

130. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs besteht dann eine zur Begründung einer ausschließlichen Außenkompetenz der Union geeignete Gefahr, dass durch völkerrechtliche Verpflichtungen gemeinsame Regeln der Union beeinträchtigt werden oder deren Tragweite verändert wird, wenn diese Verpflichtungen in den Anwendungsbereich der besagten Regeln fallen⁹⁴. Die Feststellung einer solchen Gefahr setzt keine völlige Übereinstimmung zwischen dem von den völkerrechtlichen Verpflichtungen erfassten Gebiet und dem Gebiet der Unionsregelung voraus⁹⁵. Derartige Verpflichtungen können die Tragweite gemeinsamer Regeln der Union auch dann beeinträchtigen oder verändern, wenn sie ein Gebiet betreffen, das bereits weitgehend von solchen Regeln erfasst ist⁹⁶.

88 Gutachten (Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt) vom 26. April 1977 (EU:C:1977:63).

89 Urteil vom 31. März 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

90 Vgl. Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 66).

91 Vgl. Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 67).

92 Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:224, Nr. 89).

93 Urteil vom 31. März 1971 (22/70, EU:C:1971:32). Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:441, Nrn. 111 bis 117) und Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:224, Nr. 96). Vgl. auch Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 67).

94 Vgl. Urteile vom 31. März 1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, Rn. 30), vom 5. November 2002, Kommission/Dänemark (C-467/98, EU:C:2002:625, Rn. 82), und vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 68).

95 Vgl. Gutachten 1/03 (Neues Übereinkommen von Lugano) vom 7. Februar 2006 (EU:C:2006:81, Rn. 126) und Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 69).

96 Vgl. Gutachten 2/91 (Übereinkommen Nr. 170 der IAO) vom 19. März 1993 (EU:C:1993:106, Rn. 25), Urteil vom 5. November 2002, Kommission/Dänemark (C-467/98, EU:C:2002:625, Rn. 82), Gutachten 1/03 (Neues Übereinkommen von Lugano) vom 7. Februar 2006 (EU:C:2006:81, Rn. 120 und 126) und Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 70).

131. Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass das Bestehen einer Zuständigkeit der Union, zumal einer ausschließlichen, nur auf der Grundlage von Schlussfolgerungen angenommen werden kann, die aus einer umfassenden und konkreten Analyse des Verhältnisses zwischen der geplanten internationalen Übereinkunft und dem geltenden Unionsrecht gezogen werden. Zu berücksichtigen sind bei dieser Analyse die von den Unionsregeln und den Bestimmungen der geplanten Übereinkunft jeweils erfassten Bereiche, ihre voraussichtlichen Entwicklungsperspektiven sowie Art und Inhalt dieser Regeln und Bestimmungen, um zu prüfen, ob die fragliche Übereinkunft die einheitliche und kohärente Anwendung der Unionsregeln und das reibungslose Funktionieren des durch sie geschaffenen Systems beeinträchtigen kann⁹⁷.

132. Die Analyse der vorliegenden Rechtssache muss diese Gesichtspunkte im Blick haben.

133. Die streitigen Änderungen beziehen sich auf den Bereich des privaten Vertragsrechts auf dem Gebiet des Schienengüter- und -personenverkehrs. Zwischen den Parteien ist unstrittig, dass es in diesem Bereich noch keine Gesetzgebung der Union gibt.

134. Der Rat bestreitet insoweit nicht, dass es an einer umfassenden und kohärenten Gesetzgebung der Union im Bereich des privaten Transportrechts fehlt. Seiner Ansicht nach können jedoch die streitigen Änderungen andere Bestimmungen der Union beeinträchtigen, die zum größten Teil in „Anlage III“⁹⁸ des Beschlusses 2013/103 aufgeführt seien, und fallen demnach in die ausschließliche Zuständigkeit der Union.

b) Punkt 5: Teilrevision des Anhangs B (CIM)

135. Die Änderungsanträge zu Art. 6 und Art. 6a des Anhangs B (CIM) betreffen die Einführung eines elektronischen Frachtbriefs.

1) Vorbringen der Parteien

136. Die Bundesrepublik Deutschland betont, dass es insoweit im Unionsrecht keine frachtrechtlichen Bestimmungen gebe. Unter diesen Umständen könne keine Bestimmung des Unionsrechts durch die Änderung des Anhangs B (CIM) beeinträchtigt werden. Eine Reflexwirkung dieser Änderung auf bestimmte öffentlich-rechtliche Regelungen des Unionsrechts im Zoll- oder Veterinärbereich reiche nicht für den Nachweis einer Auswirkung auf das Unionsrecht. Jedenfalls schließe Art. 2 des Anhangs B (CIM), nach dem die Vorschriften des Zollrechts und des Tierschutzrechts unberührt blieben, jede Reflexwirkung auf Unionsbestimmungen in diesen Bereichen aus. Außerdem berühre die fragliche Änderung nicht das Recht der Parteien, die Verwendung des Frachtbriefs in Papierform zu vereinbaren.

137. Der Rat macht geltend, die Einführung des elektronischen Frachtbriefs wirke sich auf das vereinfachte zollrechtliche Versandverfahren im Eisenbahnverkehr (Art. 414 und 419 der Durchführungsverordnung) aus und insbesondere auf die Förmlichkeiten, die in Art. 412, Art. 416 Abs. 1 und Art. 419 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung sowie in Art. 94 der Verordnung Nr. 2913/92 vorgesehen seien. Die Verwendung eines elektronischen Frachtbriefs habe nämlich zur Folge, dass ein vereinfachtes Zollverfahren nicht gewählt werden könne, und erhöhe infolgedessen deutlich den Aufwand für Zollkontrollen. Darüber hinaus wirke sich die Einführung dieses Frachtbriefs auch auf

⁹⁷ Vgl. Gutachten 1/03 (Neues Übereinkommen von Lugano) vom 7. Februar 2006 (EU:C:2006:81, Rn. 124), Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 74), und Gutachten 1/13 (Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen) vom 14. Oktober 2014 (EU:C:2014:2303, Rn. 74).

⁹⁸ Gemeint ist wohl die Anlage zu Anhang I.

die Gesetzgebung im Bereich Tier- und Pflanzenschutz aus, d. h. auf die Richtlinie 97/78/EG⁹⁹, die Richtlinie 2000/29/EG¹⁰⁰ und die Verordnung Nr. 136/2004, die die Nutzung der Begleitdokumente in der Regel in Papierform vorsähen. Im Übrigen zeige auch die Entstehungsgeschichte von Art. 6 § 7 des Anhangs B (CIM) die unmittelbare Wechselwirkung zwischen dem Frachtbrief CIM und dem Zollrecht der Union. Die Änderung von Art. 6 und die Einführung von Art. 6a des Anhangs B (CIM) könnten daher Bestimmungen des Unionsrechts beeinträchtigen.

138. Das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, dass die in Anhang I des Beschlusses 2013/103 genannten Bestimmungen des Transportrechts nicht berührt seien, gehe fehl. Abgesehen davon, dass dieser Anhang keine abschließende Liste der Unionsrechtsakte im Bereich von Angelegenheiten, die Gegenstand des COTIF seien, enthalte, verlange die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht, dass die Unionsregeln, deren Beeinträchtigung drohe, in ein und demselben unionsrechtlichen Instrument enthalten seien.

139. Der Rat ist daher der Ansicht, dass die Union eine ausschließliche Zuständigkeit in Bezug auf die beantragten Änderungen des Anhangs B (CIM) habe.

2) Würdigung

140. Auf der Grundlage der oben angeführten Rechtsprechung zur ausschließlichen Außenkompetenz der Union und zur Auslegung von Art. 3 Abs. 2 AEUV erkenne ich nicht, wie im vorliegenden Fall die beantragten Änderungen von Anhang B (CIM) „gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte[n]“.

141. Anhang B (CIM) betrifft den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern (CIM), d. h. den Vertrag zwischen einem Absender von Gütern und einem Eisenbahnbeförderer. Ein solcher Vertrag ist in einem „Frachtbrief“ nach einem einheitlichen Muster, der jede Sendung begleitet, festzuhalten. Der Frachtbrief enthält u. a. ausführliche Angaben zur Strecke und zu den versandten Gütern. Im Zollverfahren der Union ersetzt der Frachtbrief die Versandanmeldung, die normalerweise für alle Güter im gemeinschaftlichen Versandverfahren erforderlich ist¹⁰¹. Obwohl die Durchführungsverordnung zum Zollkodex ausdrücklich den Frachtbrief CIM nennt, gilt diese Vereinfachung, wie die Bundesrepublik Deutschland, ohne darin vom Rat widersprochen zu werden, geltend macht, in der Praxis¹⁰² auch für Frachtbriefe, die durch andere internationale Übereinkünfte geregelt sind.

142. Die beantragte Änderung ist auf die Einführung eines neuen Art. 6a in den Anhang B (CIM) gerichtet, mit dem u. a. die Anforderungen an den elektronischen Frachtbrief festgelegt werden. Bereits beim derzeitigen Stand sieht Art. 6 § 9 des Anhangs B (CIM) vor, dass „[d]er Frachtbrief einschließlich des Frachtbriefdoppels ... auch in elektronischen Datenaufzeichnungen bestehen [kann], die in lesbare Schriftzeichen umwandelbar sind“¹⁰³. Somit besteht bereits die Möglichkeit, einen

⁹⁹ Richtlinie des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen (ABl. 1998, L 24, S. 9).

¹⁰⁰

Richtlinie des Rates vom 8. Mai 2000 über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse (ABl. 2000, L 169, S. 1).

¹⁰¹

Siehe Art. 413 der Durchführungsverordnung.

¹⁰²

Wie sich auch aus den Leitlinien des Ausschusses für den Zollkodex zur Ausfuhr und zum Ausgang im Kontext der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 vom 27. Oktober 2010 ergibt, die von der Kommission als Dokument „TAXUD/A3/0034/2010“ unter der Adresse http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export_exit_guidelines_fr.pdf (siehe Teil B Abschnitt 10.4) veröffentlicht wurden. Natürlich ist dieses Dokument rechtlich nicht bindend, aber es beschreibt gut die Praxis.

¹⁰³

Weiter heißt es dort: „Die zur Aufzeichnung und Verarbeitung der Daten verwendeten Verfahren müssen, insbesondere hinsichtlich der Beweiskraft des verkörperten Frachtbriefes, funktional gleichwertig sein“.

Frachtbrief in elektronischer Form zu verwenden, auch wenn kein Standard dafür festgelegt ist. Die Verordnung Nr. 2913/92 schweigt zur Verwendung dieses elektronischen Frachtbriefs. Nur Art. 233 Abs. 4 dieser Verordnung behandelt die Frage elektronischer Dokumente im Allgemeinen. Er bestimmt lediglich, dass die Verwendung elektronischer Dokumente grundsätzlich möglich sein sollte. Auf eine bestimmte Form des Frachtbriefs nimmt er dagegen in keiner Weise Bezug.

143. Die Änderung, die mit der Einführung von Art. 6a des Anhangs B (CIM) beantragt wurde, d. h. die Vorgabe der elektronischen Form als Regelform für den Frachtbrief, hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Ablauf des Zollverfahrens. Wenn der Rat insoweit geltend macht, dass elektronische Frachtbriefe beim derzeitigen Stand des Unionsrechts von den zuständigen Behörden nicht akzeptiert würden, ist dazu festzustellen, dass für ein zollverfahrenskonformes Verhalten das elektronische Dokument schlicht ausgedruckt werden kann.

144. Somit kann von einer ausschließlichen Zuständigkeit keine Rede sein.

c) Punkte 4 und 7: Teilrevision des COTIF-Grundübereinkommens und des Anhangs D (CUV)

145. Gegenstand des Anhangs D (CUV), d. h. der einheitlichen Rechtsvorschriften für Verträge über die Verwendung von Eisenbahnwagen (CUV), ist u. a. die Regelung der Haftung bei Verlust oder Beschädigung eines Wagens oder für Schäden, die durch einen Wagen verursacht werden. Die beantragte Änderung betrifft die Definition des „Halters“ eines Wagens im Sinne des COTIF.

1) Vorbringen der Parteien

146. Die Bundesrepublik Deutschland macht geltend, dass es derzeit keine Regelung der Union in diesem Bereich gebe. Der einzige Rechtsakt der Union, auf den sich der Rat für eine der fünf betroffenen Änderungen beziehe, nämlich die Richtlinie 2008/110, betreffe allein öffentlich-rechtliche Fragen der Eisenbahnsicherheit. Obwohl der Begriff „Halter“ sowohl in der Richtlinie 2008/110 als auch im Anhang D (CUV) verwendet werde, stehe er daher in den beiden Fällen in einem unterschiedlichen Regelungskontext. Während die Richtlinie 2008/110 die öffentlich-rechtlichen Pflichten der Eisenbahnunternehmen und die Befugnisse der Behörden regle, betreffe Anhang D (CUV) die vertraglichen Rechte und Pflichten im Fall des Verlusts eines Eisenbahnwagens oder im Fall von Schäden, die durch einen solchen Wagen verursacht worden seien. Dies sei der Grund, weshalb die Definition des Begriffs „Halter“ in den betroffenen Änderungen Unterschiede gegenüber der Definition im Unionsrecht aufweise.

147. Der Rat unterstreicht demgegenüber die engen Verbindungen zwischen den Bestimmungen des Anhangs D (CUV) und dem Unionsrecht. Wie sich nämlich aus den Erwägungsgründen 3 und 4 der Richtlinie 2008/110 ergebe, hätten frühere Änderungen des Anhangs D (CUV) hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Halter bereits in der Vergangenheit Anlass zu Änderungen der Richtlinie 2004/49 gegeben. Die gegenwärtigen Änderungsanträge zielten zum einen auf eine Angleichung der Definition des Begriffs „Halter“ in Anhang D (CUV) an die Begriffsbestimmung in der Richtlinie 2008/110 ab. Zum anderen bezweckten sie, den Halter dazu zu verpflichten, bei Abschluss eines Verwendungsvertrags eine für die Instandhaltung zuständige Stelle zu benennen, und den Informationsaustausch zwischen dem Halter und der für die Instandhaltung zuständigen Stelle zu regeln. Diese Materien seien im Unionsrecht, nämlich in der Richtlinie 2008/110 und in der

Verordnung (EU) Nr. 445/2011¹⁰⁴, bereits umfassend geregelt. Wären die betreffenden Änderungen inhaltlich anders ausgefallen, hätten sie unionsrechtliche Bestimmungen beeinträchtigen und Anwendungsschwierigkeiten nach sich ziehen können. Außerdem wäre ein falsches Signal nach außen gesandt worden.

148. Der Rat vertritt aus diesen Gründen die Ansicht, dass die beantragten Änderungen des Anhangs D (CUV) in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fielen.

2) *Würdigung*

149. Es ist offenkundig, dass der Änderungsantrag zu Art. 12 und Anhang D (CUV) darauf abzielte, die im COTIF verwendete Begriffsbestimmung an die Definition in der Richtlinie 2004/49 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft anzugleichen. Diese Richtlinie enthält eine Bestimmung, nach der der Halter eine für die Instandhaltung zuständige Stelle sein kann. Ausweislich der Erwägungsgründe 3 und 4 der Richtlinie 2008/110 sollte die Definition des Begriffs „Halter“ im Sinne dieser Richtlinie so weit wie möglich der im COTIF verwendeten Definition entsprechen. Wenn sich die Definitionen ein und desselben Begriffs in einem spezifischen Unionsrechtsakt, hier der Richtlinie 2008/110, und im COTIF aneinander orientieren, hat jede Änderung der betreffenden Definition im COTIF unmittelbare Auswirkungen auf diesen spezifischen Rechtsakt und kann diesen deshalb beeinträchtigen.

150. Demnach hat die Union für diesen Punkt eine ausschließliche Zuständigkeit.

d) *Punkt 12: Teilrevision des Anhangs E (CUI)*

1) *Vorbringen der Parteien*

151. Die Bundesrepublik Deutschland ist hinsichtlich der beantragten Änderungen des Anhangs E (CUI) der Ansicht, sie betreffen ausschließlich dem Privatrecht zuzuordnende Fragen der Haftung für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur aus vertraglichen oder privatrechtlichen Bestimmungen. Zwar habe die Union betreffend die Eisenbahninfrastruktur einige Rechtsakte erlassen, die in der Anlage zu Anhang I des Beschlusses 2013/103 aufgeführt seien, wie die Richtlinie 2001/14 oder die Richtlinie 2004/49. Diese Rechtsakte hätten jedoch eine öffentlich-rechtliche Zielsetzung und regelten daher nicht die Fragen, die Gegenstand des Anhangs E (CUI) seien. Im Gegenteil schließe die Richtlinie 2004/49 privatrechtliche Fragen ausdrücklich vom Anwendungsbereich ihrer Bestimmungen aus. Im Übrigen werde durch Art. 5bis des Anhangs E (CUI) jede Reflexwirkung der fraglichen Änderungen auf öffentlich-rechtliche Regelungen des Unionsrechts ausgeschlossen.

152. Der Rat ist in Bezug auf den zu den beantragten Änderungen des Anhangs E (CUI) zu vertretenden Standpunkt der Union der Auffassung, dass die vertraglichen Vorschriften über die Nutzung der Infrastruktur nicht für sich allein betrachtet werden dürften, da es Schnittstellen zu Vorschriften des internationalen und europäischen Eisenbahnrechts und vor allem zu öffentlich-rechtlichen Sicherheitsbestimmungen gebe. Die Ausweitung der Betreiberhaftung bei Vermögensschäden wegen Entschädigungszahlungen des Beförderers, die ihre Ursache in der Infrastruktur hätten, könne möglicherweise zur Folge haben, dass die durch das Unionsrecht geregelten Haftungsverhältnisse trotz der Klausel betreffend das unberührte Recht in Art. 5bis des

¹⁰⁴

Verordnung der Kommission vom 10. Mai 2011 über ein System zur Zertifizierung von für die Instandhaltung von Güterwagen zuständigen Stellen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 653/2007 (ABl. 2011, L 122, S. 22).

Anhangs E (CUI) verändert würden. Das Gleiche gelte hinsichtlich der Änderungsanträge, die auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Anhang E (CUI) auf nationale Beförderungen und auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage für allgemeine Geschäftsbedingungen für Verträge über die Nutzung der Infrastruktur im internationalen Eisenbahnverkehr abzielten.

2) Würdigung

153. Anhang E (CUI) regelt die Verträge über die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur (CUI) zum Zwecke der Durchführung von Beförderungen, einschließlich der Form und der Rahmenbedingungen des Vertrags. Die vom CIT angeregten Änderungen betreffen die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Einheitlichen Rechtsvorschriften für den Vertrag über die Nutzung der Infrastruktur auf den Betrieb im Inland, die Einführung verbindlicher vertraglicher allgemeiner Geschäftsbedingungen sowie die Ausdehnung der Haftung des Infrastrukturbetreibers im Schadensfall.

154. Im Unionsrecht bezieht sich ein einziger Artikel auf die Vereinbarungen zwischen Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern. Es handelt sich um Art. 28 der Richtlinie 2012/34/EU¹⁰⁵, der bestimmt, dass diese Vereinbarungen nicht diskriminierend und transparent sein müssen.

155. Das reicht für die Begründung einer ausschließlichen Zuständigkeit nicht aus.

B. Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 296 AEUV

156. Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die Bundesrepublik Deutschland, unterstützt von der Französischen Republik, einen Begründungsmangel des angefochtenen Beschlusses geltend. Der Rat habe nicht nachgewiesen, dass die Punkte, die Gegenstand des Standpunkts der Union seien, einen Bereich betreffen, der bereits weitgehend im Unionsrecht geregelt sei.

1. Vorbringen der Parteien

157. Nach Ansicht der Bundesrepublik Deutschland hat eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten im Fall gemischter Abkommen besondere Bedeutung, um die Befugnisse der jeweiligen Akteure in den Gremien internationaler Organisationen zu bestimmen. Im vorliegenden Fall habe der Rat aber kein Instrument des Unionsrechts angeführt oder sich nur auf Instrumente im Zusammenhang mit dem öffentlichen Recht bezogen, obwohl die beantragten Änderungen allein das zivilrechtliche Transportrecht betreffen. Der Rat habe weder im angefochtenen Beschluss noch in seiner Klagebeantwortung die Rechtsgrundlage für das Bestehen einer materiellen Außenkompetenz der Union genannt. Außerdem habe er zwar in seiner Klagebeantwortung einige Unionsrechtsakte angeführt, die seiner Meinung nach bei Annahme der streitigen Änderungen beeinträchtigt werden könnten, doch würden die meisten dieser Rechtsakte gleichwohl im angefochtenen Beschluss und auch im Beschluss 2013/103 nicht erwähnt.

158. Der Rat bringt, unterstützt von der Kommission, vor, dass sich die Begründung für das Vorliegen der Unionskompetenz aus dem angefochtenen Beschluss eindeutig ergebe. Die Unionsvorschriften, deren Beeinträchtigung durch die streitigen Änderungen drohe, würden in diesem Beschluss genannt. Dass die Bundesrepublik Deutschland die angeführten Vorschriften des Unionsrechts für nicht relevant halte, könne die ausreichende Begründung des angefochtenen Beschlusses nicht in Frage stellen. Jedenfalls genüge der Rat in einem Bereich, für den zumindest eine zwischen der Union und den

¹⁰⁵

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. 2012, L 343, S. 32).

Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit bestehe, seiner Begründungspflicht schon durch einen Verweis auf die Rechtsgrundlage seines Handelns und durch eine Beschreibung seines Standpunkts. Art. 218 Abs. 9 AEUV sei die richtige Rechtsgrundlage für die Verabschiedung des angefochtenen Beschlusses. Einer zusätzlichen Begründung bedürfe es nicht. Außerdem sei es irrelevant, dass der angefochtene Beschluss zur Begründung Unionsvorschriften angebe, die im Beschluss 2013/103 nicht angeführt seien.

2. Würdigung

159. Dieser Klagegrund baut auf der Argumentation der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihres ersten Klagegrundes auf, dessen Zurückweisung ich dem Gerichtshof vorschlage. Wenn, wie bereits ausgeführt, nicht erforderlich ist, dass der von der Änderung betroffene Bereich intern bereits weitgehend geregelt ist, sind dementsprechend geringere Anforderungen an eine Begründung zu stellen.

160. Nach Art. 296 Abs. 2 AEUV sind die Rechtsakte mit einer Begründung zu versehen und nehmen auf die in den Verträgen vorgesehenen Vorschläge, Initiativen, Empfehlungen, Anträge oder Stellungnahmen Bezug.

161. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt diese Begründungspflicht, dass jeder betroffene Rechtsakt eine Darstellung der Gründe enthält, die das Organ zu seinem Erlass veranlasst haben, so dass der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann und sowohl die Mitgliedstaaten als auch die beteiligten Dritten erfahren, unter welchen Bedingungen die Unionsorgane den AEU-Vertrag angewandt haben¹⁰⁶. Zur Begründungspflicht gehört auch die Verpflichtung, die Rechtsgrundlage eines Akts anzugeben¹⁰⁷. Außerdem brauchen nach ständiger Rechtsprechung in der Begründung nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden¹⁰⁸. Ob die Begründung eines Beschlusses den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, ist nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen, sondern auch anhand seines Zusammenhangs sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet¹⁰⁹.

162. Bildet Art. 218 Abs. 9 AEUV die verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage für die Annahme eines Beschlusses im Rahmen eines Verfahrens, das von den politischen Organen der Union im Hinblick auf die Änderung von Bestimmungen einer Übereinkunft, die nicht zu deren institutionellem Rahmen gehören, zu befolgen ist, obliegt es dem Rat, da diese Bestimmung, wie oben bereits ausgeführt, das Bestehen einer materiellen Zuständigkeit der Union voraussetzt, in dem betreffenden Beschluss die materielle Rechtsgrundlage für die Zuständigkeit der Union und die Begründung für diese Zuständigkeit anzugeben. Der Rat hat nämlich anzugeben, welche materielle und welche verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage anwendbar sind¹¹⁰. Diese Verpflichtung folgt aus Art. 296 AEUV¹¹¹.

¹⁰⁶

Vgl. Urteil vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁰⁷

Vgl. Urteil vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁰⁸

Vgl. Urteil vom 14. Februar 1990, Delacre u. a./Kommission (C-350/88, EU:C:1990:71, Rn. 16).

¹⁰⁹

Vgl. Urteil vom 14. Februar 1990, Delacre u. a./Kommission (C-350/88, EU:C:1990:71, Rn. 16 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹¹⁰

Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:249, Nr. 78).

¹¹¹

Vgl. Urteil vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 37).

163. Im vorliegenden Fall ist der Rat dieser Verpflichtung nachgekommen. Er hat die anwendbare materielle Rechtsgrundlage, nämlich Art. 91 Abs. 1 AEUV, klar genannt und seine Auffassung begründet. Ferner hat er im angefochtenen Beschluss Punkt für Punkt die Gründe für die Notwendigkeit eines Handelns der Union dargelegt. Darüber hinaus hat er angegeben, dass das anwendbare Verfahren das des Art. 218 Abs. 9 AEUV sei.

164. Im Verfahren vor dem Gerichtshof hat der Rat die Auffassung geäußert, dass nicht nur eine (geteilte) Zuständigkeit nach Art. 91 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 216 Abs. 1 Variante 2 AEUV bestehe, sondern dass die Zuständigkeit nach Art. 3 Abs. 2 AEUV ausschließlich sei.

165. Die letztgenannte Bestimmung wird aber in der vom Rat gegebenen Begründung nirgendwo erwähnt. Außerdem hätte der Rat in Anbetracht dessen, dass die Union mit Ausnahme eines einzelnen Punkts keine ausschließliche Zuständigkeit hat, eine solche Zuständigkeit der Union unmöglich begründen können.

166. Allerdings ist das Fehlen einer Bezugnahme auf Art. 3 Abs. 2 AEUV für den vorliegenden Klagegrund irrelevant, da der Begründungsmangel hinsichtlich einer (nicht gegebenen) ausschließlichen Zuständigkeit für die Zwecke des Art. 296 AEUV unerheblich ist.

167. Der zweite Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

C. Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 EUV

1. Vorbringen der Parteien

168. Die Bundesrepublik Deutschland macht geltend, der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV gebiete, dass die Unionsorgane bei Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union über die Abgrenzung der Kompetenzen im Rahmen der Ausübung von Mitgliedschaftsrechten in einer internationalen Organisation sicherstellen, dass der Unionsrechtsakt zur Festlegung des Standpunkts der Union so rechtzeitig erlassen werde, dass der Mitgliedstaat, der die Zuständigkeit der Union bestreite, den Gerichtshof früh genug anrufen könne, um die Zuständigkeitsfrage klären zu lassen. Der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes verlange auch, dass das Annahmeverfahren so ausgestaltet sei, dass ein Mitgliedstaat, der den angenommenen Rechtsakt in Zweifel ziehe, die Unionsgerichte anrufen könne, um die Aussetzung der Vollziehung zu beantragen, bevor der fragliche Rechtsakt irreversible Wirkungen entfalte.

169. Im vorliegenden Fall habe der Rat, obwohl die Bundesrepublik Deutschland ihre Vorbehalte bezüglich der Zuständigkeit der Union unmittelbar nach der Vorlage des Beschlussvorschlags durch die Kommission am 5. Juni 2014 angemeldet habe, mit der Annahme des angefochtenen Beschlusses bis zum 24. Juni 2014, d. h. dem Vortag der Eröffnung der 25. Sitzung des OTIF-Revisionsausschusses, gewartet, wodurch der Bundesrepublik Deutschland für eine Anrufung des Gerichtshofs weniger als 24 Stunden verblieben seien. Durch diese Vorgehensweise habe der Rat sowohl gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit als auch gegen den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes verstoßen. Auch wenn die vom OTIF-Revisionsausschuss verabschiedeten Rechtsakte nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten, bestehe weiterhin ein Rechtsschutzbedürfnis, da die Kommission ein Pilotverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eröffnet habe, in dessen Rahmen sie dieser einen Verstoß gegen den angefochtenen Beschluss vorwerfe. Außerdem bestehe Wiederholungsfahr hinsichtlich einer auf Art. 218 Abs. 9 AEUV gestützten Beschlussfassung durch den Rat im Kontext der Arbeiten des OTIF-Revisionsausschusses.

170. Der Rat ist, unterstützt von der Kommission, der Ansicht, er habe den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit beachtet. In der Tat seien mehrere Sitzungen der Vorbereitungsgruppen des Rates der Erörterung namentlich der Punkte gewidmet gewesen, hinsichtlich deren die Bundesrepublik Deutschland Zweifel an der Zuständigkeit der Union geäußert habe. Die Auffassung der Bundesrepublik Deutschland, dass der Unionsstandpunkt so frühzeitig hätte verabschiedet werden müssen, dass sie beim Gerichtshof die Aussetzung der Vollziehung hätte beantragen können, gehe zu weit und sei unrealistisch. Außerdem belege der Umstand, dass die Bundesrepublik Deutschland das vorliegende Verfahren eingeleitet habe, gerade, dass der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes eingehalten sei.

171. Im Übrigen könnten in Anbetracht des Zeitraums, nach dessen Ablauf die streitigen Änderungen gemäß den Regeln des COTIF in Kraft träten, keine irreversiblen Wirkungen des angefochtenen Beschlusses für die Bundesrepublik Deutschland festgestellt werden. Auf jeden Fall könne die Union in der OTIF, wo sie eine Stimmenmehrheit besitze, gewissen Einfluss ausüben, falls infolge des Urteils des Gerichtshofs in dieser Rechtssache ein neuer Standpunkt der Union oder ein koordinierter Standpunkt zu verabschieden wäre. Sollte der Gerichtshof den angefochtenen Beschluss für nichtig erklären, müsse der Rat jedenfalls nach Art. 266 Abs. 1 AEUV die Maßnahmen ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergäben. Eine solche Durchführung des Urteils sei angesichts der besagten Stimmenmehrheit der Union in der OTIF auch möglich.

2. Würdigung

172. Wie die Kommission ausführt, gibt es keinen Beleg dafür, dass der angefochtene Beschluss das Ergebnis beeinflussen konnte, wenn man die Auffassungen der verschiedenen Mitgliedstaaten der OTIF und die einschlägigen Modalitäten der Beschlussfassung berücksichtigt. Die Bundesrepublik Deutschland räumt selbst ein, dass auch ohne ihre Stimme eine Mehrheit für die Annahme der Anträge gegeben gewesen sei. In Ermangelung einer Kausalität im vorstehenden Sinn kann sich schon aus diesem Grund die Frage eines effektiven Rechtsschutzes nicht stellen.

173. Demnach ist der dritte Klagegrund zurückzuweisen, und die Klage ist infolgedessen insgesamt abzuweisen.

VI. Kosten

174. Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Der Rat hat einen solchen Antrag gestellt, und die Bundesrepublik Deutschland ist unterlegen.

175. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

VII. Ergebnis

176. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- die Klage abzuweisen,
- der Bundesrepublik Deutschland die Kosten aufzuerlegen und
- zu erklären, dass die Französische Republik, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Europäische Kommission ihre eigenen Kosten tragen.