



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
M. SZPUNAR  
van 24 april 2017<sup>1</sup>

**Zaak C-600/14**

**Bondsrepubliek Duitsland  
tegen**

**Raad van de Europese Unie**

„Beroep tot nietigverklaring – Extern optreden van de Europese Unie – Bevoegdheden van de Unie – Artikel 216, lid 1, VWEU – Artikel 218, lid 9, VWEU – Bepaling van het namens de Unie in te nemen standpunt in een krachtens een internationale overeenkomst opgericht lichaam – Herzieningscommissie van de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF) – Amendementen op het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) en de aanhangsels daarvan – Geldigheid van besluit 2014/699/EU”

## Inhoud

I.	Inleiding .....	3
II.	Toepasselijke bepalingen .....	3
	A. Internationaal recht .....	3
	1. Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) .....	3
	2. Toetredingsovereenkomst .....	5
	B. Unierecht .....	6
	1. Besluit 2013/103/EU .....	6
	2. Verordening (EEG) nr. 2913/92 .....	7
	3. Verordening (EEG) nr. 2454/93 .....	8
	4. Verordening (EU) nr. 952/2013 .....	9
	5. Verordening (EG) nr. 136/2004 .....	9

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Frans.

6. Richtlijn 2008/110 .....	10
7. Richtlijn 2004/49 .....	11
III. Voorgeschiedenis van het geding en bestreden besluit .....	12
IV. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen .....	16
V. Analyse .....	16
A. Eerste middel: schending van artikel 5, lid 2, VEU.....	16
1. Artikel 218 VWEU.....	17
2. Stelsel van bevoegdheden van de Unie .....	19
a) Interne en externe bevoegdheden .....	19
b) Exclusieve en gedeelde bevoegdheden .....	20
c) Gedeelde bevoegdheid en gemengde overeenkomst: twee verschillende vragen .....	22
3. Bestaan van een externe bevoegdheid? .....	23
a) Argumenten van partijen .....	23
b) Beoordeling.....	24
1) Artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU .....	24
2) Andere verplichtingen van de Raad .....	27
c) Slotsom .....	27
4. Bestaan van een exclusieve externe bevoegdheid? .....	28
a) Artikel 3, lid 2, derde situatie, VWEU .....	28
b) Punt 5: gedeeltelijke herziening van aanhangsel B (CIM) .....	29
1) Argumenten van partijen .....	29
2) Beoordeling .....	30
c) Punten 4 en 7: gedeeltelijke herziening van het COTIF – basisverdrag en van aanhangsel D (CUV) .....	31
1) Argumenten van partijen .....	31
2) Beoordeling .....	32
d) Punt 12: gedeeltelijke herziening van aanhangsel E (CUI) .....	32
1) Argumenten van partijen .....	32
2) Beoordeling .....	33

B. Tweede middel: schending van artikel 296 VWEU .....	33
1. Argumenten van partijen .....	33
2. Beoordeling.....	34
C. Derde middel: schending van artikel 4, lid 3, VEU.....	35
1. Argumenten van partijen .....	35
2. Beoordeling.....	36
VI. Kosten .....	36
VII. Conclusie .....	37

## **I. Inleiding**

1. Het onderhavige beroep tot nietigverklaring, ingesteld door de Bondsrepubliek Duitsland tegen de Raad van de Europese Unie, vloeit voort uit een verschil van mening tussen hen met betrekking tot de externe bevoegdheid van de Europese Unie op het gebied van vervoer.

2. Het Hof wordt hiermee in de gelegenheid gesteld om te preciseren dat, in beginsel, een gedeelde bevoegdheid – in casu op het gebied van vervoer – kan worden uitgeoefend zonder dat er een overeenkomstige interne regeling bestaat. Krachtens artikel 216, lid 1, VWEU, volstaat het namelijk dat de uitoefening van de externe bevoegdheid nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

## **II. Toepasselijke bepalingen**

### **A. Internationaal recht**

#### ***1. Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF)***

3. Alle lidstaten van de Unie, met uitzondering van de Republiek Cyprus en de Republiek Malta, zijn partij bij het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980 tot oprichting van de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF). Het COTIF is gewijzigd bij het Protocol van Vilnius van 3 juni 1999. De Unie is per 1 juli 2011 toegetreden tot het COTIF.

4. Ingevolge artikel 2, lid 1, van het COTIF heeft de OTIF tot doel het internationale spoorwegverkeer in alle opzichten te bevorderen, te verbeteren en te vergemakkelijken, met name door het opstellen van uniforme rechtsstelsels voor de rechtsgebieden betreffende het internationale spoorwegverkeer.

5. Artikel 6 van het COTIF luidt, onder het kopje „Uniforme regelen”, als volgt:

„§1 Het internationale spoorwegverkeer en de toelating van spoorwegmaterieel tot gebruik in het internationale verkeer, worden, voor zover er geen verklaringen of voorbehouden overeenkomstig artikel 42, § 1, eerste volzin zijn afgelegd of gemaakt, geregeld door:

- a) de ‚Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers (CIV)’, Aanhangsel A bij het [COTIF],
- b) de ‚Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM)’, Aanhangsel B bij het [COTIF] [hierna: ‚aanhangsel B (CIM)’],
- c) het ‚Reglement betreffende het internationale spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (RID)’, Aanhangsel C bij het [COTIF],
- d) de ‚Uniforme Regelen betreffende de overeenkomsten inzake het gebruik van voertuigen in het internationale spoorwegverkeer (CUV)’, Aanhangsel D bij het [COTIF] [hierna: ‚aanhangsel D (CUV)’],
- e) de ‚Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst inzake het gebruik van de infrastructuur in het internationale spoorwegverkeer (CUI)’, Aanhangsel E bij het [COTIF] [hierna: ‚aanhangsel E (CUI)’],
- f) de ‚Uniforme Regelen betreffende de verbindendverklaring van technische normen en de aanneming van uniforme technische voorschriften die van toepassing zijn op spoorwegmaterieel bestemd voor gebruik in internationaal verkeer (APTU)’, Aanhangsel F bij het [COTIF],
- g) de ‚Uniforme Regelen betreffende de technische toelating van spoorwegmaterieel dat wordt gebruikt in internationaal verkeer (ATMF)’, Aanhangsel G bij het [COTIF],
- h) andere door de Organisatie, overeenkomstig artikel 2, § 2, onder a), ontwikkelde uniforme rechtsstelsels, die eveneens worden opgenomen in Aanhangsels bij het [COTIF].

§2 De Uniforme Regelen, het Reglement en de stelsels genoemd in § 1 vormen met hun bijlagen een integrerend deel van het [COTIF].”

6. De Herzieningscommissie, die in beginsel bestaat uit de partijen bij het COTIF, beslist, ingevolge artikel 33, lid 4, van het COTIF, over de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot het COTIF en de aanhangsels daarvan.

7. Artikel 35 van het COTIF bepaalt, onder het kopje „Besluiten van de Commissies”, het volgende:

„§1 De wijzigingen van het [COTIF] waartoe de Commissies hebben besloten, worden door de Secretaris-Generaal ter kennis gebracht aan de lidstaten.

§2 De wijzigingen van het [COTIF] zelf, waartoe de Herzieningscommissie heeft besloten, treden voor alle lidstaten in werking op de eerste dag van de twaalfde maand, volgend op de maand waarin de Secretaris-Generaal deze wijzigingen aan de lidstaten ter kennis heeft gebracht. De lidstaten kunnen binnen vier maanden na de datum van kennisgeving bezwaar aantekenen. In geval van bezwaar door een kwart van de lidstaten treedt de wijziging niet in werking. Indien een lidstaat binnen vier maanden bezwaar aantekent tegen een besluit van de Herzieningscommissie en het [COTIF] opzegt, wordt de opzegging van kracht op de datum waarop het genoemde besluit in werking treedt.

§3 De wijzigingen van de Aanhangsels bij het [COTIF], waartoe de Herzieningscommissie heeft besloten, treden voor alle lidstaten in werking op de eerste dag van de twaalfde maand, volgend op de maand waarin de Secretaris-Generaal deze wijzigingen aan de lidstaten ter kennis heeft gebracht. [...]

§4 De lidstaten kunnen binnen een termijn van vier maanden, te rekenen van de dag waarop de in lid 3 bedoelde kennisgeving is gedaan, bezwaar aantekenen. In geval van bezwaar door een kwart van de lidstaten treedt de wijziging niet in werking. In de lidstaten die binnen de gestelde termijn bezwaar hebben aangetekend tegen een besluit, wordt de toepassing van het desbetreffende Aanhangsel volledig geschorst voor het verkeer met en tussen de lidstaten vanaf het tijdstip waarop de besluiten van kracht worden. Evenwel, in geval van bezwaar tegen de verbindendverklaring van een technische norm of tegen de aanneming van een uniform technisch voorschrift, worden alleen deze normen of voorschriften geschorst ten aanzien van het verkeer met en tussen de lidstaten, te rekenen van het tijdstip waarop de besluiten van kracht worden; hetzelfde geldt in geval van gedeeltelijk bezwaar.

[...]”

8. Ingevolge artikel 2 van aanhangsel B (CIM), getiteld „Bepalingen van publiek recht”, blijft „[v]ervoer waarop deze Uniforme Regelen van toepassing zijn, [...] onderworpen aan de bepalingen van publiek recht, in het bijzonder aan de bepalingen betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen, de bepalingen betreffende de douanewetgeving en dierenbescherming”.

## **2. Toetredingsovereenkomst**

9. De overeenkomst tussen de Europese Unie en de Intergouvernementele organisatie voor het internationale spoorwegvervoer betreffende de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980, zoals gewijzigd bij het protocol van Vilnius van 3 juni 1999 (PB 2013, L 51, blz. 8), ondertekend op 23 juni 2011 te Bern (hierna: „toetredingsovereenkomst”), is krachtens artikel 9 ervan op 1 juli 2011 in werking getreden.

10. Artikel 2 van de toetredingsovereenkomst luidt:

„Onverminderd het voorwerp en het doel van het [COTIF], namelijk het internationale spoorwegvervoer te bevorderen, te verbeteren en te faciliteren, en onverminderd de volledige toepassing van het [COTIF] ten aanzien van andere partijen bij het [COTIF] in hun onderlinge betrekkingen, passen de partijen bij het [COTIF] die tevens lidstaat van de Unie zijn de voorschriften van de Unie toe, en passen zij derhalve de uit het [COTIF] voortvloeiende voorschriften slechts toe voor zover geen voorschriften van de Unie van toepassing zijn.”

11. Artikel 6 van de toetredingsovereenkomst bepaalt het volgende:

„1. Met betrekking tot besluiten ter zake waarvan de Unie uitsluitende bevoegdheid bezit, oefent de Unie het stemrecht uit dat haar lidstaten krachtens het [COTIF] hebben.

2. Met betrekking tot besluiten omtrent zaken waarin de Unie met de lidstaten bevoegdheid deelt, wordt door de Unie of door haar lidstaten gestemd.

3. Onverminderd het bepaalde in artikel 26, lid 7, van het [COTIF] is het aantal stemmen waarover de Unie beschikt, gelijk aan dat van haar lidstaten die tevens partij bij het [COTIF] zijn. Bij stemming door de Unie stemmen haar lidstaten niet.

4. De Unie stelt de overige partijen bij het [COTIF] per geval ervan in kennis dat zij, met betrekking tot de onderscheiden agendapunten van de Algemene Vergadering en andere overlegorganen, het in de leden 1 tot en met 3 bedoelde stemrecht zal uitoefenen. Deze verplichting geldt tevens voor per briefwisseling te nemen besluiten. Deze informatie dient tijdig aan de secretaris-generaal van de OTIF te worden meegedeeld, zodat zij samen met de vergaderstukken of een per briefwisseling te nemen besluit kan worden verspreid.”

12. Artikel 7 van de toetredingsovereenkomst luidt:

„De draagwijdte van de aan de Unie verleende bevoegdheid wordt in algemene termen beschreven in een door de Unie bij de sluiting van deze overeenkomst af te leggen schriftelijke verklaring. De verklaring kan indien nodig door kennisgeving van de Unie aan de OTIF worden gewijzigd. Zij strekt er niet toe de aangelegenheden die in voorkomend geval ressorteren onder de kennisgevingen inzake Uniebevoegdheid welke vóór de besluitneming in de OTIF door formele stemming of anderszins worden verricht, te vervangen of op enigerlei wijze in te perken.”

## **B. Unierecht**

### **1. Besluit 2013/103/EU**

13. De toetredingsovereenkomst is namens de Unie goedgekeurd bij besluit 2013/103/EU.<sup>2</sup>

14. Bijlage I bij besluit 2013/103 bevat een verklaring die door de Unie tijdens de ondertekening van de toetredingsovereenkomst is afgelegd en die de uitoefening van bevoegdheden betreft.

15. Deze verklaring luidt als volgt:

„In de spoorwegsector oefent de Europese Unie [...] met de lidstaten van de Unie [...] een gedeelde bevoegdheid uit krachtens de artikelen 90 en 91, juncto artikel 100, lid 1, en de artikelen 171 en 172 [VWEU].

[...]

Op grond van de artikelen 91 en 171 VWEU heeft de Unie reeds talrijke wetteksten met betrekking tot het spoorvervoer aangenomen.

Op grond van het Unierecht geniet de Unie uitsluitende bevoegdheid inzake spoorvervoer in de gevallen waarin het [COTIF], of de op grond daarvan vastgestelde regelgeving, gevolgen kan hebben voor het bestaande Unierecht of de strekking daarvan kan wijzigen.

De lidstaten zijn niet bevoegd voor aangelegenheden die onder het [COTIF] vallen en waarvoor de Unie uitsluitend bevoegd is.

In de gevallen waarin het [COTIF] of de op grond daarvan vastgestelde regelgeving geen gevolgen heeft voor het bestaande Unierecht, bezitten de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheid met betrekking tot het [COTIF].

<sup>2</sup> Besluit van de Raad van 16 juni 2011 betreffende de ondertekening en sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Intergouvernementele Organisatie voor het internationale spoorwegvervoer betreffende de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980, zoals gewijzigd bij het Protocol van Vilnius van 3 juni 1999 (PB 2013, L 51, blz. 1).

De lijst van de ter zake dienende wetteksten van de Unie die op het tijdstip van de sluiting van de overeenkomst van kracht zijn, is vervat in het aanhangsel van deze bijlage. De werkingssfeer van de uit deze teksten voortvloeiende Uniebevoegdheid dient telkens aan de hand van de afzonderlijke bepalingen ervan te worden beoordeeld, met name voor zover bij die bepalingen gemeenschappelijke regels worden vastgesteld. De bevoegdheid van de Unie is voortdurend aan verandering onderhevig. In het kader van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het VWEU kunnen de bevoegde instellingen van de Unie besluiten nemen die bepalend zijn voor de reikwijdte van de bevoegdheid van de Unie. De Unie behoudt zich daarom het recht voor deze verklaring dienovereenkomstig te wijzigen, maar beschouwt dit niet als een voorwaarde om haar bevoegdheden op de door het [COTIF] bestreken gebieden te kunnen uitoefenen.”

16. Het aanhangsel van bijlage I bij besluit 2013/103 bevat een opsomming van de wetteksten van de Unie die betrekking hebben op onderwerpen welke door het COTIF worden bestreken. Tot deze instrumenten behoren de richtlijnen 2001/14/EG<sup>3</sup>, 2004/49/EG<sup>4</sup> en 2008/110/EG<sup>5</sup>.

17. Bijlage III bij besluit 2013/103 legt de interne regeling vast voor de Raad, de lidstaten en de Commissie in procedures in het kader van de OTIF.

## 2. Verordening (EEG) nr. 2913/92

18. Artikel 94 van verordening (EEG) nr. 2913/92<sup>6</sup> bepaalt het volgende:

„1. De aangever is verplicht een zekerheid te stellen als waarborg voor de betaling van de douaneschuld en de andere belastingschulden die ten aanzien van de goederen kunnen ontstaan.

2. De zekerheidsstelling is:

- a) ofwel een afzonderlijke zekerheidsstelling voor één enkel douanevervoer;
- b) ofwel een doorlopende zekerheidsstelling voor een aantal douanevervoerverrichtingen, wanneer de aangever door de douaneautoriteiten van de lidstaat waar hij gevestigd is, is gemachtigd om dit type van zekerheid te stellen.

3. De in lid 2, onder b), bedoelde machtiging wordt alleen verleend aan personen die:

- a) gevestigd zijn in de Gemeenschap;
- b) geregeld gebruikmaken van de regelingen voor communautair douanevervoer, dan wel van wie de douaneautoriteiten weten dat zij in staat zijn aan de uit deze regelingen voortvloeiende verplichtingen te voldoen; en
- c) de douane- of belastingwetten niet ernstig of herhaaldelijk hebben overtreden.

<sup>3</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PB 2001, L 75, blz. 29).

<sup>4</sup> Richtlijn van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van richtlijn 95/18/EG van de Raad inzake de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PB 2004, L 164, blz. 44, met rectificatie in PB 2004, L 220, blz. 16).

<sup>5</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 tot wijziging van richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PB 2008, L 345, blz. 62).

<sup>6</sup> Verordening van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 955/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 1999 (PB 1999, L 119, blz. 1, hierna: „verordening nr. 2913/92”).

4. Personen die ten genoegen van de douaneautoriteiten kunnen aantonen dat zij aan hogere betrouwbaarheidsnormen voldoen, kunnen gemachtigd worden om een doorlopende zekerheid voor een verminderd bedrag te stellen of kunnen ontheven worden van zekerheidsstelling. De aanvullende criteria voor zulk een machtiging omvatten onder meer de volgende elementen:

- a) correct gebruik van de regelingen voor communautair douanevervoer gedurende een bepaalde periode;
  - b) samenwerking met de douaneautoriteiten;
- en
- c) wat ontheffing van zekerheidsstelling betreft, een voldoende goede financiële positie om aan de verbintenissen van bovengenoemde personen te voldoen.

De uitvoeringsbepalingen voor de machtigingen uit hoofde van dit lid worden vastgesteld volgens de procedure van het comité.

5. De krachtens lid 4 verleende ontheffing van zekerheidsstelling geldt niet voor het externe communautair douanevervoer van goederen die volgens de procedure van het comité geacht worden een verhoogd risico met zich te brengen.

6. Rekening houdend met de beginselen welke ten grondslag liggen aan lid 4, kan het gebruik van een doorlopende zekerheidsstelling voor een verminderd bedrag in het externe communautaire douanevervoer tijdelijk, bij wijze van uitzondering en in bijzondere omstandigheden, worden verboden volgens de procedure van het comité.

7. Rekening houdend met de beginselen welke ten grondslag liggen aan lid 4, kan het gebruik van een doorlopende zekerheidsstelling in het externe communautaire douanevervoer volgens de procedure van het comité tijdelijk worden verboden ten aanzien van goederen waarmee in het kader van de doorlopende zekerheidsstelling, op grote schaal blijkt te zijn gefraudeerd.”

### **3. Verordening (EEG) nr. 2454/93**

19. De artikelen 412, 416 en 419 van verordening (EEG) nr. 2454/93<sup>7</sup> zijn opgenomen in punt A, getiteld „Algemene bepalingen betreffende het vervoer per spoor”, van onderafdeling 8, welke zelf het opschrift „Vervoer per spoor of met behulp van grote containers” draagt, van deze verordening.

20. Artikel 412 van de uitvoeringsverordening luidt:

„Artikel 359 [betreffende de formaliteiten die tijdens het vervoer moeten worden vervuld bij het kantoor van doorgang] is niet van toepassing op het vervoer van goederen per spoor.”

21. Artikel 416, lid 1, van deze verordening bepaalt het volgende:

„1. De spoorwegmaatschappij die goederen met een vrachtbrief CIM, die als aangifte voor communautair douanevervoer dienst doet, ten vervoer aanneemt, geldt voor dit vervoer als de aangever.”

<sup>7</sup> Verordening van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1993, L 253, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2787/2000 van de Commissie van 15 december 2000 (PB 2000, L 330, blz. 1; hierna: „uitvoeringsverordening”).



22. Artikel 419, leden 1 en 2, van deze verordening luidt als volgt:

„1. Wanneer een vervoersbeweging onder de regeling communautair douanevervoer binnen de Gemeenschap begint en dient te eindigen, wordt de vrachtbrief CIM bij het kantoor van vertrek overgelegd.

2. Het kantoor van vertrek brengt in het voor de douane bestemde vak van de exemplaren nrs. 1, 2 en 3 van de vrachtbrief CIM op duidelijk zichtbare wijze:

- a) het teken ‚T1’ aan, indien de goederen met toepassing van de regeling extern communautair douanevervoer worden vervoerd;
- b) het teken ‚T2’ aan, indien de goederen onder de regeling intern communautair douanevervoer worden vervoerd overeenkomstig artikel 165 van het Wetboek, behalve in de in artikel 340 quater, lid 1, bedoelde gevallen;
- c) het teken ‚T2F’ aan, indien de goederen onder de regeling intern communautair douanevervoer worden vervoerd in de in artikel 340 quater, lid 1, bedoelde gevallen.

Het teken ‚T2’ of ‚T2F’ wordt gewaarmerkt door het stempel van het kantoor van vertrek.”

#### **4. Verordening (EU) nr. 952/2013**

23. Artikel 233 van verordening (EU) nr. 952/2013<sup>8</sup>, getiteld „Verplichtingen van de houder van de regeling Uniedouanevervoer en van de vervoerder en de ontvanger van goederen die krachtens de regeling Uniedouanevervoer worden vervoerd”, bepaalt in lid 4 ervan het volgende:

„De douaneautoriteiten kunnen op aanvraag een vergunning verlenen voor een van de volgende vereenvoudigingen betreffende de plaatsing van goederen onder de regeling Uniedouanevervoer of de beëindiging van die regeling:

[...]

- e) het gebruik van een elektronisch vervoersdocument als douaneaangifte om goederen onder de regeling Uniedouanevervoer te plaatsen, op voorwaarde dat het de gegevens van de aangifte bevat en die gegevens op het douanekantoor van vertrek en van bestemming beschikbaar zijn zodat douanetoezicht op de goederen en zuivering van de regeling mogelijk is.”

#### **5. Verordening (EG) nr. 136/2004**

24. Artikel 2, leden 3 en 4, van verordening (EG) nr. 136/2004<sup>9</sup> luidt:

„3. Het [Gemeenschappelijk veterinaire document van binnenkomst (GDB)] moet in een originele versie en een aantal kopieën worden opgesteld, overeenkomstig de voorschriften van de bevoegde autoriteit, om te voldoen aan de vereisten van deze verordening. Belanghebbende bij de lading, vult deel 1 van het GDB in en zendt dit door naar de het veterinaire personeel van de grensinspectiepost.

<sup>8</sup> Verordening van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking) (PB 2013, L 269, blz. 1), in werking getreden op 30 oktober 2013. Deze verordening vervangt, vanaf 1 mei 2016, met name verordening nr. 2913/92.

<sup>9</sup> Verordening van de Commissie van 22 januari 2004 tot vaststelling van procedures voor de veterinaire controles in de grensinspectieposten van de Gemeenschap bij het binnenbrengen van producten uit derde landen (PB 2004, L 21, blz. 11).

4. Onverminderd het bepaalde in de leden 1 en 3, kunnen de gegevens in het GDB vooraf via telecommunicatie of andere elektronische middelen worden meegedeeld, mits de betrokken bevoegde autoriteiten daarmee instemmen. Als dit het geval is, moet de in elektronische vorm meegedeelde informatie precies dezelfde zijn als de voor deel 1 van het model van GDB vereiste informatie.”

25. Artikel 3, leden 2 en 3, van deze verordening bepaalt het volgende:

„2. Het origineel GDB voor partijen die veterinair zijn vrijgegeven, moet bestaan uit de naar behoren ingevulde en ondertekende delen 1 en 2.

3. De officiële dierenarts of belanghebbende bij de lading, meldt aan de douaneautoriteiten van de grensinspectiepost dat de partij veterinair is vrijgegeven, overeenkomstig het bepaalde in lid 1, onder gebruikmaking van het origineel van het GDB, of langs elektronische weg.

- Na de douanevrijgave [...] moet het origineel van het GDB partij vergezellen tot aan het eerste bedrijf van bestemming.
- Een kopie van het GDB wordt door de officiële dierenarts van de grensinspectiepost bewaard.
- De officiële dierenarts stuurt een kopie van het GDB door naar belanghebbende bij de partij.”

26. Artikel 4, lid 3, van deze verordening schrijft het volgende voor:

„Voor de eerste douanevrijgave moet de belanghebbende bij de lading het origineel van het GDB aan het douanekantoor overleggen dat verantwoordelijk is voor het bedrijf waar de partij zich bevindt. Indien de bevoegde autoriteit daarmee instemt, kan dit ook langs elektronische weg gebeuren.”

27. Artikel 10 van verordening nr. 136/2004 luidt:

„Het opstellen, het gebruik, het doorzenden en de opslag van het GDB zoals bepaald in de diverse in deze verordening omschreven omstandigheden, kan met de goedkeuring van de bevoegde autoriteit met elektronische middelen gebeuren.”

## **6. Richtlijn 2008/110**

28. In de overwegingen 3 en 4 van richtlijn 2008/110 wordt het volgende vermeld:

„(3) Door de inwerkingtreding op 1 juli 2006 van het [COTIF] gelden nieuwe regels voor het gebruik van voertuigen. Volgens [aanhangel D (CUV)] zijn houders van wagons niet langer verplicht hun wagons bij een spoorwegonderneming te laten registreren. De oude RIV (Regolamento Internazionale Veicoli)-overeenkomst tussen spoorwegondernemingen is niet meer van toepassing en is ten dele vervangen door de nieuwe particuliere en vrijwillige overeenkomst (General Contract of Use for Wagons – GCU) tussen spoorwegondernemingen en houders van wagons, waarbij de laatstgenoemden belast zijn met het onderhoud van hun wagons. Om met deze wijzigingen rekening te houden en de uitvoering van richtlijn 2004/49/EG wat betreft de veiligheidscertificering van spoorwegondernemingen te vergemakkelijken, moeten de begrippen ‚houder’ en ‚met het onderhoud belaste entiteit’ gedefinieerd worden, en moet de verhouding tussen deze entiteiten en spoorwegondernemingen nader worden toegelicht.

(4) De definitie van ‚houder’ moet zo dicht mogelijk liggen bij de definitie van het [COTIF] van 1999. Vele entiteiten kunnen als houder van een voertuig worden aangewezen: de eigenaar, een bedrijf dat wagons exploiteert, een bedrijf dat voertuigen aan een spoorwegonderneming verhuurt, een spoorwegonderneming, een infrastructuurbeheerder die voertuigen gebruikt om zijn infrastructuur

te onderhouden, enz. Deze entiteiten hebben de controle over het voertuig met de bedoeling dat het als vervoermiddel door spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders wordt gebruikt. Om twijfel te voorkomen, moet de houder duidelijk aangewezen worden in het nationaal voertuigregister (NVR) bepaald in artikel 33 van de [richtlijn betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap]<sup>[10]</sup>”.

## 7. Richtlijn 2004/49

29. Richtlijn 2004/49, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/110<sup>11</sup> (hierna: „richtlijn 2004/49”), bepaalt in artikel 1 ervan het volgende:

„Doel van deze richtlijn is het waarborgen van de ontwikkeling en verbetering van de veiligheid op de communautaire spoorwegen en de verbetering van de markttoegang voor spoorwegvervoerdiensten, door:

[...]

b) vaststelling van de verantwoordelijkheden van de actoren,

[...]”

30. Artikel 3 van deze richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

s) ‚houder’: de persoon of entiteit die eigenaar is van een voertuig of het recht heeft het te gebruiken, het voertuig exploiteert als vervoermiddel en als zodanig geregistreerd is in het Nationaal Voertuigregister (NVR) bedoeld in artikel 33 van [de spoorweginteroperabiliteitsrichtlijn];

t) ‚met het onderhoud belaste entiteit’: een entiteit die belast is met het onderhoud van een voertuig, en als zodanig geregistreerd is in het NVR;

[...]”

31. Artikel 4, leden 3 en 4, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„3. De lidstaten zien erop toe dat de verantwoordelijkheid voor een veilige werking van het spoorwegsysteem en de risicobeheersing wordt gelegd bij de infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen en verplichten hen om, voor zover nodig in onderlinge samenwerking, de nodige maatregelen op het gebied van risicobeheersing te treffen, nationale veiligheidsvoorschriften en -normen toe te passen en veiligheidsbeheersystemen te creëren overeenkomstig deze richtlijn.

Onverminderd de burgerlijke aansprakelijkheid volgens de wettelijke voorschriften van de lidstaten, wordt elke infrastructuurbeheerder en spoorwegonderneming verantwoordelijk gesteld voor zijn deel van het systeem en zijn veilige werking, met inbegrip van de levering van materiaal en het uitbesteden van diensten ten opzichte van gebruikers, afnemers, de betrokken werknemers en derden.

10 Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 (herschikking) (PB 2008, L 191, blz. 1).

11 Hierna: „richtlijn 2004/49” (PB 2008, L 345, blz. 62).

4. Dit laat echter de verantwoordelijkheid van elke fabrikant, elke leverancier van onderhoudsdiensten, houder, dienstverlener en aankoopeenheid onverlet om rollend materieel, installaties, toebehoren en materialen te leveren, alsmede diensten te verrichten die voldoen aan de vastgelegde eisen en gebruiksvoorwaarden, zodat zij door de spoorwegondernemingen en/of infrastructuurbeheerders bij de exploitatie veilig kunnen worden ingezet.”

32. Artikel 14 bis van richtlijn 2004/49 luidt als volgt:

„1. Elk voertuig krijgt, voordat het in dienst wordt gesteld of op het netwerk wordt gebruikt, een met het onderhoud belaste entiteit toegewezen die conform artikel 33 van de spoorweginteroperabiliteitsrichtlijn in het NVR wordt geregistreerd.

2. Een spoorwegonderneming, een infrastructuurbeheerder of een houder kan een met het onderhoud belaste entiteit zijn.

3. Onverminderd de verantwoordelijkheid van de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders voor wat de veilige werking van een trein betreft, zoals bepaald in artikel 4, draagt de entiteit er door middel van een onderhoudsysteem zorg voor dat de voertuigen met het onderhoud waarvan zij belast is, in veilige staat zijn. Hiertoe moet de met het onderhoud belaste entiteit er voor zorgen dat de voertuigen worden onderhouden in overeenstemming met:

- a) het onderhoudsdossier van elk voertuig; en
- b) de geldende voorschriften, met inbegrip van de onderhoudsregels en de TSI-bepalingen.

De met het onderhoud belaste entiteit voert het onderhoud zelf uit of zet een onder contract stand onderhoudsbedrijf in.

[...]”

### **III. Voorgeschiedenis van het geding en bestreden besluit**

33. In de loop van april 2014 heeft de secretaris-generaal van de OTIF de verdragsluitende partijen van het COTIF in kennis gesteld van voorstellen voor wijziging van het COTIF die waren voorgelegd aan de Herzieningscommissie van de OTIF tijdens haar 25<sup>e</sup> zitting te Bern (Zwitserland) van 25 tot en met 27 juni 2014. Deze wijzigingsvoorstellen betroffen met name de aanhangsels B (CIM), D (CUV), juncto artikel 12 van het COTIF, en aanhangsel E (CUI). Op respectievelijk 25 april en 27 mei 2014 hebben de Franse Republiek en de Bondsrepubliek Duitsland wijzigingsvoorstellen ingediend betreffende aanhangsel D (CUV), die tijdens dezelfde zitting eveneens zijn voorgelegd aan de Herzieningscommissie van de OTIF.

34. Op 26 mei 2014 heeft de Commissie ter zake van bepaalde wijzigingen van het COTIF een werkdocument voorgelegd aan de werkgroep „Transport over land” van de Raad met het oog op de voorbereiding van de 25<sup>e</sup> zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF. Op 5 juni 2014 heeft de Commissie de Raad een voorstel doen toekomen voor een besluit van de Raad tot vaststelling van het standpunt van de Unie tijdens de 25e zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF [COM(2014) 338 final]. Na werkzaamheden binnen de voorbereidende instanties van de Raad heeft de Raad Algemene Zaken tijdens zijn bijeenkomst van 24 juni 2014 op de grondslag van artikel 91 VWEU

gelezen in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU, besluit 2014/699/EU<sup>12</sup> (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld.

35. De Bondsrepubliek Duitsland heeft tegen dit voorstel gestemd en heeft bij de vaststelling van het bestreden besluit de volgende verklaring afgelegd:

„De Bondsrepubliek Duitsland is van oordeel dat de [Unie] niet bevoegd is wat betreft de amendementen in Aanhangsel B (Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen – CIM), Aanhangsel D (Uniforme Regelen betreffende de overeenkomsten inzake het gebruik van voertuigen in het internationale spoorwegverkeer – CUV) en Aanhangsel E (Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst inzake het gebruik van de infrastructuur bij internationaal spoorwegvervoer – CUI) bij het [COTIF] en dat het bijgevolg niet nodig is om een [standpunt van de Unie] te coördineren voor de 25e zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF van 25 tot en met 27 juni 2014. Tot dusver heeft de [Unie] haar wetgevende bevoegdheid op de onder die aanhangsels vallende gebieden van het privaat vervoersrecht niet uitgeoefend. De lidstaten kunnen derhalve hun bevoegdheid blijven uitoefenen overeenkomstig artikel 2, lid 2, tweede zin, van het VWEU. Bovendien bepaalt artikel 6, lid 2, van de [toetredingsovereenkomst], uitdrukkelijk dat, in gevallen waarin de bevoegdheid wordt gedeeld, de lidstaten op deze gebieden onafhankelijk mogen blijven stemmen. Bij wijze van voorzorgsmaatregel verklaart [de Bondsrepubliek] Duitsland hierbij dat het elk uitbrengen van de Duitse stem door de Europese Commissie van de hand zal wijzen.”

36. In de overwegingen 4 tot en met 6 almede 9 van het bestreden besluit staat het volgende:

„(4) De amendementen op het [COTIF] hebben tot doel de taken van het Comité van technische deskundigen te actualiseren en de definitie van ‚houder’ in overeenstemming te brengen met het recht van de Unie en bepaalde regels inzake de financiering van de [OTIF], haar controle en verslaglegging te wijzigen alsook kleine administratieve wijzigingen aan te brengen.

(5) De amendementen op aanhangsel B (CIM) hebben tot doel de voorkeur te geven aan de elektronische vorm van de vrachtbrief en de begeleidende documenten ervan en sommige bepalingen van de vervoerovereenkomst te verduidelijken.

(6) De amendementen op aanhangsel D (CUV) die door de secretaris-generaal van de OTIF zijn voorgelegd, hebben tot doel de rol van de houder en de met het onderhoud belaste entiteit te verduidelijken in de contracten voor het gebruik van voertuigen in het internationale spoorwegverkeer. Frankrijk heeft een afzonderlijk voorstel ingediend over de aansprakelijkheid voor door een voertuig veroorzaakte schade. Duitsland heeft een afzonderlijk voorstel ingediend betreffende het toepassingsgebied van de CUV Uniform Rules (uniforme regelen inzake het gebruik van wagons).

[...]

(9) De amendementen op bijlage E (CUI) die zijn voorgesteld door het Internationaal Comité van het vervoer per spoor (CIT), hebben tot doel de werkingssfeer van de uniforme regels inzake het contract voor het gebruik van infrastructuur voor het binnenlands vervoer uit te breiden, een rechtsgrondslag voor de algemene voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur te creëren en de aansprakelijkheid van de infrastructuurbeheerder voor schade of verliezen die zijn veroorzaakt door de infrastructuur uit te breiden.”

<sup>12</sup> Besluit van de Raad van 24 juni 2014 tot vaststelling van het namens de Europese Unie in te nemen standpunt tijdens de 25e zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF ten aanzien van bepaalde amendementen op het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) en op de aanhangsels daarvan (PB 2014, L 293, blz. 26).

37. Ingevolge artikel 1, lid 1, van het bestreden besluit „[moet] [h]et namens de Unie in te nemen standpunt tijdens de 25e zitting van de Herzieningscommissie die is opgericht bij het [COTIF], [...] overeenstemmen met de bijlage bij dit besluit”.

38. Punt 4 van deze bijlage, dat betrekking heeft op de gedeeltelijke herziening van het COTIF, luidt als volgt:

„[...]”

Bevoegdheid: gedeeld.

Uitoefening van het stemrecht: lidstaten.

Aanbevolen gecoördineerd standpunt:

[...]

Amendementen op artikel 12 (Tenuitvoerlegging van uitspraken. Beslaglegging) worden gesteund aangezien de definitie van ‚houder’ in overeenstemming wordt gebracht met het recht van de Unie.

[...]”

39. Punt 5 van deze bijlage, dat de gedeeltelijke herziening van aanhangsel B (CIM) betreft, is als volgt geformuleerd:

„[...]”

Bevoegdheid: gedeeld.

Uitoefening van het stemrecht: Unie voor de artikelen 6 en 6a; lidstaten voor andere artikelen.

Aanbevolen gecoördineerd standpunt:

Amendementen op artikel 6 en het artikel 6a hebben betrekking op het recht van de Unie wegens het gebruik van de vrachtbrief en de bijbehorende documenten voor douanediens en sanitaire en fytosanitaire (SPS) procedures. De Unie is het eens met het voornemen van de OTIF om voorrang te geven aan de elektronische vorm van vrachtbrieven. Op dit moment kan de aanneming van deze amendementen echter ongewenste gevolgen hebben. De huidige vereenvoudigde procedure voor het douanevervoer per spoor is alleen mogelijk met papieren documenten. Als spoorwegen kiezen voor de elektronische vrachtbrief, moeten zij derhalve de normale procedure voor douanevervoer en het nieuwe geautomatiseerde systeem voor douanevervoer (NCTS) gebruiken.

De Commissie bereidt een werkgroep voor die het gebruik van elektronische vervoersdocumenten voor douanevervoer in het kader van [verordening nr. 952/2013] zal bespreken. Die werkgroep vergadert een eerste keer op 4 en 5 juni 2014. De Unie gaat akkoord met het voornemen om de begeleidende documenten in elektronische vorm aan te bieden. In het huidige recht van de Unie is er echter geen rechtsgrond om de documenten die met SPS verband houdende goederen moeten begeleiden (bv. gemeenschappelijk veterinair document van binnenkomst, gemeenschappelijk document van binnenkomst), in elektronische vorm aan te bieden en daarom moeten deze op papier worden verstrekt. De Commissie heeft een voorstel opgesteld voor een verordening die in elektronische certificering voorziet en het ontwerp wordt momenteel besproken in het Europees Parlement en de Raad. Die verordening (verordening officiële controles) zal wellicht worden vastgesteld tegen eind 2015/begin 2016, er zal echter een overgangperiode zijn voor de tenuitvoerlegging ervan.

Derhalve stelt de Unie voor om op de eerstvolgende zitting van de Herzieningscommissie geen besluit over deze punten te nemen en met de OTIF rond deze kwestie te blijven samenwerken teneinde een goede oplossing voor te bereiden voor een toekomstige herziening van de CIM, die best kan worden gesynchroniseerd met [verordening nr. 952/2013] en de uitvoeringsbepalingen daarvan, die in werking moeten treden met ingang van 1 mei 2016. Bepaalde elektronische procedures kunnen geleidelijk worden ingevoerd tussen 2016 en 2020 overeenkomstig artikel 278 van [verordening nr. 952/2013].

[...]”

40. Punt 7 van deze bijlage, dat betrekking heeft op de gedeeltelijke herziening van aanhangsel D (CUV), luidt als volgt:

„[...]

Bevoegdheid: gedeeld.

Uitoefening van het stemrecht: Unie.

Aanbevolen standpunt van de Unie: Amendementen op de artikelen 2 en 9 worden gesteund omdat zij de rol van de houder en de met het onderhoud belaste entiteit verduidelijken overeenkomstig het recht van de Unie [richtlijn 2008/110]. Het door [de Franse Republiek] voorgestelde amendement op artikel 7 betreffende de aansprakelijkheid van de persoon die een voertuig heeft verstrekt om te worden gebruikt als een vervoermiddel in geval van schade die het gevolg is van een defect aan het voertuig, moet eerst nader worden onderzocht binnen de Unie alvorens een besluit te nemen in de OTIF. De Unie bevindt zich derhalve niet in een positie om dit wijzigingsvoorstel tijdens deze zitting van de Herzieningscommissie te steunen en stelt voor de beslissing naar de volgende Algemene Vergadering te verdagen teneinde deze kwestie verder te kunnen evalueren. Met betrekking tot het voorstel van [de Bondsrepubliek] Duitsland voor een nieuw artikel 1a dat tijdens de Unie-coördinatievergadering bij de OTIF is ingediend, neemt de Unie hetzelfde standpunt in, namelijk dat de beslissing naar de volgende Algemene Vergadering dient te worden verdaagd teneinde deze kwestie verder te kunnen evalueren.

Bijkomend aanbevolen standpunt van de Unie: In document CR 25/7 Add. 1, blz. 6, aan het einde van lid 8a, toevoegen: „The amendment to Article 9, paragraph 3, first indent, does not affect the existing allocation of liabilities between ECM [entity in charge of maintenance] and the keeper of the vehicles.”

41. Punt 12 van de bijlage bij het bestreden besluit, dat de gedeeltelijke herziening van aanhangsel E (CUI) betreft, luidt:

„[...]

Bevoegdheid: gedeeld.

Uitoefening van het stemrecht: Unie.

Aanbevolen gecoördineerd standpunt: amendementen worden verworpen. Deze door het CIT voorgestelde amendementen omvatten de uitbreiding van de werkingssfeer van de CUI tot binnenlandse activiteiten, de invoering van contractueel bindende algemene voorwaarden en de uitbreiding van de aansprakelijkheid van de infrastructuurbeheerder voor schade. Zij verdienen verder te worden overwogen, maar aangezien zij niet zijn besproken op een intern forum van de OTIF vóór de zitting van de Herzieningscommissie, konden zij niet diepgaand genoeg worden beoordeeld. Het lijkt voorbarig om de CUI (die momenteel in overeenstemming met het recht van de Unie zijn) op deze zitting van de Herzieningscommissie te wijzigen zonder degelijke voorbereiding.”

42. Tijdens 25<sup>e</sup> zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF heeft de Commissie het standpunt van de Unie gepresenteerd, zoals omschreven in de bijlage bij het bestreden besluit, terwijl de Bondsrepubliek Duitsland ter zake van de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot artikel 12 van het COTIF alsmede de aanhangsels B (CIM), D (CUV) en E (CUI) (hierna samen: „litigieuze wijzigingen”) een eigen standpunt heeft ingenomen en de uitoefening heeft geëist van een eigen stemrecht ten aanzien van deze onderwerpen. De Bondsrepubliek Duitsland heeft tegen het door de Unie ingenomen standpunt ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van artikel 12 van het COTIF en aanhangsel D (CUV). Omdat dit voorstel de vereiste meerderheid van stemmen heeft verkregen, zijn de betrokken wijzigingen door de Herzieningscommissie van de OTIF aangenomen.

43. Daarna heeft de Commissie een aanmaningsbrief naar de Bondsrepubliek Duitsland gestuurd met betrekking tot haar stem tijdens de 25<sup>e</sup> zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF die in strijd was met het bestreden besluit.

#### **IV. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen**

44. De Bondsrepubliek Duitsland verzoekt het Hof om het bestreden besluit voor zover het de litigieuze wijzigingen betreft nietig te verklaren, en om de Raad in de kosten te verwijzen.

45. De Raad verzoekt het Hof om het beroep te verwerpen en, subsidiair, voor het geval dat het bestreden besluit nietig wordt verklaard, de gevolgen ervan in stand te houden, en om de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen.

46. De Franse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben geïntervenieerd aan de zijde van de Bondsrepubliek Duitsland, terwijl de Commissie heeft geïntervenieerd aan de zijde van de Raad.

47. Alle voornoemde partijen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, hebben deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 25 oktober 2016.

#### **V. Analyse**

48. De onderhavige zaak vloeit voort uit een verschil van mening tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Raad betreffende een besluit van laatstgenoemde tot vaststelling van het namens de Unie in te nemen standpunt tijdens een zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF ten aanzien van bepaalde amendementen op het COTIF en op de aanhangsels daarvan.

49. De Bondsrepubliek Duitsland voert drie middelen aan, ontleend aan, ten eerste, schending van het beginsel van bevoegdheidstoedeling wegens onbevoegdheid van de Unie, ten tweede, schending van de motiveringsplicht en, ten derde, schending van het beginsel van loyale samenwerking juncto het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.

50. Ik zal deze drie middelen onderzoeken in de volgorde waarin zij door de Bondsrepubliek Duitsland zijn aangevoerd.

##### **A. Eerste middel: schending van artikel 5, lid 2, VEU**

51. Met haar eerste middel stelt de Bondsrepubliek Duitsland dat de Unie niet bevoegd was tot vaststelling, krachtens artikel 91 en artikel 218, lid 9, VWEU, van het standpunt van de Unie tijdens de 25<sup>e</sup> zitting van de Herzieningscommissie van de OTIF, wat betreft de voorgestelde wijzigingen van de aanhangsels B (CIM), D (CUV) en E (CUI).



52. Artikel 13, lid 1, onder c), van het COTIF stelt een Herzieningscommissie in die, overeenkomstig artikel 33, lid 4, van het COTIF, beslist over voorstellen voor wijziging van dat verdrag of van de aanhangsels daarvan.<sup>13</sup>

53. De wijzigingen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn, staan op de lijst in artikel 33 van het COTIF.

### **1. Artikel 218 VWEU**

54. Artikel 218 VWEU regelt de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten tussen de Unie en derde landen of internationale organisaties. De Raad is, als instelling die de belangen vertegenwoordigt van de lidstaten, het belangrijkste besluitvormend orgaan in deze procedure. Hiertoe verleent de Raad, krachtens artikel 218, lid 2, VWEU, machtiging tot het openen van de onderhandelingen (normaalgesproken onderhandelt de Commissie)<sup>14</sup>, stelt de onderhandelingsrichtsnoeren vast<sup>15</sup>, verleent machtiging tot ondertekening<sup>16</sup> en sluit de overeenkomsten<sup>17</sup>. Dit artikel regelt eveneens de omvang van de deelneming van het Europees Parlement, of het nu gaat om goedkeuring in een aantal op uitputtende wijze opgesomde gevallen<sup>18</sup>, dan wel om, in de andere gevallen, raadpleging<sup>19</sup>. Het Europees Parlement wordt in iedere fase van de procedure geïnformeerd.<sup>20</sup> Tijdens de gehele procedure besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen<sup>21</sup>, met uitzondering van duidelijk gespecificeerde situaties<sup>22</sup>.

55. Wat de wijziging van een overeenkomst betreft, is in de regel sprake van vormovereenkomst, aangezien de procedure voor de wijziging van een overeenkomst dezelfde is als die voor het sluiten van een overeenkomst.<sup>23</sup>

13 Zie ook artikel 17, lid 1, onder a), van het COTIF.

14 Zie artikel 218, lid 3, VWEU.

15 Zie artikel 218, lid 4, VWEU.

16 Zie artikel 218, lid 5, VWEU.

17 Zie artikel 218, lid 6, VWEU.

18 Zie artikel 218, lid 6, onder a), VWEU: associatie, toetreding tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), overeenkomsten die door de instelling van samenwerkingsprocedures een specifiek institutioneel kader scheppen, overeenkomsten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting van de Unie en overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure, of, indien de goedkeuring van het Europees Parlement vereist is, de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is.

19 Zie artikel 218, lid 6, onder b), VWEU.

20 En zulks „onverwijld en ten volle”; zie artikel 218, lid 10, VWEU.

21 Zie artikel 16, lid 3, VEU.

22 Zie artikel 218, lid 8, VWEU: eenparigheid van stemmen is vereist wanneer de overeenkomst een gebied betreft waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld, alsmede ten aanzien van de associatieovereenkomsten en overeenkomsten inzake economische, financiële en technische samenwerking met de kandidaat-lidstaten en de toetreding van de Unie tot het EVRM.

23 Zie bijvoorbeeld Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2e druk, Oxford University Press, 2012, blz. 209; Bungenberg, M., in von der Groeben, H., Schwarze, J., en Hatje, A. (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7e druk, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 218 AEUV, punt 81, en Terhechte, J. Ph., in: Schwarze, J. (red.), *EU-Kommentar*, 3e druk, Nomos, Baden-Baden, 2012.

56. Artikel 218, lid 9, VWEU voorziet evenwel, in afwijking van deze algemene regel, in een vereenvoudigde procedure.<sup>24</sup> Ingevolge deze bepaling – in het VWEU opgenomen bij het Verdrag van Amsterdam<sup>25</sup>, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice<sup>26</sup> – stelt de Raad, op voorstel van de Commissie, een besluit vast tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het akkoord.<sup>27</sup>

57. Tot slot wijs ik erop dat, wat de wijziging van een overeenkomst betreft, artikel 218, lid 7, VWEU<sup>28</sup> een afwijking inhoudt van artikel 218, lid 9, VWEU. Eerstgenoemde bepaling vormt zagezegd een vereenvoudigde procedure ten opzichte van de vereenvoudigde procedure.<sup>29</sup> Deze bepaling is echter in het onderhavige geval niet van toepassing.

58. In het onderhavige geval heeft de Raad, op voorstel van de Commissie, een besluit genomen tot vaststelling van het namens de Unie in te nemen standpunt in de Herzieningscommissie (dat wil zeggen een door het COTIF in het leven geroepen lichaam). Dit lichaam dient besluiten te nemen die rechtsgevolgen hebben, aangezien zij wijzigingen van het COTIF en de aanhangsels daarvan beogen. Bovendien hebben de wijzigingen, zoals hierna en meer gedetailleerd wordt uiteengezet, geen gevolgen voor het institutionele kader van het COTIF.<sup>30</sup> Bijgevolg vallen zij binnen de werkingsfeer van artikel 218, lid 9, VWEU.

59. Het onderhavige geschil valt dus volledig onder deze bepaling. Ik zou zelfs willen beweren dat het een van de „standaardsituaties” is van de door deze bepaling in het leven geroepen vereenvoudigde procedure.<sup>31</sup>

60. Uiteraard veronderstelt elke wijziging van een overeenkomst volgens de procedure van artikel 218, lid 9, VWEU, een bevoegdheid van de Unie.

61. Dit alles brengt mij tot het door de Verdragen in het leven geroepen stelsel van bevoegdheden.<sup>32</sup>

24 Zie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2114, voetnoot 63).

25 Zie artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG.

26 Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Raad/Commissie (C-73/14, EU:C:2015:490, punten 71-73). Zie ook Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2e druk, Oxford University Press, 2012, blz. 208.

27 Zie voor een gedetailleerd historisch overzicht van deze bepaling de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Duitsland/Raad (C-399/12, EU:C:2014:289, punten 39 e.v.).

28 Krachtens deze bepaling kan de Raad, in afwijking van de leden 5, 6 en 9, VWEU, bij de sluiting van een overeenkomst de onderhandelaar machtigen om de wijzigingen die krachtens de overeenkomst volgens een vereenvoudigde procedure of door een bij de overeenkomst opgericht orgaan worden aangenomen, namens de Unie goed te keuren. De Raad kan aan deze machtiging bijzondere voorwaarden verbinden.

29 Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Raad/Commissie (C-73/14, EU:C:2015:490, punt 67).

30 Het gaat namelijk om kleine en eerder technische wijzigingen.

31 Het Hof heeft bijvoorbeeld artikel 218, lid 9, VWEU niet van toepassing verklaard in een situatie waarin het ging om de bepaling van een standpunt dat namens de Unie werd ingenomen voor een internationale rechterlijke instantie; zie arrest van 6 oktober 2015, Raad/Commissie (C-73/14, EU:C:2015:663, punten 66 en 67).

32 Ik verwijs dienaangaande naar de zeer gedetailleerde uiteenzettingen van advocaat-generaal Sharpston in advies 2/15 [(Vrijhandelsvereenkomst met Singapore), EU:C:2016:992, punten 54-78].

## 2. Stelsel van bevoegdheden van de Unie

62. Ingevolge artikel 5, lid 1, eerste volzin, VEU wordt de afbakening van de bevoegdheden van de Unie beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. Artikel 5, lid 2, VEU bepaalt dat de Unie enkel handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten.<sup>33</sup>

63. Het beginsel van bevoegdheidstoedeling is zowel op interne als externe bevoegdheden van toepassing.

### a) Interne en externe bevoegdheden

64. Het VWEU verleent bevoegdheden aan de Unie. Dienaangaande bevat dit Verdrag verschillende rechtsgrondslagen die de Unie machtigen tot optreden, zoals artikel 91 VWEU op het gebied van vervoer, waarop ik later terugkom.

65. Wat meer bepaald de externe bevoegdheid betreft, dat wil zeggen de bevoegdheid van de Unie (die krachtens artikel 335 VWEU rechtsbevoegdheid bezit) om overeenkomsten te sluiten met derde landen en internationale organisaties, heeft het Verdrag van Lissabon, voor de eerste keer in de geschiedenis van de Unie<sup>34</sup> summier verduidelijkt<sup>35</sup> in welke situaties de Unie over een dergelijke bevoegdheid beschikt. Artikel 216, lid 1, VWEU voorziet in een externe bevoegdheid van de Unie in vier gevallen, waarin nagenoeg woordelijk de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de externe bevoegdheden is verankerd.<sup>36</sup>

66. Volgens artikel 216, lid 1, VWEU kan de Unie een overeenkomst met een of meer derde landen of internationale organisaties sluiten, ten eerste, wanneer de Verdragen daarin voorzien<sup>37</sup>, dan wel wanneer het sluiten van een overeenkomst, ten tweede<sup>38</sup>, ofwel nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken<sup>39</sup>, of, ten derde, wanneer daarin bij een juridisch bindende handeling van de Unie is voorzien<sup>40</sup> of, ten vierde, wanneer zulks gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen<sup>41</sup>.

67. Ik wijs reeds nu erop dat het tweede en het vierde geval bevoegdheden betreft die, vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, veelal werden aangeduid als „impliciete bevoegdheden”.

33 Dit beginsel, dat ten grondslag ligt aan de logica van de Verdragen, is als voor de verticale bevoegdheden (die van de Unie ten opzichte van die van de lidstaten) geldend beginsel namelijk pas uitdrukkelijk verwoord in het Verdrag van Maastricht (zie artikel 3 B, later artikel 5 EG-Verdrag).

34 Zie Geiger, R., in Geiger, R., Khan, D.-E., en Kotzur, M. (red.), *European Union Treaties*, C.H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015, artikel 216, punt 1.

35 Zie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Raad (C-137/12, EU:C:2013:441, punt 42). Zie ook 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, blz. 34-69, en in het bijzonder blz. 56.

36 Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in advies 2/15 [(Vrijhandelsovereenkomst met Singapore), EU:C:2016:992, punt 64].

37 Het gaat hier om een enkele bevestiging van het beginsel van de bevoegdheidstoedeling. Zie ook advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Het moet worden benadrukt dat in de Duitse versie van artikel 216, lid 1, VWEU, de bewoordingen „in het kader van het beleid van de Unie” niet alleen verwijzen naar de tweede situatie, maar ook naar de derde en de vierde situatie. Hierin onderscheidt de Duitse versie zich bijvoorbeeld – zonder te stellen dat de volgende opsomming uitputtend is – van de Engelse, Franse, Poolse, Nederlandse, Italiaanse, Spaanse, Portugese, Deense en Zweedse versie. Deze constatering is desondanks niet van invloed op de onderhavige zaak.

39 Zie adviezen 1/76 (Akkoord betreffende de instelling van een Europees oplegfonds voor de binnenscheepvaart) van 26 april 1977 (EU:C:1977:63, punt 3); 2/91 (Verdrag nr. 170 van de IAO) van 19 maart 1993 (EU:C:1993:106, punt 7), en 1/03 (Nieuw Verdrag van Lugano) van 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punt 115).

40 Zie advies 1/94 (Overeenkomsten in de bijlagen bij de WTO-Overeenkomst) van 15 november 1994 (EU:C:1994:384, punt 95).

41 Zie arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad (22/70; hierna: „AETR-arrest”, EU:C:1971:32, punten 17 en 18).

68. Artikel 216, lid 1, VWEU geeft terecht geen antwoord op de vraag of het bij de externe bevoegdheid gaat om een exclusieve dan wel een gedeelde bevoegdheid. Ik kom spoedig terug op deze vraag.

**b) Exclusieve en gedeelde bevoegdheden**

69. De categorieën en gebieden van de bevoegdheden van de Unie zijn sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gedetailleerd opgenomen onder titel I („Categorieën en gebieden van bevoegdheden van de Unie”) van het eerste deel van het VWEU, getiteld „De beginselen”.

70. Om te beginnen bepaalt artikel 2, lid 1, VWEU dat in de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toegeedeeld, alleen de Unie wetgevend kan optreden en juridisch bindende handelingen kan vaststellen. Wanneer daarentegen, volgens artikel 2, lid 2, VWEU, bij de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegeedeeld die zij met de lidstaten deelt, kunnen de Unie en de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen op dit gebied vaststellen.

71. Laatstgenoemde bepaling bevat een voorrangsbeginsel door te bepalen dat de lidstaten hun bevoegdheid uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend en dat de lidstaten hun bevoegdheid weer uitoefenen voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen.

72. Dit beginsel is op zowel interne als externe bevoegdheden van toepassing.<sup>42</sup>

73. Vervolgens bepalen de artikelen 3 tot en met 6 VWEU de verschillende typen van bevoegdheden waarover de Unie afhankelijk van haar beleidsterreinen beschikt. Artikel 3 VWEU, waarop ik hierna uitgebreid terugkom, legt de exclusieve bevoegdheden vast. Artikel 4 VWEU voorziet in een gedeelde bevoegdheid „by default”<sup>43</sup> en specificeert de belangrijkste gebieden waarop de gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten van toepassing zijn<sup>44</sup> (vervoer wordt hierbij uitdrukkelijk vermeld)<sup>45</sup>. Artikel 5 VWEU gaat over de coördinatie van het economische beleid binnen de Unie en artikel 6 VWEU bepaalt dat de Unie bevoegd is om „het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen” op bepaalde gebieden, zoals de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid en de industrie.

74. Ik kom terug op artikel 3 VWEU. Dit artikel vermeldt op uitputtende wijze de gebieden waarop de Unie over een exclusieve bevoegdheid beschikt. Lid 1 ervan somt de gebieden op waarop de Unie over een (uitdrukkelijke) exclusieve bevoegdheid beschikt, namelijk de douane-unie, de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn, het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben, de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de gemeenschappelijke handelspolitiek.

<sup>42</sup> Zie advies 2/94 (Toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM), van 28 maart 1996 (EU:C:1996:140, punt 24), en arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:59, punt 46).

<sup>43</sup> Volgens artikel 4, lid 1, VWEU heeft de Unie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid in de gevallen waarin haar in de Verdragen een bevoegdheid wordt toegeedeeld die buiten de in de artikelen 3 en 6 VWEU bedoelde gebieden valt.

<sup>44</sup> Zie artikel 4, lid 2, VWEU.

<sup>45</sup> Zie artikel 4, lid 2, onder g), VWEU.

75. Artikel 3, lid 2, VWEU bepaalt dat de Unie tevens exclusief bevoegd is een internationale overeenkomst te sluiten, ten eerste, indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, of, ten tweede, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of, ten derde, wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen. Ik wijs erop dat, anders dan artikel 3, lid 1, VWEU, lid 2 van deze bepaling door de verwijzing naar de bevoegdheid om „een internationale overeenkomst te sluiten” enkel ziet op de externe bevoegdheden van de Unie.

76. Wanneer de Unie evenwel beschikt over een gedeelde bevoegdheid, kunnen zowel de Unie zelf als de lidstaten handelen.

77. Wanneer en voor zover echter de Unie haar externe bevoegdheid heeft uitgeoefend, kunnen de lidstaten niet meer optreden.<sup>46</sup> De lidstaten oefenen hun bevoegdheid enkel uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.<sup>47</sup> Oefent de Unie haar gedeelde externe bevoegdheid uit, dan handelt zij alleen.<sup>48</sup> De uitoefening van een door de Unie gedeelde bevoegdheid bevat dus een element van exclusiviteit, omdat de lidstaten niet meer kunnen optreden. Het in artikel 2, lid 2, VWEU verankerde voorrangsbeginsel is in een dergelijke situatie van toepassing.<sup>49</sup>

78. De vraag wanneer en hoe de Unie deze bevoegdheid uitoefent, is in wezen een politieke vraag<sup>50</sup> die wordt afgebakend door de in artikel 218 VWEU bedoelde procedure.<sup>51</sup>

79. Er zij gewezen op het verschil tussen een exclusieve bevoegdheid, in de zin van artikel 3 VWEU, en een gedeelde bevoegdheid die de Unie heeft besloten uit te oefenen. Zo oefenen, ingevolge artikel 2, lid 2, derde volzin, VWEU, de lidstaten hun bevoegdheid weer uit voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen. Deze bepaling is enkel van toepassing op de gedeelde bevoegdheden.

80. Bijgevolg moet er wat de verhouding tussen artikel 216, lid 1, en artikel 3, lid 2, VWEU betreft, op worden gewezen dat de eerste bepaling het bestaan van een externe bevoegdheid betreft, terwijl het bij de tweede bepaling gaat om de vraag of een dergelijke (op grond van artikel 216, lid 1, VWEU bestaande) externe bevoegdheid wel of niet exclusief is.<sup>52</sup>

81. Dat volgt mijns inziens duidelijk uit de bewoordingen van deze twee bepalingen alsmede uit hun respectieve plaats in het VWEU. Hieruit volgt ook dat de tekst, en dus de werkingsfeer van artikel 216, lid 1, VWEU, ruimer is dan die van artikel 3, lid 2, VWEU. Slechts enkele van de in artikel 216, lid 1, VWEU genoemde bevoegdheden zijn exclusieve bevoegdheden krachtens artikel 3, lid 2, VWEU.<sup>53</sup>

46 Zie ook 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. (red.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Brugge, 1986, blz. 37-62, en in het bijzonder blz. 61.

47 Zie artikel 2, lid 2, tweede volzin, VWEU. Zie ook arrest van 14 juli 1976, Kramer e.a. (3/76, 4/76 en 6/76, EU:C:1976:114, punt 39).

48 Zie conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Raad (C-13/07, EU:C:2009:190, punt 76).

49 Deze bepaling kan worden beschouwd als een codificatie van het tot nu toe van toepassing zijnde recht. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Raad (C-13/07, EU:C:2009:190, punt 76 en voetnoot 40).

50 Zie ook in die zin Mögele, R., in Streinz, R. (red.), *EUIV/AEUV (Kommentar)*, 2e druk, C. H. Beck, München, 2012, artikel 216 VWEU, punt 32.

51 Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in advies 2/15 [(Vrijhandelsovereenkomst met Singapore), EU:C:2016:992, punt 74].

52 Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in advies 2/15 [(Vrijhandelsovereenkomst met Singapore), EU:C:2016:992, punt 64]. Hierbij moet worden gezegd dat de rechtsleer het in meerderheid eens is met deze benadering. Zie bijvoorbeeld Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2e druk, Oxford University Press, 2012, blz. 112; Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8e druk, Oxford University Press, 2014, blz. 186; Geiger, R., in Geiger, R., Khan, D.-E., en Kotzur, M., *European Union Treaties*, C. H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015, artikel 216 VWEU, punt 3; Lachmayer, K., von Förster, St., in von der Groeben, H., Schwarze, J. en Hatje, A. (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7e druk, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 216 VWEU, punt 4; Mögele, R., in Streinz, R. (uitg.), *EUIV/AEUV (Kommentar)*, 2e druk, C. H. Beck, München, 2012, Artikel 216 VWEU, punt 29.

53 In bepaalde taalversies kan artikel 216, lid 1, vierde situatie, VWEU paradoxaal genoeg beperkter lijken dan artikel 3, lid 2, derde situatie, VWEU. Dit is niet het geval in de Franse versie. Hoe dan ook verbind ik, evenals advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie in advies 2/15 [(Vrijhandelsovereenkomst met Singapore), EU:C:2016:992, voetnoot 26], geen doorslaggevende betekenis aan een mogelijk verschil in de bewoordingen van deze twee bepalingen in sommige taalversies.

82. Om te beginnen moet dus worden nagegaan of sprake is van een bevoegdheid van de Unie, krachtens artikel 216, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met, in voorkomend geval, andere bepalingen van het VWEU, alvorens de vraag te behandelen wat de aard van deze bevoegdheid is en met name de vraag of het hierbij gaat om een krachtens artikel 3, lid 2, VWEU exclusieve bevoegdheid, dan wel enkel om een gedeelde bevoegdheid. Het Hof volgt dezelfde aanpak.<sup>54</sup>

*c) Gedeelde bevoegdheid en gemengde overeenkomst: twee verschillende vragen*

83. Ik wijs erop dat de vraag naar de bevoegdheid – exclusief dan wel gedeeld – niet moet worden verward met de kwestie van een gemengde overeenkomst, dat wil zeggen een overeenkomst met één of verschillende derde landen of een internationale organisatie waarbij zowel de Unie als de lidstaten partij zijn.

84. Zoals advocaat-generaal Wahl namelijk in advies 3/15 heeft uiteengezet<sup>55</sup>, „[staat][,] [w]anneer de materie waarop de overeenkomst betrekking heeft onder een gebied van gedeelde bevoegdheid [...] valt, [...] de keuze tussen een gemengde overeenkomst of een overeenkomst die wordt gesloten door de Unie alleen, in de regel ter beoordeling aan de wetgever van de Unie”.

85. Het Unierecht vereist de sluiting van een gemengde overeenkomst enkel wanneer deze voor een deel onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt en voor een deel onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, zonder dat een van die delen ten opzichte van het andere van bijkomstige aard is.<sup>56</sup>

86. Wijzigingen van een gemengde overeenkomst, zoals die waar het in deze zaak om gaat, vinden volgens ditzelfde uitgangspunt plaats. Wanneer bijvoorbeeld, op een gebied van gedeelde bevoegdheden, de Unie zou besluiten haar bevoegdheid ten aanzien van dergelijke wijzigingen uit te oefenen, beslissen dus niet langer de lidstaten maar de Unie.

87. De toetredingsovereenkomst geeft deze realiteit weer. Ingevolge artikel 6, lid 2, van deze overeenkomst wordt met betrekking tot besluiten over zaken waarin de Unie met de lidstaten een bevoegdheid deelt, door de Unie of door haar lidstaten gestemd. Wanneer dus de Unie heeft besloten haar gedeelde externe bevoegdheid uit te oefenen, wordt binnen de OTIF alleen door haar gestemd.

88. Tussen partijen staat vast dat, krachtens artikel 4, lid 2, onder g), VWEU, de Unie en de lidstaten met betrekking tot maatregelen op het gebied van het vervoerbeleid binnen de Unie een gedeelde bevoegdheid hebben en dat, in het geval van gedeelde bevoegdheid, uit artikel 2, lid 2, VWEU volgt dat zowel de Unie als de lidstaten wetgevend kunnen optreden en juridisch bindende handelingen kunnen vaststellen en dat de lidstaten hun bevoegdheid enkel uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.

89. Bovendien bestaat tussen partijen overeenstemming<sup>57</sup> over het feit dat, ten eerste, de Unie beschikt over een interne bevoegdheid, op de grondslag van artikel 91, lid 1, VWEU, om regelingen vast te stellen op de gebieden die vallen onder het privaatrechtelijke vervoersrecht voor ondernemingen voor spoorwegvervoer, te weten het (privaatrechtelijke) goederenvervoersrecht, het

54 Zie bijvoorbeeld advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punten 67 e.v.).

55 Advies (Verdrag van Marrakesh inzake de toegang tot gepubliceerde werken), EU:C:2016:657, punt 119.

56 Zie de conclusie van advocaat-generaal Wahl in advies 3/15 [(Verdrag van Marrakesh inzake de toegang tot gepubliceerde werken), EU:C:2016:657, punt 122].

57 De Bondsrepubliek Duitsland erkent dat de „Unie eventueel gemeenschappelijke bepalingen kan vaststellen”.

charterovereenkomstenrecht of overeenkomsten die betrekking hebben op de terbeschikkingstelling van een voertuig voor gebruik, alsmede het overeenkomstenrecht inzake de gebruikmaking van infrastructuur en dat, ten tweede, de Unie nog geen gebruik heeft gemaakt van een dergelijke bevoegdheid.

90. Vreemd genoeg stelt de Raad, in de betwiste punten van het bestreden besluit, dat het gaat om een gedeelde bevoegdheid, terwijl hij in zijn verweerschrift betoogt dat de Unie een exclusieve bevoegdheid heeft.

### **3. Bestaan van een externe bevoegdheid?**

#### ***a) Argumenten van partijen***

91. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat, op het externe vlak, het vervoerbeleid onder de gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten valt, met uitzondering van de in artikel 3, lid 2, VWEU bedoelde gevallen, waarin de Unie een exclusieve bevoegdheid zou hebben.

92. Om zich ervan te vergewissen dat de Unie bevoegd is om, overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, een besluit vast te stellen tot bepaling van een standpunt dat namens de Unie wordt ingenomen in een internationaal lichaam, wanneer de door een dergelijk lichaam vastgestelde handeling de wijziging van een gemengde overeenkomst beoogt, moet volgens de Bondsrepubliek Duitsland worden nagegaan of de wijzigingen betrekking hebben op bepalingen van de overeenkomst die onder de bevoegdheid van de Unie vallen. Ontbreekt een dergelijke bevoegdheid, dan kan geen besluit tot bepaling van een standpunt worden vastgesteld. De Bondsrepubliek Duitsland is van mening dat het bij dit onderzoek van belang is of het besluit van het betrokken internationale lichaam directe gevolgen heeft voor het acquis van de Unie en, bijgevolg, of er gemeenschappelijke regels bestaan waaraan mogelijkerwijs afbreuk wordt gedaan of waarvan de strekking mogelijkerwijs wordt gewijzigd door het betrokken besluit. Het bestaan van een dergelijk gevaar veronderstelt, aldus de Bondsrepubliek Duitsland, dat de wijzigingen van de bepalingen van een internationale overeenkomst onder een gebied vallen waarop de Unie reeds gemeenschappelijke regels heeft vastgesteld. In dat verband verwijst de Bondsrepubliek Duitsland naar de zaak die heeft geleid tot het AETR-arrest.<sup>58</sup>

93. De Raad, ondersteund door de Commissie, betoogt dat het optreden van de Unie op het externe vlak niet beperkt is tot aangelegenheden die reeds het voorwerp van interne bepalingen van de Unie zijn. De Unie zou ook kunnen optreden, op het externe vlak, wanneer de betrokken aangelegenheden op het niveau van de Unie nog geen of slechts gedeeltelijk voorwerp zijn van regelgeving, die bijgevolg niet kan worden geraakt. Volgens de Raad kan een internationale overeenkomst worden gesloten door de Unie alleen, door gebruik te maken, op het externe vlak, van een „mogelijke” bevoegdheid.

94. De Raad is, anders dan de Bondsrepubliek Duitsland, van mening dat op een gebied dat onder een gedeelde bevoegdheid valt, een namens de Unie in te nemen standpunt in een door een internationale overeenkomst in het leven geroepen lichaam kan worden vastgesteld door middel van een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU genomen besluit, aangezien een dergelijk standpunt het belang van de Unie dient, ook al bestaan er geen gemeenschappelijke regelingen die betrekking hebben op de betrokken materie. In een dergelijk geval zou het gaan om de uitoefening van een gedeelde externe bevoegdheid die overeenkomstig protocol (nr. 25) betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden dat aan het VEU en het VWEU is gehecht<sup>59</sup>, beperkt is tot specifieke door de rechtshandeling van de Unie geregelde punten.

<sup>58</sup> Arrest van 31 maart 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

<sup>59</sup> PB 2016, C 202, blz. 306.

95. In het onderhavige geval heeft de Unie ervoor gekozen haar externe bevoegdheid op het gebied van vervoer uit te oefenen om overeenkomstsluitende partij bij het COTIF te worden, door de omvang en de aard te preciseren van haar bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden waarvoor zij bevoegdheid heeft verkregen, zoals blijkt uit de verwijzing naar artikel 91 VWEU in de eerste aanhaling in besluit 2013/103 en de bij dit besluit gevoegde verklaring over de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie. Deze verklaring, die de indruk zou kunnen wekken dat de overdracht van gedeelde bevoegdheden onderworpen is aan het bestaan van bepalingen van de Unie, sluit in feite niet de mogelijkheid uit van een nieuwe overdracht van gedeelde bevoegdheden in het kader van het COTIF.

## **b) Beoordeling**

96. Eerst moet worden nagegaan of de Unie in casu beschikte over een externe bevoegdheid krachtens artikel 216, lid 1, VWEU.

### *1) Artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU*

97. Zoals gezegd machtigt artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU, de Unie om een overeenkomst met een of meer derde landen of internationale organisaties te sluiten wanneer het sluiten van een overeenkomst „nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken”.

98. In het onderhavige geval valt het betrokken verdrag wel degelijk onder een beleidsterrein van de Unie<sup>60</sup>, aangezien vervoer het onderwerp vormt van titel VI van het derde deel van het VWEU. Ingevolge artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de Verdragen, wat het in deze titel geregelde onderwerp betreft, nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Meer in het bijzonder blijkt uit artikel 91, lid 1, VWEU dat de Unie over een (interne) bevoegdheid beschikt om dit vervoerbeleid vast te stellen. Bovendien is krachtens artikel 100, lid 1, VWEU het bepaalde van titel VI van toepassing op onder andere het vervoer per spoor.

99. Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat artikel 91, lid 1, en artikel 80, lid 1, VWEU voorzien in een handelingsbevoegdheid van de Unie op het gebied van vervoer.<sup>61</sup>

100. In bredere zin is het vervoerbeleid onlosmakelijk verbonden met het beleid inzake de interne markt. Behalve dat het vervoerbeleid rechtstreeks bijdraagt aan de verwezenlijking van de interne markt, bepaalt het VWEU zelf dat bepaalde aspecten van het vervoer als zodanig een bijzondere categorie diensten vormen.<sup>62</sup>

101. Het in artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU bedoelde noodzakelijkheids criterium<sup>63</sup> moet mijns inziens ruim worden uitgelegd.<sup>64</sup> De bevoegde politieke instellingen beschikken dienaangaande over een ruime beoordelingsmarge. Het noodzakelijkheids criterium kan zelfs worden beschouwd als een enkele bevestiging van de declaratoire aard van de beginselen van subsidiariteit<sup>65</sup> en evenredigheid<sup>66</sup>.

60 Bovendien staat het, zoals hierboven reeds is opgemerkt, tussen partijen vast dat de Unie zou beschikken over een interne bevoegdheid op de grondslag van artikel 91, lid 1, VWEU. Wij bevinden ons dus wel degelijk op het terrein van het vervoerbeleid.

61 Zie arrest van 14 juli 2005, Commissie/Duitsland (C-433/03, EU:C:2005:462, punt 41).

62 Ingevolge artikel 58, lid 1, VWEU wordt het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer.

63 Namelijk „[nodig [...] om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken”.

64 Zulks in tegenstelling tot de noodzakelijkheidstoets als bedoeld in artikel 3, lid 2, VWEU, welke bepaling, zoals gezegd, betrekking heeft op de *exclusieve* aard van een bevoegdheid.

65 Zie artikel 5, lid 3, VEU.

66 Zie artikel 5, lid 4, VEU.



102. Hoe dan ook vormt, volgens mijn opvatting van artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU, het noodzakelijkheids criterium een criterium dat eerst en vooral tot doel heeft een externe bevoegdheid van de Unie uit te sluiten in die gevallen waarin het externe optreden van de Unie ontoereikend is om de doelstellingen van het VWEU te bereiken.

103. Hiervan is in het onderhavige geval geen sprake. De litigieuze wijzigingen maken namelijk deel uit van de verwezenlijking van de doelstellingen van het VWEU in het kader van het vervoerbeleid.

104. De vraag is nu of de Unie beschikt over een externe bevoegdheid wanneer aan de vereisten van artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU is voldaan, of dat nog aan andere vereisten moet worden voldaan. Beschikt de Unie dus over een externe bevoegdheid zonder dat een voorafgaande interne regeling moet bestaan?

105. Ik denk van wel.

106. De formulering van artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU, die op opvallende wijze herinnert aan die van artikel 352, lid 1, VWEU<sup>67</sup>, hetgeen kan worden verklaard door het feit dat de rechtspraak van het Hof vóór de vaststelling van het Verdrag van Lissabon „in zekere zin de gedachte die ten grondslag ligt aan artikel [352 VWEU] [...] naar het gebied van de externe bevoegdheden van de [Unie] heeft overgeheveld”<sup>68</sup>, is duidelijk en laat weinig ruimte voor twijfel. Deze bepaling verwijst naar de doelstellingen van de Verdragen in het kader van het beleid van de Unie.<sup>69</sup> Geen enkele voorafgaande interne regeling is vereist. In de bepalingen van het VWEU rijst pas in de fase van de kwalificatie van een externe bevoegdheid (vastgesteld krachtens artikel 216, lid 1, VWEU) de vraag naar de interne regeling waarvan sprake is in artikel 3, lid 2, tweede situatie, VWEU<sup>70</sup>, en, ook dan, is een voorafgaande interne regeling geen vereiste<sup>71</sup>.

107. Bovendien is geen enkel vereiste betreffende een voorafgaande interne regeling terug te vinden in de rechtspraak van het Hof. Telkens wanneer de vraag betreffende een voorafgaande interne regeling rees, ging het er niet om te bepalen of sprake was van een externe bevoegdheid, maar ging het er om of een externe bevoegdheid al dan niet als exclusieve externe bevoegdheid moest worden gekwalificeerd.<sup>72</sup>

108. Voorts volgt uit het arrest Kramer e.a.<sup>73</sup> dat het enkele bestaan van een interne bevoegdheid een externe bevoegdheid impliceert, ook al zijn de interne maatregelen (nog) niet vastgesteld.<sup>74</sup>

67 Welk artikel bepaalt dat „[i]ndien een optreden van de Unie in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen nodig blijkt om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken zonder dat deze Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, [...] de Raad, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen passende bepalingen vast[stelt]”.

68 Zie de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-466/98, EU:C:2002:63, punt 48).

69 Zie ook Schmalenbach, K., in: Calliess, Chr., Ruffert, M. (red.), *EUV/AEUV*, 5e druk, C. H. Beck, München, 2016, Artikel 216 VWEU, punt 12; Schütze, R., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, blz. 272. Volgens Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8e druk, Oxford University Press, 2014, blz. 186, is de formulering van artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU zelfs „gebaseerd” op die van artikel 352 VWEU.

70 Namelijk „[noodzakelijk [...] om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen”.

71 Zie ook in die zin Kadelbach, S., in: von der Groeben, H., Schwarze, J., en Hatje, A. (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7e druk, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 VEU, punt 24, en Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8e druk, Oxford University Press, 2014, blz. 180.

72 Arrest van 31 maart 1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, punt 31); advies 1/76 (Akkoord betreffende de instelling van een Europees oplegfonds voor de binnenscheepvaart) van 26 april 1977 (EU:C:1977:63); advies 1/94 (Overeenkomsten in de bijlagen bij de WTO-Overeenkomst) van 15 november 1994 (EU:C:1994:384, punt 77), en arrest van 5 november 2002, Commissie/Duitsland (C-476/98, EU:C:2002:631, punt 89).

73 Arrest van 14 juli 1976 (3/76, 4/76 en 6/76, EU:C:1976:114).

74 Zie ook Craig, P., De Burca, G., *EU law*, 6e druk, Oxford University Press, 2015, blz. 80.

109. In advies 2/00<sup>75</sup> heeft het Hof zich uitgesproken over de juiste rechtsgrondslag van de handeling waarmee de Raad voornemens was het protocol van Cartagena betreffende de preventie van biotechnologische risico's te sluiten. In deze kwestie nam de Commissie een ander standpunt in dan de Raad en de lidstaten. Terwijl volgens de Commissie dit protocol, wat de essentie betrof, binnen de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek uit hoofde van artikel 207 VWEU viel, zijnde een exclusieve externe bevoegdheid van de Unie, waren de Raad en de lidstaten van mening dat het onder het milieubeleid van artikel 192, lid 1, VWEU viel, zijnde (eveneens) een externe bevoegdheid, maar een gedeelde.

110. Volgens het Hof had de sluiting van het protocol van Cartagena namens de Unie moeten worden gebaseerd op één rechtsgrondslag die specifiek betrekking heeft op het milieubeleid, te weten artikel 192, lid 1, VWEU.<sup>76</sup> Het Hof voegde hier, onder verwijzing naar het AETR-arrest<sup>77</sup>, nog het volgende aan toe: „Derhalve dient nog te worden onderzocht, of de [Unie] aan artikel [192 VWEU] een *uitsluitende* bevoegdheid<sup>78</sup> voor de sluiting van het protocol ontleent op grond dat op [Unie]niveau handelingen van afgeleid recht bestaan die de materie van de biodiversiteit bestrijken en die in geval van deelneming van de lidstaten aan de procedure tot sluiting van het protocol zouden kunnen worden aangetast [...]”<sup>79</sup> Het Hof heeft verklaard dat in dit geval de harmonisatie op het interne vlak op het toepassingsgebied van het protocol van Cartagena dit gebied slechts zeer ten dele bestreek en dat de Unie en de lidstaten voor de sluiting van het protocol over een gedeelde bevoegdheid beschikten.<sup>80</sup>

111. Het Hof heeft dus, allereerst, het bestaan van een bevoegdheid vastgesteld alvorens zich te buigen over de exclusiviteit ervan. Pas daarna heeft het Hof het bestaan van handelingen van afgeleid recht onderzocht. Uit advies 2/00<sup>81</sup> volgt dus dat het bestaan van een gedeelde externe bevoegdheid losstaat van het bestaan van handelingen van afgeleid recht en dus het bestaan van een interne bevoegdheid.

112. Voorts volgt uit de zaken die hebben geleid tot de arresten Commissie/Frankrijk<sup>82</sup> en Commissie/Ierland<sup>83</sup> dat de Unie internationale overeenkomsten kan sluiten, ook al bestaat voor de specifieke onderwerpen van die overeenkomsten nog geen of slechts een zeer fragmentarische regelgeving op het niveau van de Unie, die bijgevolg niet kan worden geraakt.

113. Deze drie zaken<sup>84</sup> betroffen de externe bevoegdheid van de Unie op milieugebied, een gedeelde bevoegdheid. Anders dan de Bondsrepubliek Duitsland betoogt, wordt aan de in het vorige punt gedane vaststelling niet afgedaan door het feit dat het ging om een expliciete externe bevoegdheid op grond van artikel 192 en artikel 191, lid 1, vierde streepje, VWEU<sup>85</sup> en niet om een impliciete externe bevoegdheid, overeenkomstig artikel 91 VWEU, juncto artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU. Een impliciete bevoegdheid is niet minder geldig dan een expliciete bevoegdheid.

75 Advies (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punten 44-47).

76 Advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punten 42 en 44).

77 Arrest van 31 maart 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

78 Cursivering van mij.

79 Advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punt 45).

80 Advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punten 46 en 47).

81 Advies (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664)

82 Arrest van 7 oktober 2004 (C-239/03, EU:C:2004:598, punt 30).

83 Arrest van 30 mei 2006 (C-459/03, EU:C:2006:345, punt 95).

84 Advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664); arresten van 7 oktober 2004, Commissie/Frankrijk (C-239/03, EU:C:2004:598), en 30 mei 2006, Commissie/Ierland (C-459/03, EU:C:2006:345).

85 Zie ook artikel 216, lid 1, eerste situatie, VWEU.

114. Verder ben ik mij bewust van het feit dat de contexten van de zaken die hebben geleid tot de arresten Commissie/Frankrijk en Commissie/Ierland verschilden van die van de onderhavige zaak, aangezien het eerst en vooral ging om het onderzoek door het Hof van zijn eigen bevoegdheid om de bepalingen van een gemengde overeenkomst uit te leggen en om kennis te nemen van een geschil over de naleving van deze bepalingen. Dat verandert evenwel niets aan de vaststellingen van het Hof in deze zaken. De context kan verschillen, maar het recht niet. In deze twee zaken ging het om de externe bevoegdheid van de Unie op milieugebied, hetgeen een, in beginsel, gedeelde bevoegdheid is.

115. De vaststellingen van het Hof in de zaken Commissie/Frankrijk en Commissie/Ierland kunnen dus worden toegepast op de onderhavige zaak.<sup>86</sup>

## 2) *Andere verplichtingen van de Raad*

116. De door mij voorgestelde lezing van artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU betekent niet dat de politieke instellingen van de Unie over een onbeperkte beoordelingsbevoegdheid beschikken.

117. In de eerste plaats zijn zij onderworpen aan de motiveringsplicht van artikel 296, tweede alinea, VWEU. Ik zal dieper ingaan op dit punt in het kader van het onderzoek van het tweede middel van de Bondsrepubliek Duitsland.

118. In de tweede plaats moeten deze instellingen, indien zij een gedeelde bevoegdheid uitoefenen, het in artikel 5, lid 3, VEU verankerde subsidiariteitsbeginsel in acht nemen. Dit beginsel is van toepassing op de uitoefening van elke gedeelde bevoegdheid, ongeacht of deze intern of extern van aard is.<sup>87</sup>

## c) *Slotsom*

119. Gelet op het voorgaande beschikt de Unie over een externe bevoegdheid krachtens artikel 91 juncto artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU. Ik heb hierboven vastgesteld dat, in het kader van het beleid van de Unie, de betrokken maatregelen deel uitmaken van de verwezenlijking van de in de Verdragen opgenomen doelstellingen. De Raad heeft deze bevoegdheid uitgeoefend. Hieruit volgt dat, overeenkomstig artikel 2, lid 2, tweede volzin, VWEU, de Bondsrepubliek Duitsland haar gedeelde bevoegdheid niet meer kan uitoefenen.

120. Bijgevolg heeft de Raad het in artikel 5, lid 2, VEU verankerde beginsel van bevoegdheidstoedeling niet geschonden en moet het eerste middel dus worden afgewezen.

121. Het onderzoek van het eerste middel zou hier moeten stoppen, aangezien ik in overweging geef om het af te wijzen. Ik zal mijn analyse niettemin voortzetten voor het geval dat het Hof tevens een analyse wenst van de vraag of, in het onderhavige geval, de Unie ook over een exclusieve externe bevoegdheid beschikte.

<sup>86</sup> Het door de Bondsrepubliek Duitsland aangevoerde arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 36), doet niet af aan deze vaststellingen. In die zaak was namelijk sprake van een interne regeling (zie punt 37 van dit arrest).

<sup>87</sup> Zie ook in die zin Lorz, R. A., Meurers, V., in von Arnould, A. (red.), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht, Band 10)*, Nomos, Baden-Baden, 2014, § 2, punt 42; Kadelbach, S., in: von der Groeben, H., Schwarze, J., en Hatje, A. (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7e druk, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 VEU, punt 24; Roldán Barbero, J., „ The relationship of the Member States' International Agreements with the EU”, in Eeckhout, P., Lopez-Escudero, M. (red.), *The European Union's external action in times of crisis*, Hart, Oxford, Portland (Oregon), 2014, blz. 249-269, en in het bijzonder blz. 266.

#### **4. Bestaan van een exclusieve externe bevoegdheid?**

##### **a) Artikel 3, lid 2, derde situatie, VWEU**

122. Er dient te worden nagegaan of de Unie beschikt over een exclusieve externe bevoegdheid krachtens artikel 3, lid 2, VWEU.

123. Bij gebreke van een overeenkomstige bepaling in een wetgevingshandeling van de Unie moet de eerste situatie van artikel 3, lid 2, VWEU direct buiten beschouwing worden gelaten.

124. Hetzelfde geldt voor de tweede situatie van dit artikel die mijns inziens niet van toepassing is, aangezien op geen enkele wijze uit het dossier blijkt dat de vaststelling van het besluit door de Raad „noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen”. Het gaat dus, in het onderhavige geval, niet om een situatie als in advies 1/76.<sup>88</sup>

125. Derhalve blijft de derde situatie van artikel 3, lid 2, VWEU over.

126. De vraag die rijst is de volgende: hoe moeten de woorden „wanneer die sluiting [van een internationale overeenkomst] gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen” in artikel 3, lid 2, VWEU worden uitgelegd?

127. Deze formulering is in lijn met die welke het Hof in punt 22 van het AETR-arrest<sup>89</sup> heeft gebruikt voor de omschrijving van de aard van de internationale verbintenissen die buiten het kader van de instellingen van de Unie niet door de lidstaten mogen worden aangegaan wanneer gemeenschappelijke regels van de Unie zijn vastgesteld om de doelstellingen van het VWEU te verwezenlijken.<sup>90</sup> Deze woorden moeten dus worden uitgelegd in het licht van de preciseringen van het Hof in het AETR-arrest en de rechtspraak die uit dit arrest is voortgekomen.<sup>91</sup>

128. Welke uitleg moet dan worden gegeven aan de formulering „gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen”?

129. De formulering van artikel 3, lid 2, VWEU impliceert dat met betrekking tot het onder de internationale overeenkomst vallende gebied reeds regels van de Unie moeten bestaan. Is geen sprake van dergelijke regels, dan is het moeilijk voor te stellen hoe de sluiting van een dergelijke overeenkomst de regels van de Unie kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.<sup>92</sup> Bij de „gemeenschappelijke regels” gaat het mijns inziens noodzakelijkerwijs om bepalingen van afgeleid Unierecht en niet, tevens, om bepalingen van de Verdragen, om de eenvoudige reden dat deze bewoordingen, in grote lijnen, de codificatie van de uit het AETR-arrest voortkomende rechtspraak beogen.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> Advies (Akkoord betreffende de instelling van een Europees oplegfonds voor de binnenscheepvaart), van 26 april 1977 (EU:C:1977:63).

<sup>89</sup> Arrest van 31 maart 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

<sup>90</sup> Zie arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 66).

<sup>91</sup> Zie arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 67).

<sup>92</sup> Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:224, punt 89).

<sup>93</sup> Arrest van 31 maart 1971 (22/70, EU:C:1971:32). Zie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Raad (C-137/12, EU:C:2013:441, punten 111-117), en de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:224, punt 96). Zie ook arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 67).

130. Volgens vaste rechtspraak van het Hof bestaat er een risico dat internationale verbintenissen gemeenschappelijke regels van de Unie aantasten of de strekking ervan wijzigen, waardoor een exclusieve externe bevoegdheid van de Unie gerechtvaardigd kan zijn, wanneer deze verbintenissen binnen de werkingssfeer van die regels vallen.<sup>94</sup> Voor de vaststelling dat er een dergelijk risico is, hoeven het door de internationale verbintenissen bestreken gebied en het door de Unieregeling bestreken gebied elkaar niet volledig te dekken.<sup>95</sup> Dergelijke verbintenissen kunnen de strekking van de gemeenschappelijke regels van de Unie ook aantasten of wijzigen wanneer die verbintenissen behoren tot een gebied dat reeds grotendeels wordt bestreken door dergelijke regels.<sup>96</sup>

131. Voorts heeft het Hof verklaard dat het bestaan van een bevoegdheid van de Unie, die bovendien exclusief is, moet worden gebaseerd op de gevolgtrekkingen uit een globaal en concreet onderzoek van de verhouding tussen de beoogde internationale overeenkomst en het geldende Unierecht. Bij dat onderzoek moet rekening worden gehouden met de gebieden die door respectievelijk de regels van de Unie en de bepalingen van de voorgenomen overeenkomst worden bestreken, de verwachte ontwikkeling ervan voor zover die voorspelbaar is, alsook de aard en inhoud van die regels en bepalingen, teneinde zich ervan te vergewissen dat de overeenkomst geen afbreuk kan doen aan de uniforme en coherente toepassing van de regels van de Unie en aan de goede werking van het systeem dat daarbij is ingesteld.<sup>97</sup>

132. De onderhavige zaak moet in het licht van deze elementen worden geanalyseerd.

133. De litigieuze wijzigingen hebben betrekking op het gebied van het privaatrechtelijke contractenrecht inzake het vervoer over het spoor van goederen en personen. Het staat tussen de partijen vast dat dit gebied nog niet onder een regeling van de Unie valt.

134. Dienaangaande betwist de Raad niet dat een alomvattende, samenhangende wetgeving van de Unie op het gebied van het privaatrechtelijke vervoersrecht ontbreekt. Hij is evenwel van mening dat de litigieuze wijzigingen afbreuk kunnen doen aan andere bepalingen van de Unie die merendeels zijn opgenomen in „bijlage III”<sup>98</sup> bij besluit 2013/103 en dat zij dus onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen.

### ***b) Punt 5: gedeeltelijke herziening van aanhangsel B (CIM)***

135. De voorstellen tot wijziging van artikel 6 en artikel 6a van aanhangsel B (CIM) voorzien in de invoering van een elektronische vrachtbrief.

#### *1) Argumenten van partijen*

136. De Bondsrepubliek Duitsland benadrukt dat het Unierecht dienaangaande geen enkele bepaling kent op het gebied van het goederenvervoer. Daarom kan geen enkele bepaling van het Unierecht worden aangetast door de wijziging van aanhangsel B (CIM). Een indirect gevolg van deze wijziging voor bepaalde voorschriften van de Unie met betrekking tot douanezaken of op veterinair gebied –

<sup>94</sup> Zie arresten van 31 maart 1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, punt 30); 5 november 2002, Commissie/Denemarken (C-467/98, EU:C:2002:625, punt 82), en 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 68).

<sup>95</sup> Zie advies 1/03 (Nieuw Verdrag van Lugano) van 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punt 126), en arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 69).

<sup>96</sup> Zie advies 2/91 (Verdrag nr. 170 van de IAO) van 19 maart 1993 (EU:C:1993:106, punt 25); arrest van 5 november 2002, Commissie/Denemarken (C-467/98, EU:C:2002:625, punt 82); advies 1/03 (Nieuw Verdrag van Lugano) van 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punten 120 en 126), en arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 70).

<sup>97</sup> Zie advies 1/03 (Nieuw Verdrag van Lugano) van 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punt 124); arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 74), en advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punt 74).

<sup>98</sup> Ik denk dat de Raad eerder doelt op het aanhangsel van bijlage I.

waarop het publiek recht van toepassing is –, volstaat niet om te kunnen spreken van een gevolg voor het Unierecht. In ieder geval sluit artikel 2 van aanhangsel B (CIM), waaruit volgt dat de voorschriften op douanegebied en wat de bescherming van dieren betreft ongewijzigd blijven, elk indirect gevolg voor de bepalingen van de Unie betreffende deze gebieden uit. Voorts raakt de betrokken wijziging niet aan het recht van partijen om het gebruik van een papieren vrachtbrief overeen te komen.

137. De Raad betoogt dat de invoering van de elektronische vrachtbrief gevolgen heeft voor de vereenvoudigde procedure voor het douanevervoer over het spoor, bedoeld in de artikelen 414 en 419 van verordening nr. 2454/93, en, meer in het bijzonder, voor de formaliteiten als bedoeld in artikel 412, artikel 416, lid 1, en artikel 419, leden 1 en 2, van deze verordening alsmede artikel 94 van verordening nr. 2913/92. Het gebruik van een elektronische vrachtbrief maakt het feitelijk onmogelijk te kiezen voor een vereenvoudigde douaneprocedure en verzwaart bijgevolg de douanecontroles aanzienlijk. Bovendien heeft de invoering van deze elektronische vrachtbrief eveneens gevolgen voor de wetgeving op het gebied van dierenbescherming en fytosanitaire bescherming, namelijk voor richtlijn 97/78/EG<sup>99</sup>, richtlijn 2000/29/EG<sup>100</sup>, alsmede verordening nr. 136/2004, waarin als algemene regel het gebruik van papieren documenten voor de begeleidende documenten is voorzien. Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 6, lid 7, van aanhangsel B (CIM) blijkt trouwens eveneens de directe onderlinge werking tussen de vrachtbrief CIM en de douanewetgeving van de Unie. Bijgevolg kan de wijziging van artikel 6 en de invoering van artikel 6a in aanhangsel B (CIM) de bepalingen van het Unierecht aantasten.

138. Volgens de Raad snijdt het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat de vervoersrechtelijke bepalingen als bedoeld in bijlage I bij besluit 2013/103 niet worden aangetast, geen hout. Niet alleen bevat deze bijlage geen uitputtende lijst van de handelingen van de Unie die betrekking hebben op de onderwerpen die onder het COTIF vallen, ook vereist de rechtspraak van het Hof niet dat de regels van de Unie die mogelijk zouden worden aangetast in een en hetzelfde instrument van de Unie zijn opgenomen.

139. De Raad is derhalve van mening dat de Unie met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen van aanhangsel B (CIM) beschikt over een exclusieve bevoegdheid.

## 2) *Beoordeling*

140. Uitgaande van de hiervoor aangehaalde rechtspraak ter zake van de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie en ter uitlegging van artikel 3, lid 2, VWEU zie ik niet hoe, in het onderhavige geval, de voorgestelde wijzigingen van aanhangsel B (CIM) de „gemeenschappelijke regels k[unnen] aantasten of de strekking daarvan k[unnen] wijzigen”.

141. Aanhangsel B (CIM) heeft betrekking op de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM), dat wil zeggen de overeenkomst tussen een vervoerder van goederen en een spoorvervoerder. Een dergelijke overeenkomst moet worden vastgelegd in een „vrachtbrief” overeenkomstig een uniform model die elk vervoer begeleidt. De vrachtbrief bevat met name gedetailleerde informatie over het traject en de vervoerde goederen. In de douaneprocedure van de Unie vervangt de vrachtbrief de aangifte voor douanevervoer die normaalgesproken nodig is voor

<sup>99</sup> Richtlijn van de Raad van 18 december 1997 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht (PB 1998, L 24, blz. 9).

<sup>100</sup>

Richtlijn van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen (PB 2000, L 169, blz. 1).

goederen in het communautaire douanevervoer.<sup>101</sup> Hoewel de uitvoeringsverordening van het douanewetboek de CIM-vrachtbrief uitdrukkelijk vermeldt, is deze vereenvoudiging, zoals – onweersproken door Raad – wordt betoogd door de Bondsrepubliek Duitsland, in de praktijk<sup>102</sup> ook van toepassing op vrachtbrieven die onder andere internationale overeenkomsten vallen.

142. De voorgestelde wijziging beoogt de invoeging van een nieuw artikel 6a in aanhangsel B (CIM) dat, onder andere, de vereisten beschrijft die van toepassing zijn op de elektronische vrachtbrieven. Artikel 6, lid 9, van aanhangsel B (CIM) bepaalt reeds nu dat „[d]e vrachtbrief, met inbegrip van de duplicaat-vrachtbrief, [...] ook [kan] worden opgesteld in de vorm van elektronische registratie van gegevens, die kunnen worden omgezet in leesbare lettertekens”.<sup>103</sup> Het is dus reeds mogelijk om gebruik te maken van een vrachtbrief in elektronische vorm, ook al is hiervoor nog geen standaard gespecificeerd. Verordening nr. 2913/92 zegt niets over het gebruik van deze elektronische brief. Enkel artikel 233, lid 4, van deze verordening vermeldt in algemene zin het „elektronisch vervoersdocument”. In dit artikel wordt enkel bepaald dat het gebruik van elektronische documenten in beginsel mogelijk is. Deze bepaling verwijst evenwel niet naar enig formaat van de vrachtbrief.

143. De wijziging die wordt voorgesteld door de invoeging van artikel 6a in aanhangsel B (CIM), namelijk het voorschrijven van een elektronisch formaat als de norm voor een vrachtbrief, heeft geen direct gevolg voor het verloop van de douaneprocedure. Voor zover de Raad dienaangaande betoogt dat de elektronische brieven, in de huidige stand van het Unierecht, niet zullen worden aanvaard door de bevoegde autoriteiten, moet worden geconstateerd dat het elektronische document enkel hoeft te worden geprint om aan de douaneprocedure te voldoen.

144. Van een exclusieve bevoegdheid is dus geen sprake.

#### ***c) Punten 4 en 7: gedeeltelijke herziening van het COTIF – basisverdrag en van aanhangsel D (CUV)***

145. Aanhangsel D (CUV), dat wil zeggen de uniforme regels betreffende de overeenkomsten inzake het gebruik van voertuigen (CUV), beoogt met name de vaststelling van de aansprakelijkheid in geval van verlies of beschadiging van een voertuig of in geval van hierdoor veroorzaakte schade. De voorgestelde wijziging betreft de definitie van „houder” van een voertuig, in de zin van het COTIF.

##### *1) Argumenten van partijen*

146. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat dit gebied thans door geen enkele bepaling van de Unie wordt bestreken. De enige handeling van de Unie waarnaar de Raad verwijst met betrekking tot een van de vijf betrokken wijzigingen, te weten richtlijn 2008/110, heeft enkel betrekking op publiekrechtelijke vragen die onder de veiligheid op het spoor vallen. Bijgevolg heeft het begrip „houder”, ofschoon het zowel in richtlijn 2008/110 als in aanhangsel D (CUV) wordt gebruikt, betrekking op een in beide gevallen andere reglementaire context. Terwijl richtlijn 2008/110 ziet op de publiekrechtelijke verplichtingen van de spoorwegondernemingen en de bevoegdheden van de

<sup>101</sup>  
Zie artikel 413 van de uitvoeringsverordening.

<sup>102</sup>  
Zoals ook volgt uit de richtsnoeren voor uitvoer en uitgang in de context van verordening (EG) nr. 648/2005 van 27 oktober 2010, vastgesteld door het Comité douanewetboek, gepubliceerd door de Commissie onder de verwijzing „TAXUD/A3/0034/2010” op het volgende internetadres: [http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export\\_exit\\_guidelines\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export_exit_guidelines_fr.pdf) (zie deel B, punt 10.4). Uiteraard is dit document juridisch niet bindend, maar het beschrijft wel de praktijk.

<sup>103</sup>  
Deze bepaling luidt verder: „De voor de registratie en verwerking van de gegevens gebruikte procedures moeten uit functioneel oogpunt gelijkwaardig zijn, in het bijzonder wat betreft de bewijskracht van de vrachtbrief, die door deze elektronische gegevens wordt gevormd.”

autoriteiten, heeft aanhangsel D (CUV) betrekking op de contractuele rechten en verplichtingen in geval van verlies van een spoorwegvoertuig of van schade die door een dergelijk voertuig is veroorzaakt. Daarom verschilt, volgens de Bondsrepubliek Duitsland, de definitie van het begrip „houder” in de betrokken wijzigingen van die in het Unierecht.

147. De Raad daarentegen benadrukt de nauwe banden tussen de bepalingen van aanhangsel D (CUV) en het Unierecht. Zoals namelijk blijkt uit de overwegingen 3 en 4 van richtlijn 2008/110, hebben eerdere wijzigingen van dit aanhangsel met betrekking tot de rechten en verplichtingen van houders in het verleden reeds aanleiding gegeven tot wijzigingen van richtlijn 2004/49. De huidige wijzigingsvoorstellen strekken er, om te beginnen, toe de definitie van het begrip „houder” als bedoeld in aanhangsel D (CUV) en die in richtlijn 2008/110 onderling aan te passen. Verder zijn zij erop gericht de houder te verplichten een met onderhoud belaste entiteit (hierna: „OBE”) te benoemen bij het sluiten van een overeenkomst voor het gebruik en de uitwisseling van informatie tussen de houder en de OBE te regelen, onderwerpen die reeds tot in detail in het Unierecht zijn geregeld, namelijk in richtlijn 2008/110 en verordening (EG) nr. 445/2011.<sup>104</sup> Zou hun inhoud anders zijn geweest, dan hadden deze wijzigingen de bepalingen van het recht van de Unie kunnen aantasten en tot toepassingsproblemen kunnen leiden en tevens op het externe vlak een negatief signaal hebben afgegeven.

148. De Raad is bijgevolg van mening dat de voorgestelde wijzigingen van aanhangsel D (CUV) onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen.

## 2) *Beoordeling*

149. Het is duidelijk dat de voorgestelde wijziging van artikel 12 en aanhangsel D (CUV) ertoe strekte de in het COTIF gebruikte definitie en die van richtlijn 2004/49 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen onderling aan te passen. Deze richtlijn bevat een bepaling volgens welke de houder een OBE kan zijn. In de overwegingen 3 en 4 van richtlijn 2008/110 valt te lezen dat de definitie van „houder” in de zin van deze richtlijn zo dicht mogelijk bij de definitie van het COTIF moet liggen. Aangezien de definities van een enkel begrip in een specifieke handeling van de Unie, in het onderhavige geval richtlijn 2008/110, en in het COTIF op elkaar zijn gestoeld, zal elke wijziging van de betrokken definitie in het COTIF directe gevolgen hebben voor deze specifieke handeling en deze dus kunnen aantasten.

150. De Unie beschikt derhalve voor dit punt over een exclusieve bevoegdheid.

## **d) Punt 12: gedeeltelijke herziening van aanhangsel E (CUI)**

### 1) *Argumenten van partijen*

151. Wat de voorgestelde wijzigingen van aanhangsel E (CUI) betreft, is de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat deze uitsluitend betrekking hebben op privaatrechtelijke vragen ter zake van de contractuele aansprakelijkheid of het gebied van het gebruik van de spoorweginfrastructuur. De Unie heeft op het gebied van de spoorweginfrastructuur inderdaad bepaalde handelingen vastgesteld, opgenomen in het aanhangsel bij bijlage I bij besluit 2013/103, zoals richtlijn 2001/14 of richtlijn 2004/49. Deze handelingen streven evenwel doelstellingen na die onder het publiekrecht vallen en dus

<sup>104</sup>

Verordening van de Commissie van 10 mei 2011 betreffende een systeem voor de certificering van met het onderhoud van goederenwagens belaste entiteiten en tot wijziging van verordening (EG) nr. 653/2007 (PB 2011, L 122, blz. 22).



niet zien op aangelegenheden die door aanhangsel E (CUI) worden bestreken. Integendeel, richtlijn 2004/49 sluit uitdrukkelijk privaatrechtelijke vragen uit van de werkingssfeer van haar bepalingen. Voorts houdt artikel 5 bis van aanhangsel E (CUI) in dat elk indirect gevolg van de betrokken wijzigingen voor het recht van de Unie dat onder het publiekrecht valt wordt uitgesloten.

152. Met betrekking tot het door de Unie in te nemen standpunt ter zake van de voorgestelde wijzigingen van aanhangsel E (CUI), is de Raad van mening dat de contractuele bepalingen inzake het gebruik van de infrastructuur niet geïsoleerd moeten worden gezien, aangezien zij een wisselwerking vertonen met de bepalingen van het internationale en Europese spoorwegrecht en, meer in het bijzonder, met de publiekrechtelijke bepalingen inzake de veiligheid. De uitbreiding van de aansprakelijkheid van de beheerder voor door de vervoerder betaalde vermogensschade die haar oorzaak vindt in de infrastructuur, leidt mogelijkerwijs tot een wijziging van de aansprakelijkheidsvoorwaarden die onder het Unierecht vallen, ondanks de bepaling van artikel 5 bis van aanhangsel E (CUI) inzake de wetgeving die onverlet blijft. Hetzelfde geldt voor de wijzigingsvoorstellen die beogen de werkingssfeer van aanhangsel E (CUI) tot het nationale vervoer uit te breiden en een rechtsgrondslag voor de algemene voorwaarden betreffende de overeenkomsten inzake het gebruik van voertuigen in het internationale spoorwegverkeer in het leven te roepen.

## 2) *Beoordeling*

153. Aanhangsel E (CUI) regelt de overeenkomsten inzake het gebruik van de spoorweginfrastructuur (CUI) bij vervoer, met inbegrip van de vorm en de raamvoorwaarden van de overeenkomst. De door het CIT voorgestelde wijzigingen omvatten de uitbreiding van de werkingssfeer van de CUI tot binnenlandse activiteiten, de invoering van contractueel bindende algemene voorwaarden en, tot slot, de uitbreiding van de aansprakelijkheid van de infrastructuurbeheerder voor schade.

154. Een enkele Unierechtelijke bepaling verwijst naar overeenkomsten tussen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders. Het gaat om artikel 28 van richtlijn 2012/34/EU<sup>105</sup>, waarin wordt bepaald dat die overeenkomsten niet-discriminerend en transparant moeten zijn.

155. Dit volstaat niet als grondslag voor een exclusieve bevoegdheid.

## **B. Tweede middel: schending van artikel 296 VWEU**

156. Met haar tweede middel betoogt de Bondsrepubliek Duitsland, ondersteund door de Franse Republiek, dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd op grond dat de Raad niet heeft aangetoond dat de punten die het voorwerp waren van het standpunt van de Unie betrekking hadden op een gebied dat reeds grotendeels in het Unierecht is geregeld.

### **1. Argumenten van partijen**

157. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland is een duidelijke afbakening van de bevoegdheden bijzonder van belang in geval van gemengde overeenkomsten, om de bevoegdheden van de verschillende actoren in de instanties van internationale organisaties te bepalen. In het onderhavige geval heeft de Raad geen enkel Unierechtelijk instrument aangehaald of enkel verwezen naar instrumenten die verband houden met het publiek recht, terwijl de voorgestelde wijzigingen enkel betrekking hebben op het privaatrechtelijke vervoersrecht. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland heeft de Raad noch in het bestreden besluit, noch in zijn verweerschrift de rechtsgrondslag voor een materiële externe

<sup>105</sup>

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB 2012, L 343, blz. 32).

bevoegdheid van de Unie genoemd. Voor zover de Raad in zijn verweerschrift bepaalde handelingen van de Unie heeft aangevoerd die, volgens hem, zouden kunnen worden aangetast mochten de litigieuze wijzigingen worden goedgekeurd, zijn de meeste van deze handelingen evenwel niet vermeld in het bestreden besluit, en zelfs niet in besluit 2013/103.

158. De Raad, ondersteund door de Commissie, betoogt dat de motivering van de bevoegdheid van de Unie duidelijk blijkt uit het bestreden besluit. De bepalingen van de Unie die door de litigieuze wijzigingen kunnen worden aangetast, zijn in dit besluit vermeld. Het feit dat, volgens de Bondsrepubliek Duitsland, de aangevoerde Unierechtelijke bepalingen niet relevant zijn, doet niet af aan de toereikendheid van de motivering van het bestreden besluit. Hoe dan ook heeft de Raad, op een gebied dat onder een, op zijn minst, gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten valt, voldaan aan zijn motiveringsplicht door een enkele verwijzing naar de rechtsgrondslag van zijn optreden en door een beschrijving van zijn standpunt. Volgens de Raad is artikel 218, lid 9, VWEU de juiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van het bestreden besluit en was een bijkomende motivering niet vereist. Verder doet het feit dat het bestreden besluit is gebaseerd op niet in besluit 2013/103 vermelde Unierechtelijke bepalingen niet ter zake.

## 2. *Beoordeling*

159. Dit middel berust op het betoog van de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van haar eerste middel dat, naar ik het Hof in overweging heb gegeven, moet worden afgewezen. Indien, zoals ik al heb uiteengezet, het niet noodzakelijk is dat het gebied van de wijziging reeds grotendeels in het interne recht is geregeld, zijn de vereisten met betrekking tot de motivering dus beperkt.

160. Ingevolge artikel 296, tweede alinea, VWEU worden rechtshandelingen met redenen omkleed en verwijzen zij naar de voorstellen, initiatieven, aanbevelingen, verzoeken of adviezen waarin de Verdragen voorzien.

161. Volgens vaste rechtspraak vereist deze motiveringsplicht dat alle betrokken handelingen een uiteenzetting van de redenen bevatten op grond waarvan de instelling ze heeft vastgesteld, zodat het Hof zijn toezicht kan uitoefenen en de lidstaten en de belanghebbenden de voorwaarden kennen waaronder de instellingen van de Unie het VWEU hebben toegepast.<sup>106</sup> De plicht om de rechtsgrondslag van een handeling te vermelden maakt eveneens deel uit van de motiveringsplicht.<sup>107</sup> Bovendien is het, volgens vaste rechtspraak, niet noodzakelijk dat alle verschillende gegevens die feitelijk of rechtens relevant zijn, in de motivering worden vermeld.<sup>108</sup> Bij de vraag of de motivering van een beschikking aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, moet niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin zij is gegeven, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.<sup>109</sup>

162. Vormt artikel 218, lid 9, VWEU de procedurele rechtsgrondslag voor de vaststelling van een besluit in het kader van een procedure die dient te worden gevolgd door de politieke instellingen van de Unie voor de wijziging van bepalingen van een overeenkomst die niet onder het institutionele kader van deze overeenkomst vallen en gelet op het feit, zoals ik reeds heb opgemerkt in deze conclusie, dat deze bepaling het bestaan veronderstelt van een materiële bevoegdheid van de Unie,

<sup>106</sup>

Zie arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>107</sup>

Zie arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>108</sup>

Zie arrest van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie (C-350/88, EU:C:1990:71, punt 16).

<sup>109</sup>

Zie arrest van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie (C-350/88, EU:C:1990:71, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak)

dan moet de Raad in dit besluit dus de materiële rechtsgrondslag van de bevoegdheid van de Unie alsmede de rechtvaardiging van deze bevoegdheid te vermelden. Het staat namelijk aan de Raad om de materiële en procedurele rechtsgrondslagen te vermelden.<sup>110</sup> Een dergelijke verplichting vloeit voort uit artikel 296 VWEU.<sup>111</sup>

163. In het onderhavige geval is de Raad deze verplichting nagekomen. Hij heeft de toepasselijke materiële rechtsgrondslag duidelijk vermeld, namelijk artikel 91, lid 1, VWEU, en zijn standpunt gemotiveerd. Tevens heeft de Raad in het bestreden besluit punt voor punt de redenen gemotiveerd die de noodzaak van een optreden van de Unie rechtvaardigden. Verder heeft de Raad artikel 218, lid 9, VWEU vermeld als de van toepassing zijnde procedure.

164. In de procedure voor het Hof heeft de Raad te kennen gegeven van mening te zijn dat niet alleen sprake is van een (gedeelde) bevoegdheid krachtens artikel 91, lid 1, en artikel 216, lid 1, tweede situatie, VWEU, maar ook dat het hierbij overeenkomstig artikel 3, lid 2, VWEU gaat om een exclusieve bevoegdheid.

165. Laatstgenoemde bepaling wordt nergens in de motivering van de Raad vermeld. Aangezien de Unie – met uitzondering van één punt – niet over een exclusieve bevoegdheid beschikt, zou het bovendien voor de Raad onmogelijk zijn geweest te motiveren dat de Unie over een dergelijke bevoegdheid beschikte.

166. Niettemin is het ontbreken van een verwijzing naar artikel 3, lid 2, VWEU niet relevant voor het onderhavige middel, omdat een ontoereikende motivering met betrekking tot een (niet-bestaande) exclusieve bevoegdheid geen gevolgen heeft voor wat artikel 296 VWEU betreft.

167. Bijgevolg moet het tweede middel worden afgewezen.

### **C. Derde middel: schending van artikel 4, lid 3, VEU**

#### ***1. Argumenten van partijen***

168. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat het in artikel 4, lid 3, VEU verankerde beginsel van loyale samenwerking vereist dat in geval van een verschil van mening tussen de lidstaten en de Unie over de afbakening van de bevoegdheden in het kader van de uitoefening van rechten als leden van een internationale organisatie, de instellingen van de Unie ervoor moeten zorgen dat de handeling van de Unie ter bepaling van het standpunt van de Unie op tijd wordt vastgesteld zodat de lidstaat die de bevoegdheid van de Unie betwist, het Hof tijdig kan verzoeken om opheldering van deze kwestie. Ook vereist het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming dat de vaststellingsprocedure zodanig wordt ingericht dat een lidstaat die de vastgestelde handeling betwist zich kan wenden tot de rechterlijke instanties van de Unie met het verzoek om opschorting van de uitvoering vóórdat de betrokken handeling onomkeerbare effecten sorteert.

169. Hoewel, in het onderhavige geval, de Bondsrepubliek Duitsland onmiddellijk nadat de Commissie op 5 juni 2014 het voorstel voor een besluit had voorgelegd, blijk gaf van haar bedenkingen, heeft de Raad gewacht tot 24 juni 2014, dat wil zeggen tot aan de vooravond van het begin van de 25<sup>e</sup> zitting van de Herzieningscommissie van de OTIE, met de vaststelling van het besluit, waardoor de Bondsrepubliek Duitsland minder dan 24 uur de tijd had om zich tot het Hof van Justitie te wenden. Hiermee heeft de Raad zowel het beginsel van loyale samenwerking als het beginsel van doeltreffende

<sup>110</sup>

Zie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:249, punt 78).

<sup>111</sup>

Zie arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punt 37).

rechtsbescherming geschonden. Indien het niet meer mogelijk is terug te komen op de door de Herzieningscommissie van de OTIF vastgestelde handelingen, blijft de noodzaak van een doeltreffende rechtsbescherming desondanks bestaan vanwege de inleiding door de Commissie van een EU-pilotprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland in het kader waarvan de Commissie haar verwijt het bestreden besluit te hebben geschonden. Bovendien bestaat het gevaar dat de situatie waarin de Raad in het kader van werkzaamheden binnen de Herzieningscommissie van de OTIF een besluit vaststelt krachtens artikel 218, lid 9, VWEU, zich herhaalt.

170. De Raad, ondersteund door de Commissie, is van mening het beginsel van loyale samenwerking te hebben nageleefd. In de voorbereidende instanties van de Raad zijn namelijk meerdere vergaderingen gewijd aan de bespreking van met name de punten ten aanzien waarvan de Bondsrepubliek Duitsland twijfels had laten blijken wat betreft de bevoegdheid van de Unie. Het betoog van de Bondsrepubliek Duitsland dat de Unie haar standpunt zodanig tijdig had moeten vaststellen dat zij het Hof had kunnen verzoeken om opschorting van de uitvoering, is overdreven en onrealistisch. De Raad voegt hieraan toe dat uit het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland de onderhavige procedure heeft ingeleid juist blijkt dat het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming is nageleefd.

171. Voorts wijst de Raad erop dat, gelet op de termijn waarbinnen de litigieuze wijzigingen volgens de regels van het COTIF in werking zullen treden, geen enkel onomkeerbaar gevolg van het bestreden besluit voor Bondsrepubliek Duitsland kan worden vastgesteld. In elk geval kan de Unie, die de meerderheid van stemmen in de OTIF heeft, een zekere invloed binnen deze organisatie uitoefenen voor het geval een nieuw standpunt van de Unie of een gecoördineerd standpunt zou moeten worden vastgesteld nadat het Hof zijn arrest heeft gewezen. De Raad voegt hieraan toe dat wanneer het Hof het bestreden besluit nietig verklaart, hij volgens artikel 266, eerste alinea, VWEU hoe dan ook gehouden is de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Een dergelijke uitvoering zou overigens mogelijk zijn, aangezien de Unie in de OTIF over die meerderheid van stemmen beschikt.

## **2. Beoordeling**

172. Zoals de Commissie opmerkt is er geen bewijs voor het feit dat – gelet op de gezichtspunten van de verschillende lidstaten van de OTIF en de voor de vaststelling van besluiten relevante voorwaarden – het bestreden besluit de uitkomst kon beïnvloeden. De Bondsrepubliek Duitsland erkent zelf dat, ook zonder haar stem, de meerderheid vóór de vaststelling van de voorstellen stemde. Bij gebrek aan een causaal verband in de bovenbedoelde zin kan, alleen al daarom, de kwestie van een doeltreffende rechtsbescherming niet aan de orde worden gesteld.

173. Bijgevolg moet het derde middel worden afgewezen en moet het beroep dus in zijn geheel worden verworpen.

## **VI. Kosten**

174. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dat is gevorderd. In de onderhavige zaak heeft de Raad dit gevorderd en is de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk gesteld.

175. Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dragen de lidstaten en instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

## VII. Conclusie

176. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om:

- „– het beroep te verwerpen;
- de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen, en
- te verklaren dat de Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland alsmede de Europese Commissie hun eigen kosten dragen.”