



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 24 april 2017¹

Mål C-600/14

**Förbundsrepubliken Tyskland
mot**

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring – Unionens yttre åtgärder – Europeiska unionens befogenheter – Artikel 216.1 FEUF – Artikel 218.9 FEUF – Fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid ett möte i ett organ som har skapats genom en internationell överenskommelse – Revisionsutskottet inom Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (Otif) – Ändringar i fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif-fördraget) och dess bihang – Giltigheten av beslut 2014/699/EU”

Innehållsförteckning

I. Inledning.....	3
II. Tillämpliga bestämmelser	3
A. Internationell rätt.....	3
1. Fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif)	3
2. Anslutningsavtalet	5
B. Unionsrätt	6
1. Beslut 2013/103/EU	6
2. Förordning (EEG) nr 2913/92	7
3. Förordning (EEG) nr 2454/93	8
4. Förordning (EU) nr 952/2013.....	9
5. Förordning (EG) nr 136/2004.....	9

¹ Originalspråk: franska.

6. Direktiv 2008/110	10
7. Direktiv 2004/49	10
III. Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet	12
IV. Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden	15
V. Bedömning	15
A. Den första grunden: åsidosättande av artikel 5.2 FEU	16
1. Artikel 218 FEUF	16
2. Unionens befogenhetssystem	17
a) Interna och externa befogenheter	18
b) Exklusiva och delade befogenheter	18
c) Delad befogenhet och blandat avtal – två olika saker	21
3. Huruvida extern befogenhet föreligger	21
a) Parternas argument	21
b) Bedömning	22
1) Andra fallet i artikel 216.1 FEUF	23
2) Rådets övriga skyldigheter	25
c) Slutsats	26
4. Huruvida den externa befogenheten var exklusiv	26
a) Det tredje fallet i artikel 3.2 FEUF	26
b) Punkt 5: partiell översyn av bihang B (CIM)	28
1) Parternas argument	28
2) Bedömning	29
c) Punkterna 4 och 7: partiell översyn av själva Cotif-fördraget och av bihang D (CUV) ...	29
1) Parternas argument	30
2) Bedömning	30
d) Punkt 12: partiell översyn av bihang E (CUI)	31
1) Parternas argument	31
2) Bedömning	31
B. Den andra grunden: åsidosättande av artikel 296 FEUF	31

1. Parternas argument	32
2. Bedömning	32
C. Den tredje grunden: åsidosättande av artikel 4.3 FEU	33
1. Parternas argument	33
2. Bedömning	34
VI. Rättegångskostnader	34
VII. Förslag till avgörande	34

I. Inledning

1. Bakgrunden till den aktuella talan om ogiltigförklaring, som har väckts av Förbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska unionens råd, är en tvist mellan dessa båda parter om Europeiska unionens externa befogenheter på transportområdet.

2. Genom denna talan får domstolen tillfälle att klargöra att en delad befogenhet – i det aktuella fallet på transportområdet – i princip kan utövas även om det saknas motsvarande intern lagstiftning. Artikel 216.1 FEUF innebär nämligen att det är tillräckligt att den externa befogenheten behöver utövas för att det ska vara möjligt att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som eftersträvas genom fördragen.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

1. Fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif)

3. Samtliga unionsmedlemsstater utom Republiken Cypern och Republiken Malta är parter i fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif) av den 9 maj 1980 (nedan kallat Cotif-fördraget), varigenom Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (Otif) inrättas. Cotif-fördraget ändrades genom Vilniusprotokollet av den 3 juni 1999. Unionen anslöt sig till Cotif-fördraget med verkan från den 1 juli 2011.

4. Otifs ändamål är enligt artikel 2 § 1 i Cotif-fördraget att i alla avseenden främja, förbättra och underlätta internationell järnvägstrafik, i synnerhet genom att skapa enhetliga rättsregler inom olika rättsområden som har samband med internationell järnvägstrafik.

5. I artikel 6 i Cotif-fördraget, med rubriken ”Enhetliga rättsregler”, stadgas följande:

”§ 1 Den internationella järnvägstrafiken och godkännandet av järnvägsmateriel för nyttjande i internationell trafik skall regleras genom följande instrument, om inte förklaringar eller förbehåll meddelats enligt artikel 42 § 1 första meningen:

- a) ’Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV)’, som utgör Bihang A till [Cotif-]fördraget,
- b) ’Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av gods på järnväg (CIM)’, som utgör Bihang B till [Cotif-]fördraget [nedan kallat bihang B (CIM)],
- c) ’Reglementet om internationell transport av farligt gods på järnväg (RID)’, som utgör Bihang C till [Cotif-]fördraget,
- d) ’Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av järnvägsfordon i internationell järnvägstrafik (CUV)’, som utgör Bihang D till [Cotif-]fördraget [nedan kallat bihang D (CUV)],
- e) ’Enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (CUI)’, som utgör Bihang E till [Cotif-]fördraget [nedan kallat bihang E (CUI)],
- f) ’Enhetliga rättsregler för validering av tekniska standarder och antagande av enhetliga tekniska föreskrifter för järnvägsmateriel avsedd att nyttjas i internationell trafik (APTU)’, som utgör Bihang F till [Cotif-]fördraget,
- g) ’Enhetliga rättsregler för tekniskt godkännande av järnvägsmateriel som skall nyttjas i internationell trafik (ATMF)’, som utgör Bihang G till [Cotif-]fördraget,
- h) andra enhetliga rättsliga regelsystem som utarbetats av [Otif] i enlighet med artikel 2 § 2 a och som också utgör bihang till [Cotif-]fördraget.

2 § De enhetliga rättsreglerna, reglementet och de regelsystem som anges i § 1, inbegripet bilagorna till dessa, skall utgöra en integrerad del av [Cotif-]fördraget.”

6. Revisionsutskottet, som i princip består av samtliga parter i Cotif-fördraget, beslutar enligt artikel 33 § 4 i Cotif-fördraget om vissa förslag som syftar till ändring av bestämmelserna i Cotif-fördraget och dess bihang.

7. I artikel 35 i Cotif-fördraget, med rubriken ”Beslut av utskotten”, föreskrivs följande:

”1 § Generalsekreteraren skall underrätta medlemsstaterna om de ändringar som har beslutats av utskotten.

2 § Ändringar av grundfördraget som har beslutats av revisionsutskottet skall träda i kraft för samtliga medlemsstater första dagen i den tolfte månaden efter den månad då generalsekreteraren underrättade medlemsstaterna om dem. Medlemsstaterna kan göra invändning inom fyra månader från dagen för underrättelsen. Vid invändning från en fjärdedel av medlemsstaterna skall ändringen inte träda i kraft. Om en medlemsstat har gjort invändning mot ett beslut av revisionsutskottet inom fyramånadersfristen och sagt upp [Cotif-]fördraget, får uppsägningen verkan vid den tidpunkt då beslutet skulle träda i kraft.

3 § Ändringar av bihangen till [Cotif-]fördraget som har beslutats av revisionsutskottet skall träda i kraft för samtliga medlemsstater första dagen i den tolfte månaden efter den månad under vilken generalsekreteraren underrättade medlemsstaterna. ...

4 § Medlemsstaterna kan göra invändning inom en frist av fyra månader från dagen för den underrättelse som avses i § 3. Vid invändning från en fjärdedel av medlemsstaterna skall ändringen inte träda i kraft. I de medlemsstater som har gjort invändning mot ett beslut inom angiven tid skall det ifrågasvarande bihanget från och med den tidpunkt då beslutet träder i kraft upphöra att gälla i sin helhet för trafik med och mellan medlemsstaterna. Vid invändning mot validering av en teknisk standard eller mot antagandet av en enhetlig teknisk föreskrift skall dock endast dessa upphöra att gälla för trafik med och mellan medlemsstaterna från och med den tidpunkt då besluten blir gällande; detsamma skall gälla vid partiell invändning.

...”

8. I artikel 2 i bihang B (CIM), under artikelrubriken ”Offentlighetsrättsliga bestämmelser”, föreskrivs att ”[t]ransporter på vilka dessa enhetliga rättsregler är tillämpliga skall fortsatt omfattas av relevanta offentlighetsrättsliga bestämmelser, i synnerhet ... tullbestämmelser och djurskyddsbestämmelser”.

2. Anslutningsavtalet

9. Avtalet mellan Europeiska unionen och den mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik om Europeiska unionens anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif) av den 9 maj 1980, i dess ändrade lydelse enligt Vilniusprotokollet av den 3 juni 1999 (EUT L 51, 2013, s. 8), undertecknat den 23 juni 2011 i Bern (nedan kallat anslutningsavtalet), trädde, i enlighet med artikel 9 i avtalet, i kraft den 1 juli 2011.

10. I artikel 2 i anslutningsavtalet föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar [Cotif]-fördragets mål och syfte att främja, förbättra och underlätta internationell järnvägstrafik och utan att det påverkar [Cotif-fördragets] fullständiga tillämpning med andra parter i [Cotif]-fördraget i deras ömsesidiga förbindelser, ska de parter i [Cotif]-fördraget som är unionsmedlemsstater tillämpa unionsbestämmelserna och därför inte tillämpa de bestämmelser som härrör från ... [Cotif]-fördraget, utom i den mån som det inte finns någon unionsbestämmelse som reglerar det berörda ämnesområdet.”

11. I artikel 6 i anslutningsavtalet stadgas följande:

”1. För beslut i frågor där unionen har exklusiv behörighet ska unionen inneha sina medlemsstaters rösträtt enligt [Cotif]-fördraget.

2. För beslut i frågor där unionen delar behörighet med sina medlemsstater ska antingen unionen eller dess medlemsstater rösta.

3. Om inte annat föreskrivs i artikel 26.7 i [Cotif]-fördraget, ska unionen förfoga över det antal röster som motsvarar dem som innehas av de medlemsstater som även är parter i [Cotif]-fördraget. När unionen röstar, får dess medlemsstater inte rösta.

4. Unionen ska i de enskilda fallen informera de övriga parterna [i Cotif-fördraget] om i vilka fall den kommer att utöva sin rösträtt enligt punkterna 1–3, för de olika punkterna på dagordningarna för generalförsamlingen och andra beredande organ. Den skyldigheten ska också gälla när beslut fattas per korrespondens. Den informationen måste tillhandahållas Otifs generalsekreterare tillräckligt tidigt för att möjliggöra spridning av den tillsammans med mötesdokument eller ett beslut per korrespondens.”

12. I artikel 7 i anslutningsavtalet anges följande:

”Omfattningen av unionens behörighet ska anges i allmänna termer i en skriftlig förklaring, som ska göras av unionen vid tidpunkten för slutandet av detta avtal. Den förklaringen får vid behov ändras genom en anmälan från unionen till Otif. Den får inte ersätta eller på något sätt begränsa de frågor som kan omfattas av de anmälningar om unionsbehörighet som ska göras innan beslut fattas i Otif genom formell omröstning eller på annat sätt.”

B. Unionsrätt

1. Beslut 2013/103/EU

13. Anslutningsavtalet godkändes på unionens vägnar genom beslut 2013/103/EU.²

14. I bilaga I till beslut 2013/103 återfinns en förklaring från unionen om utövandet av dess behörighet, vilken avgavs i samband med att anslutningsavtalet undertecknades.

15. Denna förklaring har följande lydelse:

”Inom järnvägssektorn utövar Europeiska unionen ... behörighet tillsammans med unionsmedlemsstaterna ... enligt artiklarna 90 och 91 [FEUF] jämförda med artiklarna 100.1, 171 och 172 [FEUF].

...

På grundval av [artiklarna 91 och 171 FEUF] har unionen antagit ett stort antal rättsakter som är tillämpliga på järnvägstransport.

Enligt unionslagstiftningen har unionen erhållit exklusiv behörighet i frågor som avser järnvägstransport där [Cotif]-fördraget ... eller rättsakter som antas enligt [Cotif]-fördraget kan påverka eller ändra räckvidden för befintliga unionsbestämmelser.

Medlemsstaterna har ingen behörighet i ämnen som regleras i [Cotif]-fördraget där unionen har exklusiv behörighet.

När det finns unionsregler som inte påverkas av [Cotif]-fördraget eller rättsakter som antas med tillämpning av [Cotif]-fördraget, delar unionen behörighet i frågor som rör [Cotif]-fördraget med medlemsstaterna.

I tillägget till denna bilaga finns en förteckning över de relevanta unionsinstrument som är gällande vid tidpunkten för ingående av detta avtal. Omfattningen av den unionsbehörighet som följer av dessa texter måste bedömas på grundval av de specifika bestämmelserna i varje text, framför allt i vilken utsträckning som det fastställs gemensamma regler i bestämmelserna. Unionens behörighet är föremål för ständig utveckling. Inom ramen för fördraget om Europeiska unionen och EUF-fördraget får behöriga institutioner fatta beslut där man fastställer räckvidden för unionens behörighet. Unionen förbehåller sig därför rätten att ändra denna förklaring i enlighet med detta, utan att detta ska utgöra en nödvändig förutsättning för utövande av dess behörighet i frågor som omfattas av [Cotif]-fördraget.”

² Rådets beslut av den 16 juni 2011 om undertecknande och ingående av avtalet mellan Europeiska unionen och den mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik om Europeiska unionens anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif) av den 9 maj 1980, i dess ändrade lydelse enligt Vilniusprotokollet av den 3 juni 1999 (EUT L 51, 2013, s. 1).

16. Tillägget till bilaga I till beslut 2013/103 innehåller en uppräknning av de unionsinstrument som avser frågor vilka behandlas i Cotif-fördraget, bland annat direktiven 2001/14/EG,³ 2004/49/EG⁴ och 2008/110/EG.⁵

17. I bilaga III till beslut 2013/103 fastställs en intern ordning för rådet, medlemsstaterna och Europeiska kommissionen i förfaranden inom ramen för Otif.

2. Förordning (EEG) nr 2913/92

18. I artikel 94 i förordning (EEG) nr 2913/92⁶ föreskrivs följande:

”1. För att säkerställa betalning av tullskuld och avgifter som kan uppkomma för varorna, skall den huvudansvarige ställa säkerhet.

2. Säkerheten skall antingen vara

- a) individuell och täcka en enda transitering, eller
- b) samlad och täcka ett visst antal transiteringar, när den huvudansvarige har fått tillstånd att använda en säkerhet av detta slag av tullmyndigheterna i den medlemsstat där han är etablerad.

3. Sådant tillstånd som avses i punkt 2 b skall endast ges till personer som

- a) är etablerade i gemenskapen,
- b) regelbundet använder sig av gemenskapstransiteringsförfarandena eller vars tullmyndigheter vet att personerna har förmåga att fullgöra sina skyldigheter i fråga om dessa förfaranden,
och
- c) inte har begått någon allvarlig eller upprepad överträdelse av tull- eller skattelagstiftningen.

4. Personer som kan visa tullmyndigheterna att de uppfyller de högsta kraven på tillförlitlighet kan få tillstånd att använda en samlad säkerhet till ett nedsatt belopp eller medges befrielse från ställande av säkerhet. Tilläggskriterier för detta tillstånd skall innefatta

- a) korrekt användning av gemenskapstransiteringsförfarandena under en viss period,
- b) samarbete med tullmyndigheterna,
och
- c) när det gäller befrielse från kravet att ställa säkerhet, goda ekonomiska resurser som är tillräckliga för att personerna i fråga skall kunna fullgöra sina skyldigheter.

3 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, 2001, s. 29).

4 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG (järnvägssäkerhetsdirektivet) (EUT L 164, 2004, s. 44, och rättelse i EUT L 220, 2004, s. 16).

5 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om ändring av direktiv 2004/49/EG (järnvägssäkerhetsdirektivet) (EUT L 345, 2008, s. 62).

6 Rådets förordning av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 955/1999 av den 13 april 1999 (EGT L 119, 1999, s. 1) (nedan kallad förordning nr 2913/92).

Närmare villkor för tillstånd som beviljas enligt denna punkt skall fastställas i enlighet med kommittéförfarandet.

5. Befrielse från kravet att ställa säkerhet enligt punkt 4 skall inte omfatta sådan extern gemenskapstransitering som avser sådana varor som i enlighet med kommittéförfarandet anses medföra ökade risker.

6. Med beaktande av principerna bakom punkt 4 kan som en undantagsåtgärd under särskilda omständigheter användandet av en samlad säkerhet [till] ett nedsatt belopp vid extern gemenskapstransitering tillfälligt förbjudas enligt kommittéförfarandet.

7. Med beaktande av principerna bakom punkt 4 kan användandet av en samlad säkerhet vid extern gemenskapstransitering tillfälligt förbjudas enligt kommittéförfarandet i fråga om varor som bevisligen varit föremål för bedrägeri i stor omfattning, när systemet med samlad säkerhet använts.”

3. Förordning (EEG) nr 2454/93

19. Artiklarna 412, 416 och 419 i förordning (EEG) nr 2454/93⁷ återfinns under rubriken ”A. Allmänna bestämmelser om transporter på järnväg”, som i sin tur återfinns i underavsnitt 8 med rubriken ”Förenklade förfaranden för transporter på järnväg och med storcontainrar”.

20. Artikel 412 i nämnda förordning har följande lydelse:

”Artikel 359 [vilken rör de formaliteter som ska fullgöras på transitkontoret under transporten] skall inte tillämpas för varor som befordras på järnväg.”

21. I artikel 416.1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Det järnvägsbolag som för transport mottar varor som åtföljs av en som deklarerat för gemenskapstransitering gällande CIM-fraktsedel skall ha funktionen som huvudansvarig för transiteringen.”

22. Artikel 419.1 och 419.2 i nämnda förordning har följande lydelse:

”1. CIM-fraktsedeln skall upprättas på avgångskontoret vid en transport för vilken förfarandet för gemenskapstransitering tillämpas och som börjar och slutar inom gemenskapens tullområde.

2. Avgångstullkontoret skall i det fält som är reserverat för tullens anteckningar på blad 1, 2 och 3 av CIM-fraktsedeln tydligt föra in

- a) koden ’T1’, om varorna befordras enligt förfarandet för extern gemenskapstransitering,
- b) koden ’T2’, om varorna befordras enligt förfarandet för intern gemenskapstransitering i enlighet med artikel 165 i kodexen, utom i de fall som avses i artikel 340c.1,
- c) koden ’T2F’, om varorna befordras enligt förfarandet för intern gemenskapstransitering i enlighet med artikel 340c.1.

Koderna ’T2’ och ’T2F’ skall bestyrkas med avgångstullkontorets stämpel.”

⁷ Kommissionens förordning av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 (EGT L 253, 1993, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2787/2000 av den 15 december 2000 (EGT L 330, 2000, s. 1) (nedan kallad förordning nr 2454/93).

4. Förordning (EU) nr 952/2013

23. I artikel 233.4 i förordning (EU) nr 952/2013,⁸ under artikelrubriken ”Skyldigheter för den person som är ansvarig för förfarandet för unionstransitering och skyldigheter för fraktföraren och mottagaren av varor som befordras enligt förfarandet för unionstransitering”, stadgas följande:

”På ansökan får tullmyndigheterna tillåta var och en av följande förenklingar vid hänförande av varor till förfarandet för unionstransitering eller vid slutförande av det förfarandet:

...

e) Användning av ett elektroniskt transportdokument som tulldeklaration för att hänföra varor till förfarandet för unionstransitering, förutsatt att dokumentet innehåller de upplysningar som krävs för en sådan deklaration och att upplysningarna är tillgängliga för tullmyndigheterna vid avgång och ankomst, så att varorna kan övervakas av tullen och förfarandet avslutas.”

5. Förordning (EG) nr 136/2004

24. I artikel 2.3 och 2.4 i förordning (EG) nr 136/2004⁹ föreskrivs följande:

”3. CVED-dokumentet [den gemensamma veterinärhandlingen vid införsel] skall utfärdas i ett original och kopior enligt den behöriga myndighetens bestämmelser för att uppfylla kraven i denna förordning. Den lastansvarige skall fylla i del 1 av CVED-dokumentet och översända det till veterinärpersonalen på gränskontrollstationen.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 1 och 3 kan upplysningarna i CVED-dokumentet, efter överenskommelse med de behöriga myndigheter som berörs av sändningen, förhandsanmälas via telekommunikationer eller något annat dataöverföringssystem. Där så sker skall de upplysningar som ges i elektronisk form vara desamma som krävs i del 1 i CVED-förlagan.”

25. Artikel 3.2 och 3.3 i nämnda förordning har följande lydelse:

”2. Originalen av CVED-dokumentet för sändningar som fått veterinär godkännande skall bestå av de ifyllda och undertecknade delarna 1 och 2.

3. Den officiella veterinären eller den lastansvarige skall underrätta tullmyndigheterna för gränskontrollstationen om veterinär godkännandet av sändningen enligt punkt 1 genom översändande av originalet av CVED-dokumentet eller på elektronisk väg.

- Efter tullklarering ... skall originalet av CVED-dokumentet åtfölja sändningen till den första bestämmelseanläggningen.
- Den officiella veterinären på gränskontrollstationen skall behålla en kopia av CVED-dokumentet.
- Den officiella veterinären skall överlämna en kopia av CVED-dokumentet till den lastansvarige.”

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning) (EUT L 269, 2013, s. 1), som trädde i kraft den 30 oktober 2013. Denna förordning ersätter från och med den 1 maj 2016 bland annat förordning nr 2913/92.

⁹ Kommissionens förordning av den 22 januari 2004 om veterinärkontroller av produkter från tredje land vid gemenskapens gränskontrollstationer (EUT L 21, 2004, s. 11).

26. I artikel 4.3 i samma förordning stadgas följande:

”Vid den första tullklareringen skall den lastansvarige lägga fram originalet av CVED-dokumentet för det tullkontor som är ansvarigt för den anläggning där sändningen befinner sig. Detta kan även ske på elektronisk väg om den behöriga myndigheten tillåter det.”

27. I artikel 10 i förordning nr 136/2004 föreskrivs följande:

”Upprättande, användning, överföring och arkivering av CVED-dokumentet i de olika situationer som beskrivs i denna förordning får ske elektroniskt efter den behöriga myndighetens godkännande.”

6. Direktiv 2008/110

28. Skälen 3 och 4 i direktiv 2008/110 har följande lydelse:

”(3) Genom ikraftträdandet av [Cotif]-fördraget ... den 1 juli 2006 infördes nya regler i fråga om avtal för användning av fordon. Enligt [bihang D (CUV)] är fordonsinnehavare inte längre skyldiga att registrera sina fordon hos ett järnvägsföretag. Det gamla RIV-avtalet ('Reglamento Internazionale Veicoli') mellan järnvägsföretag har upphört att gälla och har delvis ersatts av en ny privat och frivillig överenskommelse ('General Contract of Use for Wagons', GCU) mellan järnvägsföretag och fordonsinnehavare, där den sistnämnda kategorin ansvarar för underhållet av sina fordon. För att återspegla dessa ändringar och för att underlätta genomförandet av direktiv 2004/49/EG vad gäller utfärdande av säkerhetsintyg för järnvägsföretag, bör begreppen 'fordonsinnehavare' och 'enhet som ansvarar för underhåll' definieras och även specifikationen av förhållandet mellan dessa enheter och järnvägsföretagen.

(4) Definitionen av 'fordonsinnehavare' bör ligga så nära den definition som används i Cotif[-fördraget från] 1999 som möjligt. Många enheter kan identifieras som fordonsinnehavare, t.ex. ägaren, ett bolag som bedriver verksamhet med en fordonspark, ett bolag som hyr ut fordon till ett järnvägsföretag eller ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare som använder fordon för att underhålla infrastrukturen. Dessa enheter har kontroll över fordonet och avser att låta järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna använda det som ett transportmedel. För att undvika alla former av ovisshet bör fordonsinnehavaren klart identifieras i det nationella fordonsregister (NVR) som avses i artikel 33 i [direktivet om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen].”¹⁰

7. Direktiv 2004/49

29. I artikel 1 i direktiv 2004/49, i dess lydelse enligt direktiv 2008/110,¹¹ stadgas följande:

”Syftet med detta direktiv är att se till att säkerheten på gemenskapens järnvägar utvecklas och förbättras och att tillträde till marknaden för spårbundna tjänster underlättas genom följande åtgärder:

...

b) Fastställande av ansvarsfördelningen mellan aktörerna.

...”

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG av den 17 juni 2008 (omarbetning) (EUT L 191, 2008, s. 1).

¹¹ EUT L 345, 2008, s. 62; nedan kallat direktiv 2004/49.

30. Artikel 3 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

s) *fordonsinnehavare*: den person eller enhet som, i egenskap av ägare av eller nyttjanderättshavare till ett fordon, använder fordonet som ett transportmedel och är registrerad som sådan i det nationella fordonsregister (NVR) som avses i artikel 33 i [direktivet om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen],

t) *enhet som ansvarar för underhåll*: den enhet som har ansvar för underhållet av ett fordon och är registrerad som sådan i NVR,

...”

31. I artikel 4.3 och 4.4 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”3. Medlemsstaterna skall se till att ansvaret för en säker drift av järnvägssystemet och riskhanteringen för detsamma läggs på infrastrukturförvaltarna och järnvägsföretagen, varvid de skall vara skyldiga att genomföra nödvändiga åtgärder för riskhantering, i samarbete med varandra där det är lämpligt, tillämpa nationella säkerhetsbestämmelser och säkerhetsstandarder och inrätta säkerhetsstyrningssystem i enlighet med detta direktiv.

Utan att det inverkar på det civilrättsliga skadeståndsansvar som följer av medlemsstaternas rättsliga bestämmelser skall varje infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ansvara för sina respektive delar av systemet och för en säker drift av dessa, inklusive materielförsörjning och upphandling av tjänster, gentemot användare, kunder, berörd personal och tredje part.

4. Oberoende av ovanstående skall alla tillverkare, underhållsleverantörer, fordonsinnehavare, tjänsteleverantörer och upphandlande enheter vara ansvariga för att rullande materiel, anläggningar, utrustning och materiel samt tjänster levereras i enlighet med föreskrivna krav och användningsvillkor så att järnvägsföretag och/eller infrastrukturförvaltare kan använda dem på ett säkert sätt.”

32. I artikel 14a i direktiv 2004/49 stadgas följande:

”1. Innan ett fordon tas i bruk eller används i järnvägsnätet ska det tilldelas en enhet som ansvarar för underhåll och denna enhet ska vara registrerad i NVR enligt artikel 33 i [direktivet om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen].

2. Ett järnvägsföretag, en infrastrukturförvaltare eller en innehavare kan vara den enhet som ansvarar för underhåll.

3. Utan att det inverkar på ansvaret för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare i fråga om säker drift av ett tåg enligt artikel 4 ska enheten se till att de fordon för vars underhåll den ansvarar är i säkert skick genom ett system för underhåll. I detta syfte ska den enhet som ansvarar för underhåll se till att fordonen underhålls i enlighet med

a) underhållsjournalen för varje fordon,

b) gällande krav, inklusive underhållsregler och ... bestämmelser [rörande tekniska specifikationer för driftskompatibilitet].

Den enhet som ansvarar för underhåll ska själv utföra underhållet eller anlita kontrakterade underhållsverkstäder.

...”

III. Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet

33. I april 2014 underrättade Otifs generalsekreterare Cotif-medlemmarna om de förslag till ändringar i Cotif-fördraget som skulle läggas fram vid det tjugofemte mötet i Otifs revisionsutskott, vilket skulle äga rum den 25–27 juni 2014 i Bern (Schweiz). Ändringsförslagen rörde bland annat bihangen B (CIM) och D (CUV) i kombination med artikel 12 i Cotif-fördraget samt bihang E (CUI). Den 25 april respektive den 27 maj 2014 ingav Republiken Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland förslag till ändringar i bihang D (CUV), vilka också lades fram vid samma möte i Otifs revisionsutskott.

34. Den 26 maj 2014 lade kommissionen fram ett arbetsdokument rörande vissa ändringar i Cotif-fördraget för rådets arbetsgrupp för landtransporter som ett led i förberedelserna inför det tjugofemte mötet i Otifs revisionsutskott. Den 5 juni 2014 översände kommissionen till rådet ett förslag till rådets beslut om fastställande av den ståndpunkt som skulle intas av unionen vid det aktuella mötet i Otifs revisionsutskott (COM(2014) 338 final). Sedan arbetet i rådets förberedande organ hade slutförts, antog rådet (allmänna frågor) vid sitt möte den 24 juni 2014 beslut 2014/699/EU¹² (nedan kallat det angripna beslutet) med stöd av artikel 91 FEUF jämförd med artikel 218.9 FEUF.

35. Förbundsrepubliken Tyskland röstade mot det ovannämnda förslaget och gjorde i samband med antagandet av det angripna beslutet följande uttalande:

”Förbundsrepubliken Tyskland anser att EU saknar befogenheter när det gäller ändringarna i bihang B (enhetliga rättsregler för avtal om internationell järnvägsbefordran av gods (CIM)), bihang D (enhetliga regler för användningsavtal för fordon i internationell järnvägstrafik (CUV)) och bihang E (enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik (CUI)) till [Cotif]-fördraget ... och således finns inget behov av att samordna en EU-ståndpunkt inför det 25:e mötet i Otifs [revisionsutskott] den 25–27 juni 2014. EU har till dags dato inte utövat sina rättsliga befogenheter på området privat transportlag som styrs av dessa bihang. Medlemsstaterna kan därför fortsätta att utöva sina befogenheter i enlighet med den andra meningen i artikel 2.2 i EUF-fördraget. Vidare föreskriver artikel 6.2 i [anslutnings]avtalet ... uttryckligen att medlemsstaterna, när det gäller fall där befogenheter delas, får fortsätta att rösta självständigt inom dessa områden. [Förbundsrepubliken] Tyskland gör härmed gällande att man som en försiktighetsåtgärd vägrar att låta Europeiska kommissionen rösta på Tysklands vägnar.”

36. Skälen 4–6 och 9 i det angripna beslutet har följande lydelse:

”(4) Ändringarna av Cotif-fördraget syftar till att uppdatera arbetsuppgifterna för kommittén för tekniska experter och definitionen av *innehavare* i överensstämmelse med unionsrätten, och att ändra vissa regler om finansieringen av [Otif], dess revision och rapportering, samt att införa mindre administrativa ändringar.

(5) Ändringarna av bihang B (CIM) syftar till att ge företrädare till fraktsedlar och deras medföljande dokument i elektronisk form och att förtydliga vissa bestämmelser i avtal om godstransport.

¹² Rådets beslut av den 24 juni 2014 om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid det 25:e mötet i Otifs översynskommitté [det vill säga revisionsutskott] när det gäller vissa ändringar av fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif) och dess bihang (EUT L 293, 2014, s. 26).

(6) Ändringarna av bilaga D (CUV) som läggs fram av generalsekreteraren i Otif syftar till att förtydliga rollerna för innehavaren och den enhet som ansvarar för underhåll i användningsavtal för fordon i internationell järnvägstrafik. [Republiken] Frankrike har lagt fram ett separat förslag om ansvar för skador som orsakats av ett fordon. [Förbundsrepubliken] Tyskland har lagt fram ett separat förslag om tillämpningsområdet för CUV:s enhetliga regler.

...

(9) Ändringarna av bilaga E (CUI) som föreslås av Internationella järnvägstransportkommittén (*CIT, Comité international des transports ferroviaires*) syftar till att utvidga tillämpningsområdet för de enhetliga regler som rör avtal om nyttjande av infrastruktur för inrikes järnvägstransport, att skapa en rättslig grund för allmänna villkor för användning av järnvägsinfrastruktur och att utvidga infrastrukturförvaltarens ansvar för skador eller förluster som orsakas av infrastrukturen.”

37. I artikel 1.1 i det angripna beslutet stadgas att ”[d]en ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid det 25:e mötet i [det revisionsutskott] som inrättats genom [Cotif]-fördraget ... ska vara i enlighet med bilagan till detta beslut”.

38. Punkt 4 i nämnda bilaga, som rör partiell översyn av själva Cotif-fördraget, har följande lydelse:

”...

Behörighet: Delad.

Utövande av rösträtt: Medlemsstaterna.

Rekommenderad samordnad ståndpunkt:

...

Ändringar[na] av artikel 12 (verkställande av domar, [kvarstad och utmätning]) ska stödjas eftersom de innebär att definitionen av ’innehavare’ anpassas till unionsrätten.

...”

39. Punkt 5 i bilagan, som rör partiell översyn av bilaga B (CIM), har följande lydelse:

”...

Behörighet: Delad.

Utövande av rösträtt: Unionen för artikel 6 och 6[bis], medlemsstaterna för övriga artiklar.

Rekommenderad samordnad ståndpunkt:

Ändringar[na] av artikel 6 och artikel 6[bis] rör unionsrätten eftersom fraktsedeln och dess medföljande dokument används vid förfaranden i samband med tullkontroller och sanitära och fytosanitära (SPS, *Sanitary and Phytosanitary Measures*) åtgärder. Unionen instämmer i Otifs avsikt att prioritera fraktsedlar i elektronisk form. För närvarande kan dock ett antagande av dessa ändringar få oavsiktliga effekter. Det nuvarande förenklade förfarandet för tulltransitering på järnväg är möjligt endast med pappersdokument. Om [järnvägsföretagen] väljer den elektroniska fraktsedeln måste de därför använda det normala transiteringsförfarandet och det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS).

Kommissionen har börjat förbereda en arbetsgrupp för att diskutera användningen av elektroniska transportdokument för transitering inom ramen för [förordning nr 952/2013]. Den arbetsgruppen kommer att ha sitt första möte den 4–5 juni 2014. Unionen instämmer också i avsikten att tillhandahålla medföljande dokument i elektronisk form. I den nuvarande unionsrätten finns det dock ingen rättslig grund för att [i elektronisk form] tillhandahålla de dokument (t.ex. den gemensamma veterinärhandlingen vid införsel eller den gemensamma handlingen vid införsel) som måste åtföljas av varor som omfattas av SPS-åtgärder, och dessa behöver därför tillhandahållas i pappersform. Kommissionen har utarbetat ett förslag till förordning som ska möjliggöra elektronisk certifiering, och förslaget diskuteras för närvarande i Europaparlamentet och rådet. Man avser att anta den förordningen (förordning om offentlig kontroll) i slutet av 2015 eller början av 2016, men den kommer dock att omfatta en övergångsperiod för dess genomförande.

Därför föreslår unionen att inget beslut bör fattas om dessa punkter vid detta möte i [revisionsutskottet], och att Otif fortsätter samarbeta med unionen i denna fråga för att ha en väl förberedd lösning vid en kommande översyn av CIM, som helst bör synkroniseras med [förordning nr 952/2013] och dess tillämpningsföreskrifter som ska vara i kraft från och med den 1 maj 2016. Vissa elektroniska förfaranden kan införas successivt mellan 2016 och 2020 enligt artikel 278 i [förordning nr 952/2013].

...”

40. Punkt 7 i samma bilaga, som rör partiell översyn av bilag D (CUV), har följande lydelse:

”...

Behörighet: Delad.

Utövande av rösträtt: Unionen.

Rekommenderad unionsståndpunkt: Ändringar[na] av artikel 2 och 9 ska stödjas eftersom de klargör rollerna för innehavaren och den enhet som ansvarar för underhåll i överensstämmelse med unionsrätten ([direktiv 2008/110]) ... Den föreslagna ändringen av artikel 7 som [Republiken] Frankrike lämnat in, om skyldigheter för den person som har tillhandahållit ett fordon som transportmedel i fråga om skador som uppkommer till följd av en defekt hos fordonet, behöver dock ytterligare analys inom unionen innan Otif fattar ett beslut. Därför är unionen inte i stånd att stödja detta ändringsförslag vid detta möte i [revisionsutskottet], och föreslår att beslutet skjuts upp till nästa generalförsamling så att frågan kan utvärderas ytterligare. Unionen intar samma ståndpunkt, dvs. att beslutet ska skjutas upp till nästa generalförsamling så att frågan kan utvärderas ytterligare, när det gäller Tysklands förslag till ny artikel 1[bis], som lades fram för Otif under unionssamordningen.

Ytterligare rekommenderad unionsståndpunkt: I dokument CR 25/7 ADD 1, sidan 6, i slutet av punkt 8a, ska följande text läggas till: 'The amendment to Article 9, paragraph 3, first indent, does not affect the existing allocation of liabilities between ECM and the keeper of the vehicles.' [Ändringen i artikel 9 § 3 andra stycket påverkar inte den nuvarande ansvarsfördelningen mellan den enhet som ansvarar för underhåll och innehavaren.]”

41. Punkt 12 i bilagan till det angripna beslutet, som rör partiell översyn av bilag E (CUI), har följande lydelse:

”...

Behörighet: Delad.

Utövande av rösträtt: Unionen.

Rekommenderad samordnad ståndpunkt: Ändringar[na] ska avvisas. Dessa ändringar som föreslagits av Internationella järnvägstransportkommittén (*CIT, Comité international des transports ferroviaires*) omfattar ett utvidgat tillämpningsområde för CUI vid inrikes verksamhet, införande av avtalsenligt bindande allmänna villkor och ett utvidgat skadeansvar för infrastrukturförvaltaren. De kan förtjäna ytterligare övervägande, men eftersom de inte har diskuterats i något internt Otif-forum före [revisionsutskottets möte] kan deras inverkan inte ha bedömts tillräckligt i detalj. Det förefaller alltför tidigt att ändra CUI (som för närvarande överensstämmer med unionsrätten) vid detta möte i [revisionsutskottet] utan riktiga förberedelser.”

42. Vid det tjugofemte mötet i Otifs revisionsutskott redovisade kommissionen unionens ståndpunkt såsom denna hade fastställts i bilagan till det angripna beslutet, medan Förbundsrepubliken Tyskland intog en oberoende ståndpunkt såvitt avsåg de föreslagna ändringarna i artikel 12 i Cotif-fördraget och i bihangen B (CIM), D (CUV) och E (CUI) (nedan kollektivt kallade de omtvistade ändringarna) och krävde att själv få utöva sin rösträtt i dessa frågor. Förbundsrepubliken Tyskland röstade mot unionens ståndpunkt såvitt avsåg de föreslagna ändringarna i artikel 12 i Cotif-fördraget och i bihang D (CUV). Eftersom förslaget fick den majoritet som krävdes, antogs de aktuella ändringarna av Otifs revisionsutskott.

43. Senare har kommissionen riktat en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland med anledning av att nämnda medlemsstat vid det tjugofemte mötet i Otifs revisionsutskott röstade på ett sätt som stred mot det angripna beslutet.

IV. Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

44. Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet till den del som detta rör de omtvistade ändringarna och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

45. Rådet har yrkat att domstolen ska lämna talan utan bifall och i andra hand – för det fall att det angripna beslutet ogiltigförklaras – förordna om att verkningarna av nämnda beslut ska bestå samt att Förbundsrepubliken Tyskland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

46. Frankrikes och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regeringar har intervenerat till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden och kommissionen har intervenerat till stöd för rådets yrkanden.

47. Samtliga ovannämnda parter utom Förenade kungariket deltog i den muntliga förhandlingen den 25 oktober 2016.

V. Bedömning

48. Bakgrunden till det aktuella målet utgörs av en tvist mellan Förbundsrepubliken Tyskland och rådet rörande ett beslut av rådet om fastställande av den ståndpunkt som skulle intas på unionens vägnar vid ett möte i Otifs revisionsutskott såvitt avsåg vissa ändringar i Cotif-fördraget och dess bihang.

49. Förbundsrepubliken Tyskland har till stöd för sin talan åberopat tre grunder. Den första innebär att rådet, eftersom unionen saknade befogenhet, åsidosatte principen om tilldelade befogenheter. Den andra grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten och den tredje grunden avser åsidosättande av principen om lojalt samarbete jämförd med principen om ett effektivt domstolsskydd.

50. Jag kommer att pröva dessa tre grunder i den ordning som Förbundsrepubliken Tyskland har anfört dem.

A. Den första grunden: åsidosättande av artikel 5.2 FEU

51. Som första grund för talan har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att unionen inte med stöd av artikel 91 FEUF och artikel 218.9 FEUF hade befogenhet att fastställa den ståndpunkt som unionen skulle inta vid det tjugofemte mötet i Otifs revisionsutskott såvitt avsåg de föreslagna ändringarna i bihangen B (CIM), D (CUV) och E (CUI).

52. Genom artikel 13 § 1 c i Cotif-fördraget inrättas ett revisionsutskott som enligt artikel 33 § 4 ska besluta om vissa förslag som syftar till ändring av Cotif-fördraget eller dess bihang.¹³

53. De ändringar som är i fråga i det aktuella målet tillhör de typer av ändringar som förtecknas i artikel 33 i Cotif-fördraget.

1. Artikel 218 FEUF

54. Artikel 218 FEUF reglerar det förfarande enligt vilket avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer förhandlas fram och ingås. Det huvudsakliga beslutande organet i detta förfarande är rådet, som ju företräder medlemsstaternas intressen. Enligt artikel 218.2 FEUF ska rådet ge bemyndigande att inleda förhandlingar (det är normalt kommissionen som förhandlar),¹⁴ utfärda förhandlingsdirektiv,¹⁵ bemyndiga undertecknande¹⁶ och ingå avtal.¹⁷ Artikel 218 FEUF innehåller också föreskrifter om i vilken mån Europaparlamentet ska delta i förfarandet – antingen genom att i vissa uttryckligen angivna fall godkänna avtal¹⁸ eller annars genom att yttra sig.¹⁹ Vidare ska parlamentet informeras i alla skeden av förfarandet.²⁰ Under hela förfarandet beslutar rådet med kvalificerad majoritet,²¹ utom i vissa noggrant angivna situationer.²²

55. Såvitt avser ändringar av avtal är den allmänna regeln att det föreligger formmässig parallellitet i så måtto att förfarandet för att ändra ett avtal är detsamma som förfarandet för att ingå ett avtal.²³

13 Se även artikel 17 § 1 a i Cotif-fördraget.

14 Se artikel 218.3 FEUF.

15 Se artikel 218.4 FEUF.

16 Se artikel 218.5 FEUF.

17 Se artikel 218.6 FEUF.

18 Se artikel 218.6 a FEUF. De aktuella fallen är dels associeringsavtal, dels avtal om unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), dels avtal som skapar en särskild institutionell ram genom att samarbetsförfaranden inrättas, dels avtal som har betydande budgetmässiga följder för unionen och dels avtal som gäller områden vilka omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet, om Europaparlamentets godkännande krävs.

19 Se artikel 218.6 b FEUF.

20 Vilket dessutom ska ske ”omedelbart och fullständigt”; se artikel 218.10 FEUF.

21 Se artikel 16.3 FEU.

22 Se artikel 218.8 FEUF: rådet ska besluta med enhällighet om ett avtal avser en fråga där enhällighet krävs för att anta en unionsakt samt när det gäller associeringsavtal, avtal om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med kandidatländerna och avtal om unionens anslutning till Europakonventionen.

23 Se, exempelvis, Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2 uppl., Oxford University Press, 2012, s. 209; Bungenberg, M., Artikel 218 AEUV, punkt 81, i: H. von der Groeben, J. Schwarze & A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7 uppl., Nomos, Baden-Baden, 2015; och Terhechte, J.Ph., i: Schwarze, J. (red.), *EU-Kommentar*, 3 uppl., Nomos, Baden-Baden, 2012.

56. I artikel 218.9 FEUF föreskrivs emellertid ett undantag från denna allmänna regel i form av ett förenklat förfarande.²⁴ Enligt den bestämmelsen, som infördes i EUF-fördraget genom Amsterdamfördraget²⁵ och fick sin lydelse ändrad genom Nicefördraget,²⁶ ska rådet på förslag av kommissionen anta ett beslut om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.²⁷

57. Avslutningsvis ska det noteras att artikel 218.7 FEUF²⁸ utgör ett undantag från artikel 218.9 FEUF såvitt avser ändring av avtal. Den förstnämnda bestämmelsen – som emellertid inte är tillämplig i det här aktuella fallet – utgör så att säga ett förenklat förfarande i förhållande till det förenklade förfarandet.²⁹

58. I det aktuella fallet antog rådet, på förslag av kommissionen, ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som skulle intas på unionens vägnar i revisionsutskottet (det vill säga ett organ som har skapats genom Cotif-fördraget). Detta organ ska anta akter som har rättslig verkan i så måtto att de är avsedda att ändra Cotif-fördraget och dess bihang. Som kommer att framgå mer utförligt i det följande, påverkar de avsedda ändringarna dessutom inte Cotif-fördragets institutionella ram.³⁰ Följaktligen omfattas dessa ändringar av tillämpningsområdet för artikel 218.9 FEUF.

59. Den bestämmelsen är således helt och fullt tillämplig i det aktuella målet. Jag skulle till och med vilja hävda att vad som är i fråga i detta mål är en av de ”standardsituationer” som det är tänkt att det förenklade förfarandet enligt nämnda bestämmelse ska tillämpas på.³¹

60. En förutsättning för att en avtalsändring ska kunna göras enligt förfarandet i artikel 218.9 FEUF är naturligtvis att unionen har den nödvändiga befogenheten.

61. Detta för oss in på frågan om det befogenhetssystem som har inrättats genom fördragen.³²

2. Unionens befogenhetssystem

62. Enligt artikel 5.1 första meningen FEU ska avgränsningen av unionens befogenheter styras av principen om tilldelade befogenheter. Enligt artikel 5.2 FEU ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där, medan varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna.³³

63. Principen om tilldelade befogenheter är tillämplig på såväl interna som externa befogenheter.

24 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2114, fotnot 63).

25 Se artikel 300.2 andra stycket EG.

26 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet rådet/kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkterna 71–73). Se även Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2 uppl., Oxford University Press, 2012, s. 208.

27 En utförlig redogörelse för den historiska bakgrunden till denna bestämmelse finns i förslaget till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Tyskland/rådet (C-399/12, EU:C:2014:289, punkt 39 och följande punkter).

28 I samband med att ett avtal ingås får rådet enligt denna bestämmelse, med avvikelse från artikel 218.5, 218.6 och 218.9 FEUF, bemyndiga förhandlaren att på unionens vägnar godkänna ändringar i avtalet om dessa ändringar enligt avtalet ska antas genom ett förenklat förfarande eller av ett organ som inrättas genom avtalet. Rådet får förena ett sådant bemyndigande med vissa särskilda villkor.

29 Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet rådet/kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 67).

30 Det rör sig i själva verket om mindre ändringar av närmast teknisk karaktär.

31 Domstolen har exempelvis funnit att artikel 218.9 FEUF *inte* kunde tillämpas i en situation där vad som var i fråga var fastställandet av den ståndpunkt som skulle uttryckas på unionens vägnar *vid en internationell domstol*; se dom av den 6 oktober 2015, rådet/kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, punkterna 66 och 67).

32 I detta sammanhang hänvisar jag till generaladvokaten Sharpstons synnerligen utförliga förslag till avgörande i förfarandet för yttrande 2/15 ((frihandelsavtal med Singapore), EU:C:2016:992, punkterna 54–78).

33 Denna princip utgör en grundläggande tanke bakom fördragen, men den formulerades inte uttryckligen såsom princip för reglering av vertikala befogenheter (unionens kontra medlemsstaternas) förrän i Maastrichtfördraget (se artikel 3b i detta, som sedermera blev artikel 5 EG).

a) Interna och externa befogenheter

64. Genom EUF-fördraget tilldelas unionen vissa befogenheter. Detta fördrag innehåller olika rättsliga grunder som ger unionen rätt att vidta åtgärder, exempelvis artikel 91 FEUF såvitt avser transport, vilken jag återkommer till nedan.

65. När det mer specifikt gäller externa befogenheter, det vill säga möjligheten för unionen (vilken har rättskapacitet i kraft av artikel 335 FEUF) att ingå avtal med tredjeländer och internationella organisationer, innebar Lissabonfördraget att det för första gången i unionens historia³⁴ kortfattat angavs³⁵ i vilka fall unionen har sådana befogenheter. Enligt artikel 216.1 FEUF har unionen externa befogenheter i fyra olika fall, vilka i allt väsentligt stadfäster domstolens praxis rörande externa befogenheter.³⁶

66. Enligt artikel 216.1 FEUF får unionen ingå avtal med ett eller flera tredjeländer eller en eller flera internationella organisationer, för det första, om fördragen föreskriver att sådana avtal ska ingås³⁷ eller om ingåendet av ett avtal, för det andra,³⁸ är nödvändigt för att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen,³⁹ för det tredje, föreskrivs i någon av unionens rättsligt bindande akter⁴⁰ eller, för det fjärde kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa.⁴¹

67. Redan i detta skede av resonemanget vill jag framhålla att det andra och det fjärde av dessa fall avser sådana befogenheter som före Lissabonfördragets ikraftträdande brukade gå under beteckningen *implicita befogenheter*.

68. Det sägs – på goda grunder – inget i artikel 216.1 FEUF om huruvida den externa befogenheten är exklusiv eller delad. Jag återkommer snart till denna fråga.

b) Exklusiva och delade befogenheter

69. Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden beskrivs sedan Lissabonfördragets ikraftträdande utförligt i avdelning I ("Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden") i den första delen av EUF-fördraget, vars rubrik lyder "Principerna".

34 Se Geiger, R., Artikel 216, punkt 1, i: R. Geiger, D.-E. Khan & M. Kotzur (red.), *European Union Treaties*, C.H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015.

35 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (C-137/12, EU:C:2013:441, punkt 42). Se även Cremona, M., "Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process", i: A. Dashwood & M. Maresceau, *Law and practice of EU external relations – salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, 2008, s. 34–69, särskilt s. 56.

36 Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i förfarandet för yttrande 2/15 ((frihandelsavtal med Singapore), EU:C:2016:992, punkt 64).

37 Detta innebär helt enkelt att principen om tilldelade befogenheter bekräftas. Se även yttrande 1/13 (tredjeländers anslutning till Haagkonventionen) av den 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

38 Det ska påpekas att uttrycket "inom ramen för unionens politik" i den tyska versionen av artikel 216.1 FEUF inte endast hänför sig till det andra fallet, utan även till det tredje och det fjärde fallet. På detta sätt skiljer sig den tyska versionen från – utan att denna uppräknings är uttömmande – de engelska, franska, polska, nederländska, italienska, spanska, portugisiska, danska och svenska versionerna. Detta saknar dock betydelse i detta mål.

39 Se yttrande 1/76 (avtal om inrättandet av en europeisk uppläggningsfond för sjöfart på inre vattenvägar) av den 26 april 1977 (EU:C:1977:63, punkt 3), yttrande 2/91 (ILO-konvention nr 170) av den 19 mars 1993 (EU:C:1993:106, punkt 7) och yttrande 1/03 (ny Luganokonvention) av den 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punkt 115).

40 Se yttrande 1/94 (avtal fogade till WTO-avtalet) av den 15 november 1994 (EU:C:1994:384, punkt 95).

41 Se dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet (22/70, EU:C:1971:32, punkterna 17 och 18) (nedan kallad AETR-domen).

70. Till att börja med är det enligt artikel 2.1 FEUF endast unionen som får lagstifta och anta rättsligt bindande akter när fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område. När fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, får däremot enligt artikel 2.2 FEUF både unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område.

71. Den sistnämnda bestämmelsen innehåller en företrädesprincip med innebörden att medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet och att de på nytt ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.

72. Den principen gäller såväl interna som externa befogenheter.⁴²

73. Därefter anges i artiklarna 3–6 FEUF vilken typ av befogenhet unionen har på olika områden där den kan vidta åtgärder. Artikel 3 FEUF, som jag kommer att diskutera utförligt nedan, rör exklusiva befogenheter. I artikel 4 FEUF slås fast att delad befogenhet är den typ av befogenhet som gäller ”i normalfallet”,⁴³ och där finns också en uppräknning av de huvudsakliga områden där befogenheterna är delade mellan unionen och medlemsstaterna⁴⁴ (transportområdet nämns uttryckligen⁴⁵). Artikel 5 FEUF rör samordning av ekonomisk politik inom unionen, medan det i artikel 6 FEUF föreskrivs att unionen ska ha befogenhet att ”vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder” på vissa områden, bland annat skydd för och förbättring av människors hälsa samt industrin.

74. Låt oss återgå till artikel 3 FEUF. I denna bestämmelse anges uttömmande de områden där unionen har exklusiv befogenhet. I artikel 3.1 finns en uppräknning av de områden där unionen har (uttrycklig) exklusiv befogenhet: tullunionen, fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och slutligen den gemensamma handelspolitiken.

75. I artikel 3.2 FEUF föreskrivs att unionen också ska ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om, för det första, ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt, för det andra, ingåendet av avtalet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller, för det tredje, ingåendet av avtalet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa. Här vill jag understryka att hänvisningen till ”befogenhet att ingå ett internationellt avtal” i artikel 3.2 FEUF innebär att denna bestämmelse, till skillnad från artikel 3.1 FEUF, uteslutande avser unionens externa befogenheter.

76. Om unionen däremot har delad befogenhet, har både unionen och medlemsstaterna möjlighet att handla.

42 Se yttrande 2/94 (gemenskapens anslutning till Europakonventionen) av den 28 mars 1996 (EU:C:1996:140, punkt 24) och dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:59, punkt 46).

43 Enligt artikel 4.1 FEUF ska unionen ha delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 3 FEUF och 6 FEUF.

44 Se artikel 4.2 FEUF.

45 Se artikel 4.2 g FEUF.

77. I fall där – och i den utsträckning som – unionen har utövat sin delade externa befogenhet, har medlemsstaterna emellertid inte längre möjlighet att handla.⁴⁶ Medlemsstaterna får utöva sin befogenhet endast i den mån som unionen inte har utövat sin.⁴⁷ När unionen utövar en delad extern befogenhet, handlar den ensam.⁴⁸ Utövandet av en delad befogenhet har således ett inslag av exklusivitet i så måtto att medlemsstaterna inte längre får handla. I en sådan situation är företrädesprincipen enligt artikel 2.2 FEUF tillämplig.⁴⁹

78. När och hur unionen utövar en sådan befogenhet är i allt väsentligt en politisk fråga⁵⁰ som ska hanteras i enlighet med det förfarande som anges i artikel 218 FEUF.⁵¹

79. Det är viktigt att framhålla skillnaden mellan en exklusiv befogenhet i den mening som avses i artikel 3 FEUF och en delad befogenhet som unionen har beslutat att utöva. Enligt artikel 2.2 tredje meningen FEUF ska medlemsstaterna på nytt utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet. Denna bestämmelse gäller enbart delade befogenheter.

80. Det inbördes förhållandet mellan artikel 216.1 FEUF och artikel 3.2 FEUF kännetecknas således av att artikel 216.1 FEUF rör huruvida en extern befogenhet föreligger medan artikel 3.2 FEUF slår fast huruvida en sådan extern befogenhet (som föreligger i kraft av artikel 216.1 FEUF) är exklusiv eller inte.⁵²

81. Detta framgår enligt min mening tydligt av dessa båda bestämmelser lydelse och av deras respektive plats i EUF-fördraget. Dessutom är det uppenbart att artikel 216.1 FEUF har en vidare lydelse och således ett mer vittgående tillämpningsområde än artikel 3.2 FEUF. Det är nämligen endast vissa av de befogenheter som anges i artikel 216.1 FEUF som i kraft av artikel 3.2 FEUF är exklusiva befogenheter.⁵³

82. Vad som behöver slås fast är följaktligen till att börja med huruvida unionen hade befogenhet i kraft av artikel 216.1 FEUF, i förekommande fall jämförd med andra bestämmelser i EUF-fördraget. Därefter ska arten av denna befogenhet undersökas, bland annat med avseende på huruvida det rör sig om en befogenhet som är exklusiv i kraft av artikel 3.2 FEUF eller endast en delad befogenhet. Detta är också det tillvägagångssätt som domstolen använder.⁵⁴

46 Se även Lenaerts, K., "Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des États membres et la question de 'préemption'", i: P. Demaret (red.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Brygge, 1986, s. 37–62, särskilt s. 61.

47 Se artikel 2.2 andra meningen FEUF. Se även dom av den 14 juli 1976, Kramer m.fl. (3/76, 4/76 och 6/76, EU:C:1976:114, punkt 39).

48 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 76).

49 Denna bestämmelse kan ses som en kodifiering av den rätt som hittills har varit tillämplig. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 76 och fotnot 40).

50 Se även, för ett liknande resonemang, Mögele, R., Artikel 216 AEUV, punkt 32, i: R. Streinz (red.), *EU/EAUV (Kommentar)*, 2 uppl., C.H. Beck, München, 2012.

51 Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i förfarandet för yttrande 2/15 ((frihandelsavtal med Singapore), EU:C:2016:992, punkt 74).

52 Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i förfarandet för yttrande 2/15 ((frihandelsavtal med Singapore), EU:C:2016:992, punkt 64). Tilläggas ska att doktrinen till största delen ansluter sig till detta synsätt. Se, exempelvis, Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2 uppl., Oxford University Press, 2012, s. 112; Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8 uppl., Oxford University Press, 2014, s. 186; Geiger, R., Artikel 216 FEUF, punkt 3, i: R. Geiger, D.-E. Khan & M. Kotzur, *European Union Treaties*, C.H. Beck, Hart, München, Oxford, 2015; Lachmayer, K., & von Förster, S., Artikel 216 AEUV, punkt 4, i: H. von der Groeben, J. Schwarze & A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7 uppl., Nomos, Baden-Baden, 2015; och Mögele, R. Artikel 216 AEUV, punkt 29, i: R. Streinz (red.), *EU/EAUV (Kommentar)*, 2 uppl., C.H. Beck, München, 2012.

53 I vissa språkversioner kan paradoxalt nog det fjärde fallet i artikel 216.1 FEUF framstå som mer restriktivt än det tredje fallet i artikel 3.2 FEUF. Så förhåller det sig inte med den franska versionen. I alla händelser gör jag samma bedömning som generaladvokaten Sharpston gjorde i sitt förslag till avgörande i förfarandet för yttrande 2/15 ((frihandelsavtal med Singapore), EU:C:2016:992, fotnot 26), nämligen att ingen avgörande betydelse ska tillmätas en eventuell skillnad i lydelsen mellan dessa båda bestämmelser i vissa språkversioner.

54 Se, exempelvis, yttrande 1/13 (tredjeländers anslutning till Haagkonventionen) av den 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punkt 67 och följande punkter).

c) Delad befogenhet och blandat avtal – två olika saker

83. Det är viktigt att understryka att frågan om befogenhet – exklusiv eller delad – inte får förväxlas med frågan om blandade avtal, det vill säga avtal med ett eller flera tredjeländer eller en internationell organisation i vilka både unionen och medlemsstaterna samtidigt är parter.

84. Som generaladvokaten Wahl påpekade i sitt förslag till avgörande i förfarandet för yttrande 3/15,⁵⁵ omfattas "[v]alet mellan ett blandat avtal [och] enbart ett EU-avtal, när avtalet behandlar frågor som omfattas av delad befogenhet ..., ... i allmänhet av unionslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning".

85. Den enda situation där det enligt unionsrätten måste ingå ett blandat avtal är när en del av avtalet omfattas av unionens befogenhet och en annan del av avtalet omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet, utan att någon av dessa delar är underordnad den andra.⁵⁶

86. För ändringar i ett blandat avtal, som det här aktuella, gäller samma princip. Om unionen exempelvis beslutar sig för att utöva sin befogenhet med avseende på sådana ändringar på ett område som omfattas av delad befogenhet, är det därefter inte längre medlemsstaterna utan unionen som beslutar.

87. Anslutningsavtalet återspeglar detta. Enligt artikel 6.2 i det avtalet gäller, för beslut i frågor där unionen delar befogenhet med sina medlemsstater, att antingen unionen eller dess medlemsstater ska rösta. När unionen väl har beslutat att utöva sin delade externa befogenhet är det således enbart unionen som röstar inom Otif.

88. Det är ostridigt mellan parterna dels att unionen och medlemsstaterna enligt artikel 4.2 g FEUF har delad befogenhet i fråga om åtgärder som rör transportpolitik inom unionen, dels att det i fall av delad befogenhet följer av artikel 2.2 FEUF att både unionen och medlemsstaterna får lagstifta och anta rättsligt bindande akter men att medlemsstaterna får utöva sin befogenhet endast i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet.

89. Parterna är också överens⁵⁷ dels om att unionen med stöd av artikel 91.1 FEUF har intern befogenhet att anta bestämmelser inom de berörda områdena av den privata transporträtten såvitt avser järnvägstransportföretag, det vill säga (privat) transporträtt rörande godstransport och avtalsrätt rörande avtal om befraktning, avtal enligt vilka fordon ställs till förfogande för nyttjande och avtal om nyttjande av infrastruktur, dels om att unionen ännu inte har utnyttjat denna befogenhet.

90. Rådet angav i de omtvistade punkterna i det angripna beslutet att det rörde sig om delad befogenhet men har däremot i svaromålet gjort gällande att unionen har exklusiv befogenhet.

3. Huruvida extern befogenhet föreligger

a) Parternas argument

91. Förbundsrepubliken Tyskland har hävdade att transportpolitiken såvitt avser unionens yttre förbindelser omfattas av en befogenhet som delas mellan unionen och medlemsstaterna, utom i de fall som avses i artikel 3.2 FEUF, där unionen har exklusiv extern befogenhet.

55 Yttrande (Marrakechfördraget om tillgång till publicerade verk), EU:C:2016:657, punkt 119.

56 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i förfarandet för yttrande 3/15 ((Marrakechfördraget om tillgång till publicerade verk), EU:C:2016:657, punkt 122).

57 Förbundsrepubliken Tyskland har vitsordat att "unionen eventuellt ... skulle kunna anta gemensamma bestämmelser".

92. I ett fall där ett internationellt organ avser att anta en rättsakt varigenom bestämmelserna i ett blandat avtal ändras, anser Förbundsrepubliken Tyskland att man, för att avgöra huruvida unionen har befogenhet med stöd av artikel 218.9 FEUF att anta ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i detta organ, måste undersöka huruvida ändringarna avser bestämmelser i avtalet som omfattas av unionens befogenhet. Om så inte är fallet, är det inte möjligt att anta ett beslut om fastställande av unionens ståndpunkt. Det väsentliga vid denna undersökning är enligt Förbundsrepubliken Tyskland huruvida det aktuella beslutet av det internationella organet inverkar direkt på unionens regelverk och således huruvida det finns gemensamma regler som kan komma att undergrävas eller få sin räckvidd ändrad genom det beslutet. En förutsättning för att en sådan risk ska kunna föreligga är enligt Förbundsrepubliken Tyskland att ändringarna av bestämmelserna i det internationella avtalet avser ett område där unionen redan har antagit gemensamma regler. I detta sammanhang har Förbundsrepubliken Tyskland hänvisat till AETR-målet.⁵⁸

93. Rådet har med stöd av kommissionen gjort gällande att unionens möjligheter att vidta åtgärder inom ramen för sina yttre förbindelser inte inskränker sig till de frågor som redan omfattas av interna unionsbestämmelser. Enligt rådet kan unionen också vidta åtgärder inom ramen för sina yttre förbindelser i fall där de berörda frågorna endast i ytterst ringa utsträckning eller inte alls har blivit föremål för lagstiftning på unionsnivå, varvid det således inte finns någon unionslagstiftning som kan påverkas. Rådet anser att unionen ensam kan ingå ett internationellt avtal med stöd av en ”potentiell” extern befogenhet.

94. Till skillnad från Förbundsrepubliken Tyskland anser rådet att ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i ett organ som har skapats genom ett internationellt avtal på ett område som omfattas av delad befogenhet kan antas med stöd av artikel 218.9 FEUF, om den aktuella ståndpunkten befrämjar unionens intressen, även om det inte finns några gemensamma regler i det berörda ämnet. I ett sådant fall utövar unionen enligt rådet en delad extern befogenhet som i enlighet med det till EU- och EUF-fördragen fogade protokollet (nr 25) om utövandet av delade befogenheter⁵⁹ inskränker sig till de specifika frågor som omfattas av unionsrättsakten.

95. I det aktuella fallet valde unionen enligt rådet att utöva sin externa befogenhet på transportområdet i syfte att bli part i Cotif-fördraget och angav därvid omfattningen och arten av sin befogenhet i de ämnen för vilka den åtog sig befogenheter, något som enligt rådets uppfattning bekräftas av hänvisningen till artikel 91 FEUF i det första beaktandedet i beslut 2013/103 liksom av den förklaring om unionens befogenhet som är fogad till det beslutet. Den förklaringen skulle förvisso kunna ge intrycket att en förutsättning för övergång av befogenheter är att det föreligger unionsbestämmelser, men enligt rådet utesluter denna förklaring i själva verket inte en ny övergång av delade befogenheter inom ramen för Cotif-fördraget.

b) Bedömning

96. Inledningsvis ska det undersökas huruvida unionen i det aktuella fallet hade extern befogenhet i kraft av artikel 216.1 FEUF.

⁵⁸ Dom av den 31 mars 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

⁵⁹ EUT C 202, 2016, s. 306.

1) *Andra fallet i artikel 216.1 FEUF*

97. Som jag redan har påpekat, innebär det andra fallet i artikel 216.1 FEUF att unionen får ingå avtal med ett eller flera tredjeländer eller en eller flera internationella organisationer om ingåendet av ett avtal "är nödvändigt ... för att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen".

98. Det här aktuella avtalet har tvivelsutan samband med unionens politik på ett visst område,⁶⁰ nämligen transportpolitiken, som behandlas i avdelning VI i den tredje delen av EUF-fördraget. Enligt artikel 90 FEUF ska fördragets mål på det område som behandlas i den avdelningen uppnås inom ramen för en gemensam transportpolitik. Närmare bestämt framgår det av artikel 91.1 FEUF att unionen har (intern) befogenhet att fastställa en sådan transportpolitik. Enligt artikel 100.1 FEUF är dessutom bestämmelserna i avdelning VI tillämpliga bland annat på järnvägstransporter.

99. Det framgår vidare av domstolens praxis att unionen i kraft av artiklarna 91.1 FEUF och 80.1 FEUF får vidta åtgärder på transportområdet.⁶¹

100. Transportpolitiken i vidare bemärkelse är oupplösligt förenad med politiken för den inre marknaden. Transportpolitiken bidrar nämligen direkt till genomförandet av politiken för den inre marknaden, och dessutom anges det i själva EUF-fördraget att vissa aspekter av transporter i sig utgör en särskild kategori av tjänster.⁶²

101. Det nödvändighetskriterium som anges i det andra fallet i artikel 216.1 FEUF⁶³ ska enligt min uppfattning ges en vid tolkning.⁶⁴ I detta sammanhang förfogar de behöriga politiska institutionerna över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Det är till och med möjligt att se detta nödvändighetskriterium som enbart ett konstaterande och en bekräftelse av att subsidiaritetsprincipen⁶⁵ och proportionalitetsprincipen⁶⁶ gäller.

102. Som jag förstår det andra fallet i artikel 216.1 FEUF, har nödvändighetskriteriet i alla händelser som huvudsaklig funktion att utesluta att unionen får extern befogenhet i fall där målen enligt EUF-fördraget inte kan uppnås genom yttre åtgärder från unionens sida.

103. Så förhåller det sig inte här, utan de omtvistade ändringarna kan ses som ett led i strävan att förverkliga EUF-fördragets transportpolitiska mål.

104. I detta skede av resonemanget aktualiseras frågan huruvida unionen har extern befogenhet så snart rekvisiten enligt det andra fallet i artikel 216.1 FEUF är uppfyllda, eller huruvida även andra rekvisit måste vara uppfyllda. Annorlunda uttryckt är frågan huruvida unionen i en sådan situation har extern befogenhet även när det inte redan föreligger intern lagstiftning.

105. Jag anser att den frågan ska besvaras jakande.

60 Vidare är det, som har påpekats ovan, ostridigt mellan parterna att unionen har intern befogenhet med stöd av artikel 91.1 FEUF. Det råder således inget tvivel om att vi verkligen befinner oss på transportpolitikens område.

61 Se dom av den 14 juli 2005, kommissionen/Tyskland (C-433/03, EU:C:2005:462, punkt 41).

62 Enligt artikel 58.1 FEUF regleras den fria rörligheten för tjänster på transportområdet av bestämmelserna i avdelningen om transporter.

63 Ingåendet av ett avtal ska vara "nödvändigt ... för att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen".

64 Till skillnad från nödvändighetskriteriet i artikel 3.2 FEUF, som ju rör huruvida en befogenhet är *exklusiv* eller inte.

65 Se artikel 5.3 EUF.

66 Se artikel 5.4 EUF.

106. Lydelsen av det andra fallet i artikel 216.1 FEUF – som i slående grad påminner om lydelsen av artikel 352.1 FEUF,⁶⁷ vilket kan förklaras med att domstolen i sin praxis från tiden före antagandet av Lissabonfördraget ”i viss mening på området för [unionens] externa behörigheter har överfört den underförstådda tankegången i artikel [352 FEUF]”⁶⁸ – är tydlig och lämnar knappast något utrymme för tvivel. Där hänvisas till de mål som avses i fördragen, inom ramen för unionens politik.⁶⁹ Det ställs inget krav på att det redan ska föreligga intern lagstiftning. I EUF-fördragets bestämmelser är det endast i samband med bedömningen av hur en extern befogenhet (fastställd med stöd av artikel 216.1 FEUF) ska kvalificeras som den fråga om intern lagstiftning som tas upp i det andra fallet i artikel 3.2 FEUF⁷⁰ aktualiseras, och inte ens då ställs det för övrigt något krav på att det redan ska föreligga intern lagstiftning.⁷¹

107. Vidare går det inte heller att ur domstolens praxis utläsa något krav på att intern lagstiftning redan ska föreligga. I samtliga de fall där frågan om redan existerande intern lagstiftning har aktualiserats, har det väsentliga inte varit huruvida det förelåg extern befogenhet utan i stället huruvida en befintlig extern befogenhet skulle kvalificeras som exklusiv eller inte.⁷²

108. Till yttermera visso framgår det av domen i målet Kramer m.fl.⁷³ att förekomsten av intern befogenhet i sig innebär att det även föreligger extern befogenhet, även om inga externa åtgärder (ännu) har vidtagits.⁷⁴

109. I yttrande 2/00⁷⁵ uttalade sig domstolen om valet av lämplig rättslig grund för den rättsakt varigenom rådet hade för avsikt att ingå Cartagenaprotokollet om biosäkerhet, en fråga där kommissionen hade en annan åsikt än rådet och medlemsstaterna. Kommissionen ansåg att det aktuella protokollet i allt väsentligt omfattades av tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken enligt artikel 207 FEUF, där unionen har exklusiv extern befogenhet, medan rådet och medlemsstaterna ansåg att protokollet var att hänföra till miljöpolitiken enligt artikel 192.1 FEUF, ett område där unionen (också) har extern befogenhet men delar denna med medlemsstaterna.

110. Domstolen fann att ingåendet av Cartagenaprotokollet på unionens vägnar skulle baseras på en enda rättslig grund som hänförde sig specifikt till miljöpolitiken, nämligen artikel 192.1 FEUF.⁷⁶ Därefter påtalade domstolen, under hänvisning till AETR-domen,⁷⁷ att det även skulle ”prövas om [unionen] enligt artikel [192 FEUF] ha[de] *exklusiv*[⁷⁸] behörighet att ingå protokollet på grund av att det f[a]nns sekundärrättsakter som antagits inom [unionen], vilka täck[te] området för biosäkerhet och k[unde] påverkas om medlemsstaterna delt[og] i förfarandet för ingående av ovannämnda

67 I den artikeln föreskrivs att ”[o]m en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta, ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser”.

68 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Tizzano i målet kommissionen/Förenade kungariket (C-466/98, EU:C:2002:63, punkt 48).

69 Se även Schmalenbach, K., Artikel 216 AEUV, punkt 12, i: C. Calliess & M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV*, 5 uppl., C.H. Beck, München, 2016; och Schütze, R., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, s. 272. Enligt Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8 uppl., Oxford University Press, 2014, s. 186, förhåller det sig till och med så, att lydelsen av det andra fallet i artikel 216.1 FEUF ”grundar sig på” lydelsen av artikel 352 FEUF.

70 Där det krävs att ingåendet av ett avtal ska vara ”nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt”.

71 Se även, för ett liknande resonemang, Kadelbach, S., Artikel 5 EUV, punkt 24, i: H. von der Groeben, J. Schwarze & A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7 uppl., Nomos, Baden-Baden, 2015; och Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8 uppl., Oxford University Press, 2014, s. 180.

72 Dom av den 31 mars 1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, punkt 31), yttrande 1/76 (avtal om inrättandet av en europeisk uppläggningsfond för sjöfart på inre vattenvägar) av den 26 april 1977 (EU:C:1977:63), yttrande 1/94 (avtal fogade till WTO-avtalet) av den 15 november 1994 (EU:C:1994:384, punkt 77) och dom av den 5 november 2002, kommissionen/Tyskland (C-476/98, EU:C:2002:631, punkt 89).

73 Dom av den 14 juli 1976 (3/76, 4/76 och 6/76, EU:C:1976:114).

74 Se även Craig, P., & De Burca, G., *EU law*, 6 uppl., Oxford University Press, 2015, s. 80.

75 Yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punkterna 44–47).

76 Yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punkterna 42 och 44).

77 Dom av den 31 mars 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

78 Min kursivering.

protokoll”.⁷⁹ Domstolen fann därvidlag att den interna harmonisering som i det aktuella fallet hade genomförts inom Cartagena-protokollets tillämpningsområde endast i ytterst ringa utsträckning täckte detta område och att unionen och medlemsstaterna därför hade delad befogenhet att ingå protokollet.⁸⁰

111. Domstolen slog således till att börja med fast att befogenhet förelåg och prövade därefter huruvida denna befogenhet var exklusiv. Först i det andra steget undersökte domstolen huruvida det fanns sekundärrättsakter. Följaktligen framgår det av yttrande 2/00⁸¹ att frågan huruvida det föreligger delad extern befogenhet är oberoende av frågan huruvida det finns sekundärrättsakter och således oberoende av frågan huruvida intern befogenhet har utövats.

112. Vidare framgår det av målen kommissionen/Frankrike⁸² och kommissionen/Irland⁸³ att unionen får ingå internationella avtal även om de specifika ämnen som avtalen omfattar endast i ytterst ringa utsträckning eller inte alls har blivit föremål för lagstiftning på unionsnivå, varvid det således inte finns någon unionslagstiftning som kan påverkas.

113. Dessa tre mål⁸⁴ rörde unionens externa befogenhet på miljöområdet, en befogenhet som den delar med medlemsstaterna. Att det var fråga om en uttrycklig extern befogenhet som grundar sig på artiklarna 192 FEUF och 191.1 fjärde strecksatsen FEUF,⁸⁵ snarare än en implicit extern befogenhet med stöd av artikel 91 FEUF jämförd med det andra fallet i artikel 216.1 FEUF, påverkar – i motsats till vad Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande – inte konstaterandet ovan. En implicit befogenhet är inte mindre giltig än en uttrycklig befogenhet.

114. Vidare är jag fullt medveten om att sammanhanget i målen kommissionen/Frankrike och kommissionen/Irland skilde sig från sammanhanget i det här aktuella målet, i så måtto att domstolen i de båda förstnämnda målen framför allt skulle bedöma sin egen behörighet att tolka bestämmelserna i ett blandat avtal och att pröva tvister som rör iakttagandet av sådana bestämmelser. Detta påverkar emellertid inte de konstateranden som domstolen gjorde i dessa båda mål. Sammanhangen må vara annorlunda, men rätten är det inte. Vad som var i fråga i de båda målen var unionens externa befogenhet på miljöområdet, en befogenhet som i princip är delad.

115. De konstateranden som domstolen gjorde i målen kommissionen/Frankrike och kommissionen/Irland gäller således även i det här aktuella målet.⁸⁶

2) Rådets övriga skyldigheter

116. Min föreslagna tolkning av det andra fallet i artikel 216.1 FEUF innebär inte att unionens politiska institutioner skulle förfoga över ett obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning.

117. För det första omfattas dessa institutioner enligt artikel 296.2 FEUF av en motiveringsskyldighet. Denna fråga kommer jag att diskutera mer utförligt i bedömningen av Förbundsrepubliken Tysklands andra grund för talan.

79 Yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punkt 45).

80 Yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punkterna 46 och 47).

81 Yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664).

82 Dom av den 7 oktober 2004 (C-239/03, EU:C:2004:598, punkt 30).

83 Dom av den 30 maj 2006 (C-459/03, EU:C:2006:345, punkt 95).

84 Yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664), dom av den 7 oktober 2004, kommissionen/Frankrike (C-239/03, EU:C:2004:598), och dom av den 30 maj 2006, kommissionen/Irland (C-459/03, EU:C:2006:345).

85 Se även det första fallet i artikel 216.1 FEUF.

86 Domen av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 36), som Förbundsrepubliken Tyskland har åberopat, påverkar inte dessa konstateranden. I det målet förelåg det i själva verket intern lagstiftning (se punkt 37 i domen).

118. För det andra ska dessa institutioner, i fall där de utövar en delad befogenhet, iakttas subsidiaritetsprincipen, som stadfästas i artikel 5.3 FEU. Den principen tillämpas på utövandet av samtliga delade befogenheter, oavsett om de är interna eller externa.⁸⁷

c) Slutsats

119. Av det ovan anförda följer att unionen har extern befogenhet i kraft av artikel 91 FEUF jämförd med det andra fallet i artikel 216.1 FEUF. Som jag har konstaterat ovan, utgör de aktuella åtgärderna inom ramen för unionens politik på olika områden ett led i strävan att förverkliga de mål som avses i fördragen. Rådet har utövat nämnda befogenhet. Förbundsrepubliken Tyskland kan därför, i enlighet med artikel 2.2 andra meningen FEUF, inte längre utöva sin delade befogenhet.

120. Således har rådet inte åsidosatt den princip om tilldelade befogenheter som anges i artikel 5.2 FEU. Därför ska talan lämnas utan bifall såvitt avser den första grunden.

121. Bedömningen av den första grunden borde avslutas här med tanke på att jag föreslår att talan ska ogillas såvitt avser denna grund, men jag kommer ändå att gå vidare för den händelse att domstolen även önskar vinna klarhet i huruvida unionen i det aktuella fallet hade exklusiv extern befogenhet.

4. Huruvida den externa befogenheten var exklusiv

a) Det tredje fallet i artikel 3.2 FEUF

122. Det ska undersökas huruvida unionen har exklusiv extern befogenhet med stöd av artikel 3.2 FEUF.

123. Det första fallet i artikel 3.2 FEUF kan uppenbart lämnas utan avseende, eftersom det saknas en bestämmelse av det aktuella slaget i en unionslagstiftningsakt.

124. Detsamma gäller för det andra fallet i nämnda artikel, vilket enligt min uppfattning inte är tillämpligt, eftersom det inte framgår av handlingarna i målet att rådets antagande av beslutet skulle vara "nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt". Således rör det sig här inte om ett sådant fall som var i fråga i yttrande 1/76.⁸⁸

125. Återstår således det tredje fallet i artikel 3.2 FEUF.

126. Den fråga som aktualiseras är hur uttrycket "i den mån ingåendet [av ett internationellt avtal] kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa" i artikel 3.2 FEUF ska tolkas.

⁸⁷ Se även, för ett liknande resonemang, Lorz, R.A., & Meurers, V., § 2, punkt 42, i: A. von Arnould (red.), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht, Band 10)*, Nomos, Baden-Baden, 2014; Kadelbach, S., Artikel 5 EUV, punkt 24, i: H. von der Groeben, J. Schwarze & A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7 uppl., Nomos, Baden-Baden, 2015; och Roldán Barbero, J., "The relationship of the Member States' International Agreements with the EU", i: P. Eeckhout & M. Lopez-Escudero (red.), *The European Union's external action in times of crisis*, Hart, Oxford, Portland (Oregon), 2014, s. 249–269, särskilt s. 266.

⁸⁸ Yttrande (Avtal om inrättandet av en europeisk uppläggningsfond för sjöfart på inre vattenvägar) av den 26 april 1977 (EU:C:1977:63).

127. Detta uttryck motsvarar det uttryck som domstolen i punkt 22 i AETR-domen⁸⁹ använde för att ange vilka slags internationella förpliktelser som medlemsstaterna inte kan åta sig utanför ramen för unionens institutioner, om unionen har antagit gemensamma regler för förverkligandet av EUF-fördragets mål.⁹⁰ Därför ska detta uttryck tolkas mot bakgrund av de klargöranden som domstolen har tillhandahållit i AETR-domen och i den praxis som bygger på den domen.⁹¹

128. Hur ska då uttrycket "[som] kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa" tolkas?

129. Lydelsen av artikel 3.2 FEUF ger vid handen att det redan måste finnas unionsregler på det område som omfattas av det internationella avtalet. Om det inte finns några sådana regler, är det svårt att föreställa sig hur ingåendet av detta avtal skulle kunna påverka unionsregler eller ändra deras räckvidd.⁹² "Gemensamma regler" i den mening som avses i artikel 3.2 FEUF syftar enligt min uppfattning nödvändigtvis enbart på bestämmelser i unionens sekundärrätt och inte även på bestämmelser i fördragen, av det enkla skälet att detta uttryck är avsett att i stora drag kodifiera den rättspraxis som bygger på AETR-domen.⁹³

130. En sådan risk för att internationella åtaganden ska påverka unionens gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa som motiverar att unionen har exklusiv extern befogenhet föreligger enligt domstolens fasta praxis om dessa åtaganden omfattas av de berörda reglernas tillämpningsområde.⁹⁴ För att det ska anses föreligga en sådan risk krävs det inte att det råder fullständig överensstämmelse mellan det område som omfattas av de internationella åtagandena och det som omfattas av unionslagstiftningen.⁹⁵ Räckvidden för unionens gemensamma regler kan nämligen påverkas eller ändras genom sådana åtaganden även när åtagandena hänför sig till ett område som redan i stor utsträckning omfattas av sådana regler.⁹⁶

131. Domstolen har vidare funnit att prövningen av huruvida unionen har befogenhet – i synnerhet exklusiv sådan – måste grunda sig på en konkret helhetsbedömning av förhållandet mellan det planerade internationella avtalet och gällande unionsrätt. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till de områden som omfattas av unionsreglerna respektive av bestämmelserna i det planerade avtalet, till hur dessa regler och bestämmelser kan komma att utvecklas, i den mån som detta går att förutse, och till beskaffenheten av och innehållet i dessa regler och bestämmelser. Syftet med bedömningen är att kontrollera huruvida det aktuella avtalet kan inverka menligt på den enhetliga och konsekventa tillämpningen av unionsreglerna och hindra de system som har inrättats genom dessa regler från att fungera väl.⁹⁷

132. Det aktuella målet ska bedömas mot bakgrund av det ovan anförda.

89 Dom av den 31 mars 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

90 Se dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 66).

91 Se dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 67).

92 Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 89).

93 Dom av den 31 mars 1971 (22/70, EU:C:1971:32). Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (C-137/12, EU:C:2013:441, punkterna 111–117), och förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 96). Se även dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 67).

94 Se dom av den 31 mars 1971, AETR (22/70, EU:C:1971:32, punkt 30), dom av den 5 november 2002, kommissionen/Danmark (C-467/98, EU:C:2002:625, punkt 82), och dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 68).

95 Se yttrande 1/03 (ny Luganokonvention) av den 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punkt 126) och dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 69).

96 Se yttrande 2/91 (ILO-konvention nr 170) av den 19 mars 1993 (EU:C:1993:106, punkt 25), dom av den 5 november 2002, kommissionen/Danmark (C-467/98, EU:C:2002:625, punkt 82), yttrande 1/03 (ny Luganokonvention) av den 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punkterna 120 och 126) och dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 70).

97 Se yttrande 1/03 (ny Luganokonvention) av den 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punkt 124), dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 74), och yttrande 1/13 (tredjeländers anslutning till Haagkonventionen) av den 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punkt 74).

133. De omtvistade ändringarna hänför sig till området privat avtalsrätt rörande järnvägstransport av gods och passagerare. Det är ostridigt mellan parterna att unionen ännu inte har antagit någon lagstiftning på detta område.

134. Rådet har i detta sammanhang inte bestritt att det saknas en fullständig och enhetlig unionslagstiftning rörande privat transporträtt. Däremot anser rådet att de omtvistade ändringarna kan inverka menligt på andra unionsbestämmelser, vilka till största delen räknas upp i bilaga III⁹⁸ till beslut 2013/103, och att dessa ändringar därför omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

b) Punkt 5: partiell översyn av bihang B (CIM)

135. Förslagen till ändring av artiklarna 6 och 6 bis i bihang B (CIM) syftar till införande av en elektronisk fraktsedel.

1) Parternas argument

136. Förbundsrepubliken Tyskland har framhållit att det inte finns någon bestämmelse med den aktuella innebörden i unionsrätten på området godstransport. Därför kan ingen unionsrättslig bestämmelse påverkas av att bihang B (CIM) ändras. Att de aktuella ändringarna indirekt kan få inverkan på vissa offentligrättsliga unionsbestämmelser på tull- eller veterinärområdet är inte tillräckligt för att de ska anses påverka unionsrätten. I alla händelser innebär artikel 2 i bihang B (CIM) – av vilken det följer att tull- och djurskyddsbestämmelserna kommer att förbli oförändrade – att det är uteslutet att en indirekt inverkan på unionsbestämmelserna på dessa områden kan uppstå. Dessutom påverkar den aktuella ändringen inte parternas rätt att komma överens om att använda en fraktsedel i pappersform.

137. Rådet har gjort gällande att införandet av en elektronisk fraktsedel kommer att inverka på det förenklade förfarande för tulltransitering vid järnvägstransport som avses i artiklarna 414 och 419 i förordning nr 2454/93, närmare bestämt på de formaliteter som föreskrivs i artiklarna 412, 416.1 och 419.1 och 419.2 i den förordningen och i artikel 94 i förordning nr 2913/92. Den som använder en elektronisk fraktsedel kan nämligen inte välja ett förenklat tullförfarande och tvingas därför underkasta sig avsevärt mer betungande tullkontroller. Dessutom kommer införandet av en elektronisk fraktsedel att inverka på djurskydds- och växtskyddslagstiftningen, närmare bestämt på direktiv 97/78/EG,⁹⁹ direktiv 2000/29/EG¹⁰⁰ och förordning nr 136/2004, i vilka det som allmän regel föreskrivs att följedokumenterna ska utgöras av dokument i pappersform. Tillkomsthistorien för artikel 6 § 7 i bihang B (CIM) visar också att det finns ett direkt samband mellan CIM-fraktsedeln och unionens tullagstiftning. Följaktligen kan ändringen av artikel 6 och införandet av artikel 6 bis i bihang B (CIM) inverka menligt på unionsrättsliga bestämmelser.

138. Enligt rådet kan Förbundsrepubliken Tyskland inte vinna framgång med sitt argument om att de transporträttsliga bestämmelser som avses i bilaga I till beslut 2013/103 inte skulle påverkas. Förutom att den bilagan inte innehåller någon uttömmande förteckning över unionens rättsakter avseende de ämnen som Cotif-fördraget berör, krävs det dessutom inte, enligt domstolens praxis, att de unionsregler som riskerar att påverkas menligt ska återfinnas i ett och samma unionsinstrument.

⁹⁸ Jag antar att rådet snarare avser bilaga I.

⁹⁹ Rådets direktiv av den 18 december 1997 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter från tredje land som förs in i gemenskapen (EGT L 24, 1998, s. 9).

¹⁰⁰

Rådets direktiv av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen (EGT L 169, 2000, s. 1).

139. Rådet har därför gjort gällande att unionen har exklusiv befogenhet såvitt avser de föreslagna ändringarna i bilag B (CIM).

2) *Bedömning*

140. Mot bakgrund av domstolens ovannämnda praxis rörande unionens exklusiva externa befogenhet och tolkningen av artikel 3.2 FEUF, kan jag inte se hur de föreslagna ändringarna i bilag B (CIM) i det aktuella fallet skulle kunna "påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa".

141. Bilag B (CIM) rör avtal om internationell transport av gods på järnväg, det vill säga avtal mellan en avsändare av gods och en järnvägstransportör. Ett sådant avtal ska bekräftas genom en "fraktsedel" som ska överensstämma med en enhetlig förlaga och som ska åtfölja varje sändning. Fraktsedeln ska bland annat innehålla utförliga upplysningar om färdvägen och det transporterade godset. I unionens tullförfarande ersätter fraktsedeln den transiteringsdeklaration som normalt krävs för allt gods under unionstransitering.¹⁰¹ CIM-fraktsedeln nämns förvisso uttryckligen i tillämpningsföreskrifterna för tullkodexen, men som Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande, utan att därvidlag motsägas av rådet, tillämpas det aktuella förenklade förfarandet i praktiken¹⁰² även på fraktsedlar som regleras av andra internationella konventioner.

142. Syftet med den föreslagna ändringen är att införa en ny artikel 6 bis i bilag B (CIM) där kraven på elektroniska fraktsedlar anges. Redan i dag gäller enligt artikel 6 § 9 i bilag B (CIM) att "[f]raktsedeln, inbegripet dubbletten av denna, får upprättas i elektronisk form, som kan omvandlas till läsbara skrivtecken".¹⁰³ Det är således redan möjligt att använda en elektronisk fraktsedel, även om det inte specificeras någon standard. Förordning nr 2913/92 innehåller inga bestämmelser som rör användning av elektroniska fraktsedlar. Det närmaste man kommer är artikel 233.4 i den förordningen, där det hänvisas till "elektroniska transportdokument" i allmänhet. I den bestämmelsen anges emellertid endast att sådana dokument i princip får användas; det hänvisas inte till något visst format för fraktsedeln.

143. Den ändring som föreslås genom införandet av artikel 6 bis i bilag B (CIM), det vill säga att det föreskrivs ett elektroniskt format som ska gälla som standard för elektroniska fraktsedlar, inverkar inte direkt på tullförfarandet. Rådet har i detta sammanhang hänvisat till att elektroniska fraktsedlar på unionsrättens nuvarande utvecklingsstadium inte godtas av de behöriga myndigheterna, men det står klart att det för att uppfylla tullförfarandets krav är tillräckligt att göra en utskrift av det elektroniska dokumentet.

144. Det kan således inte vara fråga om exklusiv befogenhet.

c) Punkterna 4 och 7: partiell översyn av själva Cotif-fördraget och av bilag D (CUV)

145. Syftet med bilag D (CUV), det vill säga de enhetliga reglerna för avtal om nyttjande av järnvägsfordon, är bland annat att slå fast ansvarsfördelningen vid förlust av eller skada på en vagn och vid skada som har orsakats av en vagn. Den föreslagna ändringen rör Cotif-fördragets definition av innehavaren av en vagn.

¹⁰¹

Se artikel 413 i förordning nr 2454/93.

¹⁰²

Detta framgår också av de riktlinjer för export och utförelse inom ramen för förordning (EG) nr 648/2005 som tullkodexkommittén antog den 27 oktober 2010. Kommissionen har offentliggjort dessa riktlinjer (på engelska) under referensen TAXUD/A3/0034/2010 på adressen http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export_exit_guidelines_en.pdf (se punkt 10.4 i del B). Detta är naturligtvis inte något rättsligt bindande dokument, men det beskriver väl hur saker och ting fungerar i praktiken.

¹⁰³

Den aktuella bestämmelsen fortsätter enligt följande: "Förfarandena för registrering och behandling av uppgifterna skall vara likvärdiga i funktionshänseende, i synnerhet i fråga om bevisvärdet av den fraktsedel som dessa uppgifter utgör."

1) Parternas argument

146. Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att det för närvarande inte finns några unionsbestämmelser på detta område. Den enda unionsrättsakt som rådet har hänvisat till på tal om en av de fem berörda ändringarna, nämligen direktiv 2008/110, rör uteslutande offentlighetsrättsliga frågor avseende järnvägssäkerhet. Av detta följer att termen innehavare förvisso används både i direktiv 2008/110 ("fordonsinnehavare") och i bihang D (CUV) men att det i dessa båda fall är fråga om olika lagstiftningssammanhang. Direktiv 2008/110 reglerar järnvägsföretagets offentlighetsrättsliga skyldigheter och myndigheternas behörighet, medan bihang D (CUV) rör avtalsenliga rättigheter och skyldigheter i situationer där en järnvägsvagn har gått förlorad eller har orsakat skador. Detta är enligt Förbundsrepubliken Tyskland orsaken till att definitionen av innehavare i de berörda ändringarna uppvisar skillnader jämfört med den unionsrättsliga definitionen av fordonsinnehavare.

147. Rådet har däremot framhållit det nära sambandet mellan bestämmelserna i bihang D (CUV) och unionsrätten. Av skälen 3 och 4 i direktiv 2008/110 framgår att tidigare ändringar i det bihanget i fråga om innehavarnas rättigheter och skyldigheter faktiskt har föranlett ändringar i direktiv 2004/49. Syftet med de nu aktuella ändringsförslagen är till att börja med att se till att definitionen av innehavare i bihang D (CUV) ligger i linje med definitionen av fordonsinnehavare i direktiv 2008/110. Vidare är syftet dels att ålägga innehavaren en skyldighet att i samband med ingåendet av ett nyttjandeaftal utse en underhållsansvarig enhet, dels att reglera informationsutbytet mellan innehavaren och den underhållsansvariga enheten, vilket är frågor som redan är föremål för detaljerad lagstiftning i unionsrätten, närmare bestämt i direktiv 2008/110 och i förordning (EU) nr 445/2011.¹⁰⁴ Om ändringarna hade haft ett annat innehåll, skulle de ha kunnat inverka negativt på de unionsrättsliga bestämmelserna och föranleda tillämpningsproblem, och dessutom skulle detta ha sänt ett negativt budskap till omvärlden.

148. Rådet anser därför att de föreslagna ändringarna i bihang D (CUV) omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

2) Bedömning

149. Det är uppenbart att syftet med den föreslagna ändringen i artikel 12 och i bihang D (CUV) var att se till att den definition som används i Cotif-fördraget låg i linje med den definition som används i direktiv 2004/49 om säkerhet på gemenskapens järnvägar. I det direktivet finns en bestämmelse med innebörden att en fordonsinnehavare kan vara en enhet som ansvarar för underhåll. Enligt skälen 3 och 4 i direktiv 2008/110 ska definitionen av fordonsinnehavare i det direktivet ligga så nära den definition av innehavare som används i Cotif-fördraget som möjligt. När definitionerna av ett och samma begrepp i en enskild unionsrättsakt, i det aktuella fallet direktiv 2008/110, och i Cotif-fördraget påverkar varandra, kommer varje ändring av definitionen i Cotif-fördraget att få direkta konsekvenser för den rättsakten och kan således påverka den.

150. Därför har unionen exklusiv befogenhet på denna punkt.

¹⁰⁴

Kommissionens förordning av den 10 maj 2011 om ett certifieringssystem för enheter som ansvarar för underhåll av godsvagnar och om ändring av förordning (EG) nr 653/2007 (EUT L 122, 2011, s. 22).

d) Punkt 12: partiell översyn av bilag E (CUI)

1) Parternas argument

151. De föreslagna ändringarna i bilag E (CUI) avser enligt Förbundsrepubliken Tyskland uteslutande privaträttsliga frågor som rör ansvar i avtalsförhållanden eller frågor av privaträttslig art som rör nyttjande av järnvägsinfrastruktur. På området järnvägsinfrastruktur har unionen förvisso antagit vissa rättsakter, vilka räknas upp i tillägget till bilaga I till beslut 2013/103, exempelvis direktiv 2001/14 och direktiv 2004/49. De mål som eftersträvas genom de rättsakterna är emellertid av offentligrättslig art, vilket innebär att dessa rättsakter inte reglerar de frågor som omfattas av bilag E (CUI). I själva verket anges det uttryckligen i direktiv 2004/49 att privaträttsliga frågor faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna i det direktivet. Dessutom innebär artikel 5 bis i bilag E (CUI) att de berörda ändringarna inte kan få någon indirekt inverkan på den offentligrättsliga unionsrätten.

152. När det gäller den ståndpunkt som unionen skulle inta såvitt avsåg de föreslagna ändringarna i bilag E (CUI), anser rådet att avtalsbestämmelser om nyttjande av infrastruktur inte bör betraktas för sig, eftersom de växelverkar med bestämmelserna i den internationella och europeiska järnvägsrätten, särskilt med de offentligrättsliga bestämmelser som rör säkerhet. Att förvaltaren får ett utökat ansvar för ekonomisk skada till följd av skadestånd som betalas av transportören och beror på infrastrukturen skulle eventuellt kunna resultera i en förändring av de ansvarsvillkor som regleras av unionsrätten, oaktat bestämmelsen i artikel 5 bis i bilag E (CUI) om rätt som förblir opåverkad. Detsamma gäller de ändringsförslag som syftar till att dels utvidga tillämpningsområdet för bilag E (CUI) till att omfatta nationella transporter, dels skapa en rättslig grund för allmänna villkor för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik.

2) Bedömning

153. Bilag E (CUI) reglerar avtal om nyttjande av järnvägsinfrastruktur för transportändamål, inbegripet avtalets form och allmänna villkor. Ändringarna, vilka har föreslagits av Internationella järnvägstransportkommittén (CIT), innebär att tillämpningsområdet för de enhetliga rättsreglerna i bilag E (CUI) utvidgas till att även omfatta inrikes verksamhet, att tvingande allmänna avtalsvillkor införs och att infrastrukturförvaltarens ansvar för skador utökas.

154. Det finns en enda artikel i unionsrätten där det hänvisas till överenskommelser mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Det rör sig om artikel 28 i direktiv 2012/34/EU,¹⁰⁵ där det föreskrivs att sådana överenskommelser ska vara icke-diskriminerande och medge insyn.

155. Detta utgör inte en tillräcklig grund för exklusiv befogenhet.

B. Den andra grunden: åsidosättande av artikel 296 FEUF

156. Som andra grund för talan har Förbundsrepubliken Tyskland, med stöd av Republiken Frankrike, gjort gällande att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat, eftersom rådet inte visade att de punkter som var föremål för unionens ståndpunkt rörde ett område som redan i betydande omfattning hade reglerats i unionsrätten.

¹⁰⁵

Europaparlamentets och rådets direktiv av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32).

1. Parternas argument

157. En tydlig avgränsning av befogenheter är enligt Förbundsrepubliken Tyskland särskilt viktig när det gäller blandade avtal, så att det kan slås fast vilka befogenheter de olika aktörerna har i de internationella organisationernas organ. I det aktuella fallet har rådet inte åberopat något unionsrättsligt instrument och inte heller hänvisat till några instrument med koppling till den offentliga rätten, trots att de föreslagna ändringarna uteslutande avsåg civilrättslig transporträtt. Enligt Förbundsrepubliken Tyskland har rådet inte angett, vare sig i det angripna beslutet eller i sitt svaromål, på vilken rättslig grund unionen skulle ha materiell extern befogenhet. Dessutom, även om rådet i svaromålet hänvisade till vissa unionsrättsakter som det ansåg skulle kunna komma att påverkas om de omtvistade ändringarna godkändes, så nämns de flesta av dessa rättsakter inte i det angripna beslutet eller ens i beslut 2013/103.

158. Rådet har, med stöd av kommissionen, gjort gällande att de skäl som motiverar unionens befogenhet tydligt framgår av det angripna beslutet. Det anges i nämnda beslut vilka unionsbestämmelser som riskerar att undergrävas av de omtvistade ändringarna. Att de åberopade unionsrättsliga bestämmelserna enligt Förbundsrepubliken Tyskland saknar relevans gör inte att det angripna beslutet kan anses vara otillräckligt motiverat. I alla händelser fullgjorde rådet, med tanke på att det aktuella området åtminstone omfattas av en befogenhet som är delad mellan unionen och medlemsstaterna, sin motiveringsskyldighet redan genom att hänvisa till den rättsliga grunden för sitt handlande och beskriva sin ståndpunkt. Enligt rådet utgör artikel 218.9 FEUF lämplig rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet, varför ingen ytterligare motivering var nödvändig. Att det angripna beslutet grundar sig på unionsrättsliga bestämmelser som inte anges i beslut 2013/103 saknar relevans.

2. Bedömning

159. Denna grund bygger på de argument som Förbundsrepubliken Tyskland har framfört inom ramen för sin första grund för talan, och mitt förslag är att domstolen ska lämna talan utan bifall såvitt avser den grunden. Att det område som en ändring avser inte redan behöver ha reglerats internt i väsentlig grad – något som jag redan har redogjort för – gör att kraven på en motivering är lägre.

160. Enligt artikel 296 andra stycket FEUF ska rättsakter motiveras och innehålla en hänvisning till de förslag, initiativ, rekommendationer, framställningar eller yttranden som föreskrivs i fördragen.

161. Enligt fast rättspraxis innebär denna motiveringsskyldighet att alla berörda rättsakter ska innehålla en redogörelse för de skäl som har föranlett institutionen att anta rättsakterna, så att domstolen kan utföra sin prövning och så att såväl medlemsstaterna som berörda utomstående får kännedom om de villkor under vilka unionsinstitutionerna har tillämpat EUF-fördraget.¹⁰⁶ Skyldigheten att ange den rättsliga grunden för en rättsakt utgör en del av motiveringsskyldigheten.¹⁰⁷ Det finns däremot enligt fast rättspraxis inget krav på att samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter ska anges i motiveringen.¹⁰⁸ Bedömningen av huruvida motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF ska nämligen inte göras endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området.¹⁰⁹

¹⁰⁶

Se dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

¹⁰⁷

Se dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

¹⁰⁸

Se dom av den 14 februari 1990, Delacre m.fl./kommissionen (C-350/88, EU:C:1990:71, punkt 16).

¹⁰⁹

Se dom av den 14 februari 1990, Delacre m.fl./kommissionen (C-350/88, EU:C:1990:71, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

162. Eftersom artikel 218.9 FEUF utgör den rättsliga grunden för att anta beslut inom ramen för ett förfarande som unionens politiska institutioner ska följa i samband med ändring av sådana bestämmelser i ett avtal som inte ingår i det avtalets institutionella ram, och med tanke på att artikel 218.9 FEUF – som jag har påpekat ovan – förutsätter att unionen har materiell befogenhet, ankommer det därför på rådet att i ett sådant beslut ange den rättsliga grunden för unionens befogenhet liksom motiveringen för denna befogenhet. I själva verket är rådet skyldigt att ange de tillämpliga materiella och processuella rättsliga grunderna.¹¹⁰ Denna skyldighet följer av artikel 296 FEUF.¹¹¹

163. I det aktuella fallet har rådet fullgjort denna skyldighet. Rådet angav klart och tydligt den tillämpliga rättsliga grunden, det vill säga artikel 91.1 FEUF, och motiverade sin ståndpunkt. Dessutom motiverade rådet i det angripna beslutet punkt för punkt varför åtgärder från unionens sida var nödvändiga. Rådet angav också att det tillämpliga förfarandet var det som beskrivs i artikel 218.9 FEUF.

164. Under förfarandet inför domstolen har rådet gett uttryck för uppfattningen att det inte endast föreligger (delad) befogenhet med stöd av artikel 91.1 FEUF och det andra fallet i artikel 216.1 FEUF, utan att denna befogenhet dessutom är exklusiv i kraft av artikel 3.2 FEUF.

165. Den sistnämnda bestämmelsen nämns inte i rådets motivering. Med tanke på att unionen med ett specifikt undantag faktiskt inte har exklusiv befogenhet, hade det dessutom varit omöjligt för rådet att motivera att unionen hade en sådan befogenhet.

166. Avsaknaden av hänvisning till artikel 3.2 FEUF saknar emellertid relevans för den aktuella grunden för talan, eftersom underlåtenheten att motivera en (obefintlig) exklusiv befogenhet saknar betydelse såvitt avser artikel 296 FEUF.

167. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

C. Den tredje grunden: åsidosättande av artikel 4.3 FEU

1. Parternas argument

168. Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att den princip om lojalt samarbete som stadfästs i artikel 4.3 FEU innebär att unionsinstitutionerna, i fall där medlemsstaterna och unionen är oeniga om avgränsningen av befogenheter i samband med utövande av rättigheter som tillkommer medlemmarna av en internationell organisation, måste se till att unionsrättsakten om fastställande av unionens ståndpunkt antas i så god tid att en medlemsstat som bestrider unionens befogenhet kan väcka talan i tid vid domstolen i syfte att få till stånd ett klagande av frågan. Vidare innebär principen om ett effektivt domstolsskydd att det förfarande som tillämpas när en rättsakt antas måste organiseras på ett sådant sätt att en medlemsstat som bestrider den antagna rättsakten kan vända sig till unionsdomstolen i syfte att få till stånd ett uppskov med verkställigheten innan denna rättsakt får oåterkalleliga verkningar.

169. I det aktuella fallet framförde Förbundsrepubliken Tyskland sina reservationer i fråga om unionens befogenheter omedelbart efter det att kommissionen den 5 juni 2014 hade lagt fram förslaget till beslut, men rådet väntade ända till den 24 juni 2014, det vill säga dagen innan det tjugofemte mötet i Otifs revisionsutskott skulle börja, med att anta det angripna beslutet, vilket

¹¹⁰

Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:249, punkt 78).

¹¹¹

Se dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 37).

innebar att Förbundsrepubliken Tyskland förfogade över mindre än 24 timmar för att väcka talan vid domstolen. Genom detta agerande åsidosatte rådet både principen om lojalt samarbete och principen om ett effektivt domstolsskydd. Även om det inte längre var möjligt att dra tillbaka de rättsakter som Otifs revisionsutskott hade antagit, förelåg behovet av domstolsskydd fortfarande, med tanke på att kommissionen hade inlett ett EU Pilot-förfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland avseende underlåtenhet att rätta sig efter det angripna beslutet. Dessutom ligger det i farans riktning att det på nytt kommer att uppkomma en situation där rådet antar ett beslut med stöd av artikel 218.9 FEUF inom ramen för arbetet i Otifs revisionsutskott.

170. Rådet anser sig ha iakttagit principen om lojalt samarbete, en bedömning som delas av kommissionen. Flera möten i rådets förberedande organ ägnades nämligen åt att diskutera bland annat de punkter där Förbundsrepubliken Tyskland hade uttryckt tvivel om unionens befogenhet. Förbundsrepubliken Tysklands uppfattning om att unionens ståndpunkt borde ha antagits i så god tid att Förbundsrepubliken Tyskland hade hunnit ansöka om uppskov med verkställigheten vid domstolen är enligt rådet överdriven och orealistisk. Vidare utgör själva det faktum att Förbundsrepubliken Tyskland har väckt talan i det här aktuella målet just ett bevis för att principen om ett effektivt domstolsskydd faktiskt har iakttagits.

171. Rådet har också framhållit att de tillämpliga bestämmelserna i Cotif-fördraget innebär att de omtvistade ändringarna inte kommer att träda i kraft förrän efter en viss tid, varför det angripna beslutet inte kan anses ha medfört några oåterkalleliga verkningar för Förbundsrepubliken Tyskland. I alla händelser har unionen röstmajoriteten i Otif och kan således utöva ett visst inflytande där om domstolens kommande dom skulle göra det nödvändigt att anta en ny unionsståndpunkt eller en samordnad ståndpunkt. Rådet har tillagt att för den händelse att domstolen skulle ogiltigförklara det angripna beslutet, skulle rådet i alla händelser, i kraft av artikel 266 första stycket FEUF, vara skyldigt att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa domstolens dom. Att följa en sådan dom skulle dessutom vara fullt möjligt med tanke på att unionen har röstmajoritet i Otif.

2. Bedömning

172. Som kommissionen har påtalat, finns det inga bevis för att det angripna beslutet kunde påverka resultatet, med tanke på de åsikter som företrädde av de olika Otif-medlemsstaterna och de relevanta villkoren för antagande av beslut. Förbundsrepubliken Tyskland har själv vitsordat att en majoritet av rösterna var för att förslagen skulle antas, även utan dess egen röst. Redan av det skälet att det saknas ett sådant orsakssamband som avses ovan, är det omöjligt att gå in på frågan om det fanns ett effektivt domstolsskydd.

173. Talan ska således lämnas utan bifall såvitt avser den tredje grunden. Följaktligen ska talan i dess helhet ogillas.

VI. Rättegångskostnader

174. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat detta och Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet.

175. Enligt artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

VII. Förslag till avgörande

176. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

- ogilla talan,
- förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna, och
- slå fast att Republiken Frankrike, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europeiska kommissionen ska bära sina respektive rättegångskostnader.