Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

27. marts 2019*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – afgørelse 2014/699/EU – princippet om loyalt samarbejde – artikel 4, stk. 3, TEU – formaliteten – virkningen af den adfærd, der lægges til last, på datoen for udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse – fortsatte virkninger på enheden og sammenhængen i Den Europæiske Unions internationale optræden – om de foranstaltninger, som medlemsstaten har vedtaget for at efterkomme den begrundede udtalelse, er tilstrækkelige – Forbundsrepublikken Tysklands stemmeafgivning på det 25. møde i revisionsudvalget under Den Mellemstatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer (OTIF) mod Unionens holdning som fastlagt i afgørelse 2014/699/EU, og denne medlemsstats udtrykkelige modstand mod denne holdning og mod fremgangsmåden for udøvelsen af stemmerettighederne som fastsat i denne afgørelse«

I sag C-620/16,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 29. november 2016,

Europa-Kommissionen ved W. Mölls, L. Havas, J. Hottiaux og J. Norris-Usher, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Rådet for Den Europæiske Union ved R. Liudvinaviciute-Cordeiro og J.-P. Hix, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af formanden for Syvende Afdeling, T. von Danwitz, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász og C. Vajda (refererende dommer),

generaladvokat: M. Szpunar,

* Processprog: tysk.

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. juli 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. januar 2019,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, idet denne medlemsstat på det 25. møde i revisionsudvalget under Den Mellemstatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer (OTIF) stemte imod den holdning, der var fastlagt i Rådets afgørelse 2014/699/EU af 24. juni 2014 om fastsættelse af den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg for så vidt angår visse ændringer i konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF) og tillæggene dertil (EUT 2014, L 293, s. 26), og idet den offentligt erklærede sin modstand mod såvel denne holdning som den fremgangsmåde for udøvelsen af stemmerettighederne, der var fastsat deri.

Retsforskrifter

Folkeretten

COTIF

2 Konventionen om internationale jernbanebefordringer af 9. maj 1980, som ændret ved Vilniusprotokollen af 3. juni 1999 (herefter »COTIF«), trådte i kraft den 1. juli 2006. De 49 stater, som er parter i COTIF, heriblandt alle medlemsstaterne i Den Europæiske Union med undtagelse af Republikken Cypern og Republikken Malta, udgør OTIF.

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

4 OTIF's revisionsudvalg består i princippet af alle parter i COTIF. I henhold til COTIF's artikel 17, § 1, litra a) og b), træffer OTIF's revisionsudvalg inden for rammerne af sine beføjelser afgørelse vedrørende forslag om ændring af COTIF og vurderer de forslag, der skal forelægges OTIF's generalforsamling til beslutning. Kompetencen for disse to organer i OTIF til at foretage ændringer af COTIF fremgår af konventionens artikel 33.

5 Følgende bestemmes i konventionens artikel 33 med overskriften »Kompetence«, som er en del af COTIF's kapitel VI, som har overskriften »Ændring af [COTIF]«:

»[…]

2. Generalforsamlingen træffer beslutning om forslag til ændring af [COTIF], for så vidt §§ 4 til 6 ikke fastsætter et andet kompetenceforhold.

[…]

4. Med forbehold af generalforsamlingens beslutning i henhold til § 3, første sætning, træffer revisionsudvalget beslutning om forslag til ændring af

a) artikel 9 og 27, §§ 2 til 5

[…]

d) fælles regler CUV, med undtagelse af artiklerne 1, 4, 5 og 7 til 12

[…]«

6 COTIF's artikel 35 med overskriften »Udvalgenes beslutninger« har følgende ordlyd:

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

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

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

[…]«

7 I henhold til COTIF's artikel 38, § 2, kan Den Europæiske Union som en regional organisation, der har tiltrådt COTIF, udøve de rettigheder, som medlemmerne har i medfør af COTIF, for så vidt som de dækker områder, der hører under dens kompetence. Det fremgår af COTIF's artikel 38, § 3, at med hensyn til stemmeret og ret til at gøre indsigelse i henhold til denne konventions artikel 35, §§ 2 og 4, har Unionen et stemmetal svarende til de af dens medlemmer, der ligeledes er medlem af OTIF. Disse kan kun udøve deres rettigheder, især deres stemmeret, inden for rammerne af denne artikel 38, § 2.

Tiltrædelsesaftale

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

9 Tiltrædelsesaftalens artikel 6 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

EU-retten

Afgørelse 2013/103/EU

10 Tiltrædelsesaftalen blev godkendt på Unionens vegne ved Rådets afgørelse 2013/103/EU af 16. juni 2011 om undertegnelse og indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Den Mellemstatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer om Den Europæiske Unions tiltrædelse af konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF) af 9. maj 1980, som ændret ved Vilniusprotokollen af 3. juni 1999 (EUT 2013, L 51, s. 1).

11 Artikel 5 i denne afgørelse fastsætter, at »[d]e interne ordninger for forberedelse af OTIF-møderne samt for repræsentation og stemmeafgivning på sådanne møder findes i bilag III til denne afgørelse«.

12 Bilag III til denne afgørelse indeholder de interne ordninger, der skal anvendes af Rådet for Den Europæiske Union, medlemsstaterne og Kommissionen i forbindelse med arbejdet ved OTIF med henblik på at gennemføre »kravet om enhed i Unionens og dens medlemsstaters internationale repræsentation i henhold til [EU-traktaten] og [EUF-traktaten] og retspraksis fra [Domstolen], også ved gennemførelsen af internationale forpligtelser«, som det fremgår af dette bilags indledende afsnit.

13 Punkt 2 i dette bilag, der har overskriften »Koordineringsprocedure«, bestemmer:

»[…]

2.2. Koordineringsmøderne bliver enige om holdninger på Unionens vegne eller eventuelt på Unionens og dens medlemsstaters vegne. Medlemsstaternes holdninger vedrørende deres enekompetence kan koordineres på disse møder, hvis medlemsstaterne er enige om det.

[…]

2.6. Hvis Kommissionen og medlemsstaterne ikke kan nå til enighed om en fælles holdning, herunder hvis der er uenighed om kompetencefordelingen, forelægges spørgsmålet for De Faste Repræsentanters Komité og/eller Rådet.«

14 Samme bilags punkt 3, vedrørende »Erklæringer og stemmeafgivning på OTIF-møder«, bestemmer:

»3.1. Hvis et dagsordenspunkt handler om spørgsmål, hvor Unionen har enekompetence, taler og stemmer Kommissionen på Unionens vegne. Medlemsstaterne kan også efter passende koordinering tage ordet for at støtte og/eller udbygge Unionens holdning.

3.2. Hvis et dagsordenspunkt handler om spørgsmål, hvor medlemsstaterne har enekompetence, taler og stemmer medlemsstaterne.

3.3. Hvis et dagsordenspunkt handler om spørgsmål, der indeholder elementer, hvor der er både national kompetence og EU-kompetence, fremlægger formandskabet og Kommissionen den fælles holdning. Medlemsstaterne kan også efter passende koordinering tage ordet for at støtte og/eller

udbygge den fælles holdning. Medlemsstaterne eller Kommissionen stemmer, når det er hensigtsmæssigt, på vegne af Unionen og dens medlemsstater i overensstemmelse med den fælles holdning. Der tages stilling til, hvem der afgiver stemme, alt efter hvor den overvejende kompetence ligger i det pågældende spørgsmål (f.eks. hovedsagelig national kompetence eller hovedsagelig EU-kompetence).

3.4. Hvis et dagsordenspunkt handler om spørgsmål, der indeholder elementer, hvor der er både national kompetence og EU-kompetence, og Kommissionen og medlemsstaterne ikke har kunnet nå til enighed om en fælles holdning, jf. punkt 2.6, kan medlemsstaterne og Kommissionen tale og stemme om spørgsmål, der klart falder inden for deres respektive kompetenceområde.

3.5. For så vidt angår spørgsmål, hvor der ikke er enighed mellem Kommissionen og medlemsstaterne om kompetencefordelingen, eller hvor det ikke har været muligt at opnå det nødvendige flertal for en EU-holdning, vil der blive gjort en maksimal indsats for at afklare situationen eller nå frem til en EU-holdning. Indtil da har medlemsstaterne og/eller Kommissionen efter passende koordinering, og når det er relevant, taleret på betingelse af, at den holdning, der gives udtryk for, ikke foregriber en fremtidig EU-holdning, er konsekvent i forhold til Unionens politikker og tidligere EU-holdninger og er i overensstemmelse med EU-retten.

3.6. […]

Medlemsstaternes og Kommissionens repræsentanter gør en seriøs indsats for at nå frem til en fælles holdning og forsvare denne holdning under drøftelserne i OTIF's grupper.«

Afgørelse 2014/699

15 Artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/699 bestemmer, at »[d]en holdning, som på Unionens vegne skal indtages på det 25. møde i [OTIF's revisionsudvalg], skal være i overensstemmelse med bilaget til denne afgørelse«. Denne afgørelses artikel 1, stk. 2, bestemmer, at »[r]epræsentanterne for Unionen i revisionsudvalget […] uden yderligere afgørelse truffet af Rådet [kan] aftale mindre ændringer af de dokumenter, der er nævnt i bilaget til denne afgørelse«.

16 I punkt 3 i bilaget til afgørelse 2014/699 anføres kompetencefordelingen mellem Unionen og dens medlemsstater, udøvelse af stemmeret og anbefalet koordineret holdning for dagsordenspunkterne for det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg.

17 For så vidt angår punkt 4 og 7 på dagsordenen for det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, som vedrører forslag til ændring af COTIF's artikel 12 og af artikel 2 og 9 i tillæg D (CUV) til COTIF om fælles regler for kontrakter om anvendelsen af vogne i international jernbanetrafik (CUV) (herefter »de omhandlede ændringer«), foreskriver punkt 3 i bilaget til afgørelse 2014/699 som følger:

»Punkt 4. Delvis revision af COTIF – Basiskonventionen

[…]

Kompetence: Delt.

Udøvelse af stemmeret: Medlemsstaterne.

Anbefalet koordineret holdning:

[…]

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

[…]

Punkt 7. Delvis revision af tillæg D (CUV)

[…]

Kompetence: Delt.

Udøvelse af stemmeret: Unionen.

Anbefalet EU-holdning: Ændringerne af artikel 2 og 9 støttes, eftersom de er med til at klarlægge, hvilken rolle ihændehaveren og den enhed, der har ansvaret for vedligeholdelse, spiller, hvilket er i overensstemmelse med EU-retten (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/110/EF [af 16. december 2008 om ændring af direktiv 2004/49/EF om jernbanesikkerhed i EU (jernbanesikkerhedsdirektivet) (EUT 2008, L 345, s. 62)]. […]

[…]«

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

18 Ved skrivelse af 4. august 2014 opfordrede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland til at forklare dens adfærd på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, som fandt sted den 25. og 26. juni 2014.

19 I sit svar af 12. november 2014 anførte Forbundsrepublikken Tyskland, at dens adfærd var fuldt ud legitim og lovlig, idet ingen af de omhandlede ændringer var omfattet af Unionens kompetence, for så vidt som denne sidstnævnte ikke havde udøvet sin interne kompetence inden for de omhandlede områder.

20 Den 29. maj 2015 indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, idet den sendte en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland, hvori den anførte, at denne medlemsstat ved sin adfærd på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til afgørelse 2014/699 og artikel 4, stk. 3, TEU. Derudover bemærkede Kommissionen, at det kunne udledes af den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland udtrykkeligt i henhold til sine egne erklæringer anså sin adfærd for at være legitim, at denne medlemsstat kunne tænkes at ville udvise en tilsvarende adfærd i fremtiden under tilsvarende omstændigheder.

21 Ved svarskrivelse af 7. juli 2015 bestred Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionens påstande.

22 Ved vedtagelsen af Rådets afgørelse (EU) 2015/1734 af 18. september 2015 om fastsættelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på den 12. generalforsamling i Den Mellemstatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer (OTIF), for så vidt angår visse ændringer i konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF) og dens tillæg (EUT 2015, L 252, s. 43), afgav Forbundsrepublikken Tyskland en erklæring (herefter »erklæringen af 17. september 2015«), som blev ført til protokols i Rådets referat, og som havde følgende ordlyd:

»Det er [Forbundsrepublikken Tysklands] retsopfattelse, at [den] er berettiget til at stemme om punkt 8 (delvis revision af COTIF – basiskonventionen), punkt 10 [delvis revision af tillæg D (CUV)] og punkt 13 (revideret og konsolideret forklarende rapport), også i modstrid med Rådets afgørelse [2015/1734]. Begrundelsen er, at Unionen ikke har kompetence i denne henseende.

Kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne er genstand for en verserende retssag ved Domstolen (sag C-600/14 – Tyskland mod Rådet). Inden der foreligger en afgørelse fra Domstolen, vil [Forbundsrepublikken Tyskland], idet [den] fastholder sin retsopfattelse og med forbehold af den verserende retssag ved Domstolen, ved udøvelsen af sin stemmeret på OTIF's generalforsamling ikke fravige denne rådsafgørelse, selv om [den] anser den for at være retsstridig.«

23 Den 11. december 2015 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den bekræftede den holdning, som den havde givet udtryk for i åbningsskrivelsen. Kommissionen opfordrede Forbundsrepublikken Tyskland til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af den begrundede udtalelse, og navnlig med henblik på at bringe den i samme udtalelse beskrevne angiveligt ulovlige praksis til ophør.

24 Forbundsrepublikken Tyskland besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 1. februar 2016, hvori den fastholdt det standpunkt, som den havde tilkendegivet i svaret på åbningsskrivelsen.

25 Da Kommissionen ikke fandt, at Forbundsrepublikken Tyskland havde truffet de fornødne foranstaltninger med henblik på at efterkomme den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist, besluttede Kommissionen at anlægge denne sag.

26 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 3. januar 2018 har Rådet fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Dom af 5. december 2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935)

27 Den 22. december 2014 anlagde Forbundsrepublikken Tyskland sag ved Domstolen med påstand om delvis annullation af afgørelse 2014/699, for så vidt som denne afgørelse bl.a. vedrørte de omhandlede ændringer. Denne medlemsstats anbringender vedrørte en angivelig tilsidesættelse af for det første det i artikel 5, stk. 2, første punktum, TEU fastsatte princip om kompetencetildeling som følge af Unionens manglende kompetence, for det andet den i artikel 296 TEUF fastsatte begrundelsespligt og for det tredje det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde, sammenholdt med princippet om effektiv retsbeskyttelse.

28 Ved dom af 5. december 2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935), afsagt efter afslutningen af den skriftlige forhandling i nærværende sag, frifandt Domstolen Rådet, idet den forkastede de tre anbringender, som Forbundsrepublikken Tyskland havde fremsat.

Om søgsmålet

Om formaliteten

29 Ved særskilt dokument af 8. februar 2017 har Forbundsrepublikken Tyskland fremsat en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 151 i Domstolens procesreglement. Ved afgørelse af 10. maj 2017 har Domstolen efter at have hørt generaladvokaten henskudt formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med afgørelsen om sagens realitet og opfordret Forbundsrepublikken Tyskland til at indgive et svarskrift.

Parternes argumenter

30 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at søgsmålet skal afvises.

31 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at den adfærd, den foreholdes ved dette søgsmål, havde udtømt alle sine egne virkninger ved afslutningen af det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, dvs. før udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i sin begrundede udtalelse. I henhold til Domstolens praksis, der følger af dom af 27. oktober 2005, Kommissionen mod Italien (C-525/03, EU:C:2005:648), og af 11. oktober 2007, Kommissionen mod Grækenland (C-237/05, EU:C:2007:592), skal et traktatbrudssøgsmål afvises, når den retsakt, som den pågældende medlemsstat foreholdes, er ophørt med at afføde retsvirkninger før udløbet af denne frist.

32 Forbundsrepublikken Tyskland har i denne henseende fremhævet, at den i artikel 258 TEUF fastsatte traktatbrudsprocedure netop har til formål at sikre, at medlemsstaterne bringer de tilsidesættelser, som stadig har virkning på datoen for den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, til ophør, og at de under alle omstændigheder ikke gentager dem. Forbundsrepublikken Tysklands omtvistede adfærd har imidlertid ikke givet anledning til nogen negative følger, som kunne eller burde bringes til ophør.

33 Ifølge denne medlemsstat har udøvelsen af dens stemmeret, hvilket Kommissionen har medgivet, ikke haft nogen betydning for indholdet af de beslutninger, der blev truffet på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, og den har heller ikke skadet Unionens anseelse og troværdighed eller Unionens samlede repræsentation blandt medlemmerne af det internationale samfund. Under alle omstændigheder tilrettelagde Unionen vedtagelsesproceduren for afgørelse 2014/699 således, at det ikke var muligt at opnå en retslig prøvelse af denne afgørelse, hvilket således bidrog til forskellene i opfattelser under dette møde.

34 Derudover har Forbundsrepublikken Tyskland, idet den støtter sig til ordlyden af artikel 258, stk. 2, TEUF, gjort gældende, at Kommissionen kun kan anlægge traktatbrudssøgsmål ved Domstolen, når den omhandlede medlemsstat ikke efterkommer den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist. Artikel 258 TEUF bør således som processuel regel underkastes en restriktiv fortolkning for at sikre retssikkerheden. Forbundsrepublikken Tyskland har i forlængelse heraf påberåbt sig Domstolens praksis, hvoraf det fremgår, at Kommissionen ikke kan anlægge traktatbrudssøgsmål ved Domstolen mod en medlemsstat, når denne har afsluttet traktatbruddet før udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse (dom af 5.6.2003, Kommissionen mod Italien, C-145/01, EU:C:2003:324, præmis 15).

35 Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland kan den angivelige skade på Unionens omdømme ikke længere afhjælpes. I øvrigt har denne medlemsstat bestridt det af Kommissionen anførte, hvorefter medlemsstaten ikke har truffet nogen foranstaltninger med henblik på dels at afhjælpe følgerne af den adfærd, den foreholdes i den foreliggende traktatbrudssag, dels at fjerne tvivlen om dens fremtidige handlemåde. Forbundsrepublikken Tyskland har således gjort gældende, at den ved vedtagelsen af afgørelse 2015/1734 i erklæringen af 17. september 2015 – samtidig med, at den var af den opfattelse, at denne afgørelse var ulovlig, og at Tyskland havde ret til at stemme imod afgørelsen for så vidt angår de to punkter – anførte, at den inden Domstolens afsigelse af dom af 5. december 2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935), ikke ville udøve sin stemmeret i forhold til de omtvistede punkter på en måde, der afveg fra Unionens holdninger. Denne medlemsstat havde således bragt den af Kommissionen i dens begrundede udtalelse påtalte praksis til ophør, selv inden den ved denne udtalelse fastsatte frist var begyndt at løbe.

36 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at det ikke kan pålægges medlemsstaten at formulere offentlige undskyldninger eller at forkaste dens juridiske analyse med henblik på efterfølgende at fjerne den påståede skade på Unionens omdømme og troværdighed. Under alle omstændigheder er der intet i åbningsskrivelsen eller den begrundede udtalelse, som antyder, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat EU-retten ved ikke at fremsætte sådanne undskyldninger. Endvidere er det ifølge Domstolens praksis ikke tilstrækkeligt, for at et traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, at der fortsat foreligger forskellige opfattelser på det juridiske plan mellem en medlemsstat og Kommissionen, når denne medlemsstat på trods af denne uenighed følger

Kommissionens analyse. Dette gælder a fortiori, hvis det juridiske spørgsmål, der indebærer sådanne forskelle, allerede er genstand for en sag ved Domstolen, således som det er tilfældet i den foreliggende sag.

37 I øvrigt har Forbundsrepublikken Tyskland foreholdt Kommissionen, at den lod tvivlen svæve med hensyn til den nøjagtige rækkevidde af dens stævning, hvilket strider mod kravet om en tilstrækkeligt klar formulering af stævningen. Kommissionen præciserede således for første gang i replikken, at den kun foreholdt denne medlemsstat en tilsidesættelse af afgørelse 2014/699 for så vidt angår punkt 4 og 7 på dagsordenen for det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg.

38 Kommissionen har nedlagt påstand om, at den af Forbundsrepublikken Tyskland rejste formalitetsindsigelse forkastes.

Domstolens bemærkninger

39 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af ordlyden af artikel 258, stk. 2, TEUF, at Kommissionen kan anlægge et traktatbrudssøgsmål for Domstolen, hvis den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet den begrundede udtalelse inden for den deri fastsatte frist. Ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på grundlag af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af denne frist (jf. bl.a. dom af 4.5.2017, Kommissionen mod Luxembourg, C-274/15, EU:C:2017:333, præmis 47).

40 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at proceduren i henhold til artikel 258 TEUF er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EUF-traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret, og at den også giver mulighed for at fastslå, om en medlemsstat har overtrådt EU-retten i et konkret tilfælde (dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 61 og 62 samt den deri nævnte retspraksis).

41 Forbundsrepublikken Tyskland har bestridt, at nærværende traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling af to grunde.

42 For det første har den gjort gældende, at den tilsidesættelse, som den foreholdes, vedrører en tidligere adfærd, hvis virkninger var udtømte før datoen for udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, således at det var umuligt for denne medlemsstat at bringe den til ophør inden for denne frist.

43 Det skal i denne henseende fastslås, at Kommissionen har foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland dennes adfærd på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, nemlig denne medlemsstats stemmeafgivning i dette udvalg og det synspunkt, som den gav udtryk for under tilsidesættelse af dels afgørelse 2014/699, dels artikel 4, stk. 3, TEU.

44 Den således foreholdte tilsidesættelse består i den angiveligt manglende overholdelse af en holdning fra Unionen, således som den fremgår af en afgørelse fra Rådet vedtaget i medfør af artikel 218, stk. 9, TEUF, hvilken bestemmelse fastsætter en forenklet procedure med henblik på fastlæggelsen af de holdninger, der skal indtages på Unionens vegne, ved dennes deltagelse i vedtagelsen – inden for et besluttende organ, som er oprettet ved den pågældende internationale aftale – af retsakter, der vedrører anvendelsen eller gennemførelsen af denne aftale (dom af 6.10.2015, Rådet mod Kommissionen, C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 65). Dette angivelige traktatbrud er således omfattet af området for Unionens optræden udadtil og vedrører nærmere bestemt beslutningsprocessen ved et internationalt organ, der er oprettet ved en aftale, som Unionen er part i, og ved hvilket organ Unionen ved afgørelse 2014/699 var blevet bemyndiget til at indgive sit bidrag.

45 En tilsidesættelse af en afgørelse truffet af Rådet på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF, såsom den, Forbundsrepublikken Tyskland foreholdes i den foreliggende sag, har imidlertid ikke kun virkninger på det interne plan, men ligeledes på det internationale plan vedrørende enheden og sammenhængen i Unionens optræden udadtil, som er interesser, som en afgørelse truffet på dette grundlag netop har til formål at sikre (jf. i denne retning udtalelse 1/94 (Aftaler, der er optaget som bilag til WTO-overenskomsten) af 15.11.1994, EU:C:1994:384, præmis 108, samt dom af 2.6.2005, Kommissionen mod Luxembourg, C-266/03, EU:C:2005:341, præmis 60, af 14.7.2005, Kommissionen mod Tyskland, C-433/03, EU:C:2005:462, præmis 66, og af 20.4.2010, Kommissionen mod Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 73).

46 Det skal tilføjes, at i modsætning til, hvad Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, er virkningerne af en tilsidesættelse af en afgørelse fra Rådet vedtaget i medfør af artikel 218, stk. 9, TEUF ikke indskrænket til beslutningsprocessen ved det organ ved den internationale organisation, hvor den omtvistede adfærd finder sted, men manifesterer sig mere generelt ved Unionens internationale optræden ved denne internationale organisation.

47 En sådan tilsidesættelse kan navnlig rejse tvivl om enheden og sammenhængen i Unionens optræden udadtil, som rækker videre end den konkrete omhandlede beslutningsproces.

48 Under disse omstændigheder kunne enhver medlemsstat, der ved sin adfærd skader gennemførelsen af det formål, der forfølges med en afgørelse vedtaget på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF, hvis Forbundsrepublikken Tysklands argumentation godtages, undgå en traktatbrudssag med den begrundelse, at denne tilsidesættelse allerede havde udtømt sin virkning, med den følge, at medlemsstaterne kunne drage fordel af deres egne fejl.

49 I et sådant tilfælde ville Kommissionen ikke inden for de kompetencer, den er tillagt i medfør af artikel 258 TEUF, kunne indbringe den omhandlede medlemsstat for Domstolen med henblik på at fastslå en sådan tilsidesættelse og fuldt ud opfylde sin opgave som traktaternes vogter, som Kommissionen er tillagt ved artikel 17 TEU.

50 Endvidere ville det skade såvel den bindende karakter af afgørelserne i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF, som respekten for de værdier, hvorpå Unionen i henhold til artikel 2 TEU er baseret i almindelighed, heriblandt navnlig retsstaten, hvis det blev medgivet, at et traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat for tilsidesættelse af en afgørelse vedtaget i medfør af artikel 218, stk. 9, TEUF, skulle afvises.

51 Forbundsrepublikken Tyskland kunne således efter at have deltaget i drøftelserne og afstemningen i Rådet vedrørende en afgørelse, der fastlægger en holdning for Unionen, som eksempelvis afgørelse 2014/699, frigøre sig fra denne afgørelse efter dens vedtagelse og samtidig være sikret, at Kommissionen ikke kunne anlægge sag ved Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF mod en sådan tilsidesættelse.

52 Det følger deraf, at alle virkningerne af Forbundsrepublikken Tysklands omtvistede adfærd på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg ikke kan anses for at være ophørt ved afslutningen af dette møde. Denne adfærd skal anses for at have haft virkninger på enheden og sammenhængen i Unionens internationale optræden ved OTIF ud over dette møde.

53 Det følger heraf, at henset til den særlige sammenhæng, hvori den omtvistede adfærd indgår, kan Forbundsrepublikken Tyskland, med henblik på at anfægte formaliteten vedrørende nærværende søgsmål, ikke påberåbe sig en retspraksis vedrørende offentlige indkøb, som er afsagt i en rent intern EU-sammenhæng, og hvoraf det fremgår, at et søgsmål med henblik på at fastslå en tilsidesættelse af Unionens regler om offentlige indkøb skal afvises, når det omtvistede udbud eller de omtvistede kontrakter allerede har udtømt deres virkninger på datoen for udløbet af den frist, der er fastsat i den

begrundede udtalelse (dom af 27.10.2005, Kommissionen mod Italien, C-525/03, EU:C:2005:648, præmis 12-17, og af 11.10.2007, Kommissionen mod Grækenland, C-237/05, EU:C:2007:592, præmis 33-35).

54 Med hensyn til den omstændighed, som Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig, hvorefter Unionen tilrettelagde vedtagelsesproceduren for afgørelse 2014/699 således, at det ikke var muligt at opnå en retslig prøvelse af denne afgørelse, henhører et sådant klagepunkt under realitetsbehandlingen af det nærværende søgsmål og ikke under formaliteten.

55 For det andet har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at den har truffet alle de nødvendige foranstaltninger som omhandlet i artikel 258, stk. 2, TEUF for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for den frist, der er fastsat deri, således at Kommissionens traktatbrudssøgsmål skal afvises.

56 Det bemærkes i denne henseende, at en sådan påstand indebærer en sammenblanding med undersøgelsen af realiteten vedrørende traktatbruddet, idet en analyse deraf indebærer en efterprøvelse af Forbundsrepublikken Tysklands adfærd efter det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg (jf. analogt dom af 14.4.2005, Kommissionen mod Luxembourg, C-519/03, EU:C:2005:234, præmis 20). Som følge deraf skal undersøgelsen af, om denne påstand er begrundet, foretages i forbindelse med realitetsbehandlingen af dette traktatbrud.

57 Med hensyn til den omstændighed, som Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig, hvorefter det ikke længere er muligt at afhjælpe den angivelige skade på Unionens omdømme og troværdighed, kan dette, selv hvis det antages godtgjort, ikke medføre, at nærværende søgsmål skal afvises. Som generaladvokaten har anført i punkt 62 i sit forslag til afgørelse, kan det således ikke tiltrædes, at en medlemsstat for at undgå et traktatbrudssøgsmål for Domstolen påberåber sig en fuldbyrdet kendsgerning, som medlemsstaten selv er ansvarlig for (dom af 7.2.1973, Kommissionen mod Italien, 39/72, EU:C:1973:13, præmis 10).

58 I øvrigt skal den kritik, Forbundsrepublikken Tyskland har fremsat vedrørende Kommissionens stævnings manglende præcision, forkastes.

59 Det fremgår i denne forbindelse klart af stævningens punkt 15-19, at Kommissionen foreholder denne medlemsstat en tilsidesættelse af afgørelse 2014/699 og artikel 4, stk. 3, TEU alene for så vidt angår punkt 4 og 7 på dagsordenen for det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg. Kommissionen har således i sin stævning kun henvist til bilaget til afgørelse 2014/699, for så vidt som dette bilag vedrører de ændringer til COTIF, som omhandles i punkt 4 og 7 på dagsordenen for dette møde, og har henvist til disse to punkter på dagsordenen i sammenfatningen af de faktiske omstændigheder, som ikke er blevet bestridt af Forbundsrepublikken Tyskland.

60 Det følger af ovenstående betragtninger, at det af Kommissionen anlagte søgsmål skal antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

61 Kommissionen har med sit første klagepunkt foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den har tilsidesat afgørelse 2014/699, idet den på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg stemte imod den holdning, som Unionen havde fastlagt i denne afgørelse for så vidt angår punkt 4 og 7 på dagsordenen for dette møde, og idet den offentligt anfægtede Unionens udøvelse af stemmeretten.

62 Kommissionen har fremhævet, at afgørelse 2014/699 i overensstemmelse med artikel 288, stk. 4, TEUF er bindende i alle enkeltheder for såvel Unionens institutioner som for medlemsstaterne. Kommissionen har tilføjet, at den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland stemte imod denne afgørelse ved Rådet, og at den havde anlagt søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse for Domstolen, er uden betydning for samme afgørelses bindende karakter og for de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i denne henseende.

63 Det fremgår således af Domstolens praksis, at medlemsstaterne ikke er berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå en eventuel overtrædelse af EU-retten begået af den institution, der vedtog den omtvistede retsakt. Så længe Domstolen ikke har annulleret afgørelse 2014/699 eller udsat afgørelsens gennemførelse, er Forbundsrepublikken Tyskland derfor forpligtet til at overholde den. Hvis dette ikke var tilfældet, ville den ensartede og sammenhængende anvendelse af EU-retten, som udgør et grundlæggende kendetegn for Unionens retsorden, bringes i fare.

64 Derudover har Kommissionen anført, at det hverken ville være umuligt eller uden virkning for Forbundsrepublikken Tyskland at anmode om foreløbige forholdsregler. Denne institution har fremhævet, at EUF-traktaten har oprettet et fuldstændigt retsmiddelsystem, som er i stand til at håndtere hastesituationer, således som det fremgår af artikel 278 TEUF og 279 TEUF. Eventuelle vanskeligheder i denne henseende, såsom de vanskeligheder, denne medlemsstat har påberåbt, bemyndiger ikke medlemsstaterne til at handle ensidigt i strid med EU-retten.

65 I denne sammenhæng har Kommissionen ligeledes fremhævet, at Forbundsrepublikken Tyskland havde mulighed for i tide at opnå foreløbige forholdsregler.

66 For så vidt angår Forbundsrepublikken Tysklands ulovlighedsindsigelse mod afgørelse 2014/699 har Kommissionen bemærket, at medlemsstaterne ifølge Domstolens praksis ikke under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af en retsakt, kan gøre gældende, at denne retsakt er ulovlig. Denne retspraksis finder anvendelse med hensyn til alle almengyldige retsakter uafhængigt af, om den berørte medlemsstat er adressat for retsakten eller ej.

67 Med sit andet klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU har Kommissionen gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland stemte imod Unionens holdning på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, tog afstand fra Unionens stemmeafgivning og anmodede om at udøve sin stemmeret, selv om denne ret var blevet tillagt Unionen, skabte forvirring med hensyn til udfaldet af afstemningen og skadede Unionens troværdighed og omdømme, enheden i dens internationale optræden og dens almindelige image. Denne adfærd tilsidesatte følgelig princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.

68 For så vidt angår Kommissionens første klagepunkt har Forbundsrepublikken Tyskland ikke bestridt den omstændighed, at den ikke efterkom afgørelse 2014/699, for så vidt som afgørelsen vedrørte de omhandlede ændringer. Denne medlemsstat har imidlertid anført, at de relevante bestemmelser i denne afgørelse, grundet deres ulovlige karakter, ikke kan påberåbes mod den af de grunde, der tidligere er redegjort for i den sag, der gav anledning til dom af 5. december 2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935).

69 I denne forbindelse har denne medlemsstat præciseret, at Domstolens praksis, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne ikke kan gøre ulovligheden af et direktiv eller en afgørelse rettet til dem gældende under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af en sådan retsakt, ikke er til hinder for, at den i overensstemmelse med artikel 277 TEUF kan gøre en ulovlighedsindsigelse gældende vedrørende afgørelse 2014/699, som netop er en almengyldig retsakt, som ikke er blevet meddelt til sine adressater, inden for rammerne af en traktatbrudssag vedrørende manglende overholdelse af denne afgørelse.

70 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at den er berettiget til at gøre ulovligheden af afgørelse 2014/699 gældende inden for rammerne af traktatbrudssøgsmålet, navnlig henset til den omstændighed, at det de facto var umuligt for denne medlemsstat at opnå retlig beskyttelse i forhold til denne afgørelse før åbningen af det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg.

71 Forbundsrepublikken Tyskland har under retsmødet formelt trukket argumentet vedrørende en ulovlighedsindsigelse i henhold til artikel 277 TEUF tilbage. Den har imidlertid anført, at den fortsat ønsker at gøre ulovligheden af afgørelse 2014/699 gældende med den begrundelse, at det var umuligt at opnå retlig beskyttelse i forhold til denne afgørelse før åbningen af det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg.

72 Ikke desto mindre har Forbundsrepublikken Tyskland for så vidt angår ændringen af COTIF's artikel 12, som var genstand for punkt 4 på dagsordenen for det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, fremhævet, at den ikke tilsidesatte afgørelse 2014/699, idet afgørelsen udelukkende fastsatte en »anbefalet koordineret holdning«, og idet den for så vidt angår punkt 4 på denne dagsorden foreskrev, at medlemsstaterne udøvede stemmeretten. Denne medlemsstat har anført, at en henstilling i henhold til artikel 288, stk. 5, TEUF, ikke er bindende. For så vidt angår ændringerne af artikel 2 og 9 i tillæg D (CUV), som var genstand for punkt 7 på dagsordenen for det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, har denne medlemsstat anført, at selv om afgørelse 2014/699 foreskriver, at Unionen udøver stemmeretten, skulle denne blot definere anbefalede holdninger uden bindende virkning.

73 I øvrigt har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at afgørelse 2014/699 grundet de alvorlige mangler, som den er behæftet med, er en ikke-eksisterende retsakt, der som sådan bør gøres til genstand for Domstolens prøvelse ex officio.

74 For så vidt angår Kommissionens andet klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at denne institution hverken har godtgjort, at der faktisk foreligger en skade på Unionens troværdighed og omdømme, eller at den omtvistede adfærd er årsagen til denne skade. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at det tværtimod var Unionens tiltrædelse af OTIF, som skabte nye udfordringer for denne anden organisation, samt den hast, hvormed Unionens institutioner forberedte sig på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, som skabte forvirring under stemmeafgivningen ved denne instans.

Domstolens bemærkninger

75 For så vidt angår det første klagepunkt vedrørende den manglende overholdelse af afgørelse 2014/699 fremgår det af s. 31-36 i referatet fra det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, som er vedlagt Kommissionens stævning som bilag, at Forbundsrepublikken Tyskland for så vidt angår punkt 4 og 7 på dagsordenen for dette møde udtrykte et synspunkt, der adskilte sig fra Unionens holdning, således som den var fastlagt i denne afgørelse, og stemte imod denne holdning. Det fremgår derudover af s. 33-36 i referatet af dette møde, at denne medlemsstat for så vidt angår punkt 7 på denne dagsorden gav udtryk for sin uenighed med Unionens udøvelse af stemmeretten, således som denne var fastlagt i denne afgørelse.

76 Forbundsrepublikken Tyskland har ikke anfægtet denne fremstilling af de faktiske omstændigheder. Den har imidlertid for det første gjort gældende, at da afgørelse 2014/699 for så vidt angår punkt 4 og 7 på dagsordenen for det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg definerer de »anbefale[de] koordinere[de] holdning[er]« og for så vidt angår punkt 4 på denne dagsorden tillægger medlemsstaterne at udøve stemmeretten, har den ikke tilsidesat denne afgørelse.

77 Dette argument kan ikke tiltrædes.

78 Selv om de holdninger, der fastlægges i punkt 3 i bilaget til afgørelse 2014/699, anføres efter ordene »[a]nbefalet koordineret holdning«, er denne afgørelse truffet i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, som foreskriver vedtagelsen af en »afgørelse« om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale. I henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF er »[en] afgørelse […] bindende i alle enkeltheder«.

79 Derudover fremgår det af undersøgelsen af indholdet af afgørelse 2014/699, at denne i henhold til afgørelsens artikel 1, stk. 1, fastlægger »[d]en holdning, som på Unionens vegne skal indtages på det 25. møde i [OTIF's revisionsudvalg]« i bindende vendinger, således som det bevidnes af anvendelsen af udtrykkene »[æ]ndringer […] skal støttes«, »Unionen kan […] ikke støtte […] og foreslår« eller »Unionen har« ved fastlæggelsen af Unionens holdning i punkt 3 i bilaget til afgørelse 2014/699 vedrørende punkt 4 og 7 på dette mødes dagsorden.

80 Den bindende karakter af Unionens holdning som fastsat ved denne afgørelse understøttes af afgørelsens artikel 1, stk. 2, som kun tillader Unionens repræsentanter ved OTIF's revisionsudvalg at acceptere »mindre ændringer« af de dokumenter, der er nævnt i bilaget til denne afgørelse. Det skal i øvrigt tilføjes, at afgørelse 2014/699 er blevet offentliggjort i L-udgaven af *Den Europæiske Unions Tidende* som en bindende retsakt.

81 I øvrigt forudsætter Domstolens prøvelse af denne afgørelses lovlighed i dom af 5. december 2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935), med hensyn til de anbringender, Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte til støtte for det søgsmål, der gav anledning til nævnte dom, således, at denne afgørelse udgør en anfægtelig retsakt, idet den tilsigter at have retligt bindende virkninger.

82 Det følger deraf, at afgørelse 2014/699 er en retsakt, som har retligt bindende virkninger i og med, at den fastlægger Unionens holdning inden for rammerne af det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg dels for Kommissionen, dels for medlemsstaterne, idet den pålægger dem at forfægte den nævnte holdning (jf. i denne retning dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 44).

83 Forbundsrepublikken Tyskland har derfor grundet sin i denne doms præmis 75 beskrevne adfærd handlet i strid med Unionens holdning som fastlagt i denne afgørelse og for så vidt angår punkt 7 på dagsordenen for dette møde handlet i strid med den fremgangsmåde for udøvelsen af stemmerettighederne, der var fastsat deri.

84 Hvad for det andet angår argumentet om ulovligheden af afgørelse 2014/699, fordi Forbundsrepublikken Tyskland ikke kunne opnå retlig beskyttelse i forhold til denne afgørelse før åbningen af det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, kan dette heller ikke tiltrædes.

85 Som generaladvokaten har anført i punkt 84 i sit forslag til afgørelse, gælder der i Unionen, der bygger på retsstatsprincippet, en formodning om, at dens institutioners retsakter er lovlige. Fra det tidspunkt, hvor afgørelse 2014/699 blev vedtaget, var Forbundsrepublikken Tyskland derfor forpligtet til at overholde den og gennemføre den (jf. i denne retning dom af 20.9.2007, Kommissionen mod Spanien, C-177/06, EU:C:2007:538, præmis 36 og 38).

86 Den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland efterfølgende ligeledes har anfægtet lovligheden af afgørelse 2014/699 for Domstolen i medfør af artikel 263 TEUF grundet bl.a. en angivelig tilsidesættelse af princippet om effektiv retsbeskyttelse, ændrer på ingen måde denne afgørelses bindende karakter.

87 Den omtvistede adfærd fandt således sted på en dato, der lå forud for den dato, hvor Forbundsrepublikken Tyskland anlagde annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelse 2014/699. Denne medlemsstat har i øvrigt ikke anmodet Domstolen om hverken en udsættelse af gennemførelsen af denne afgørelse eller anordning af foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 278 TEUF og 279 TEUF, således at annullationssøgsmålet i henhold til artikel 278 TEUF ikke har udsættende virkning.

88 Det fremgår imidlertid af Domstolens retspraksis, at en medlemsstat ikke er berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå en institutions eventuelle overtrædelse af bestemmelserne i EU-retten (jf. i denne retning dom af 12.2.2009, Kommissionens mod Grækenland, C-45/07, EU:C:2009:81, præmis 26).

89 Domstolen har under alle omstændigheder allerede fastslået, at i henhold til den ordning med retsmidler, der er indført ved EUF-traktaten, sondres der mellem søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og 259 TEUF, der tilsigter at få fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, og søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF og 265 TEUF, der tilsigter kontrol med lovligheden af Unionens institutioners handlinger eller undladelser. Disse retsmidler forfølger forskellige mål og er undergivet forskellige betingelser. En medlemsstat kan således ikke – medmindre traktaten udtrykkeligt giver hjemmel hertil – under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af en afgørelse eller et direktiv, som er rettet til staten, gøre gældende, at afgørelsen eller direktivet er ulovligt. Noget andet gælder kun, såfremt den pågældende retsakt er behæftet med så grove og åbenbare mangler, at den må betragtes som ikke-eksisterende (dom af 18.10.2012, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-37/11, EU:C:2012:640, præmis 46, og af 11.10.2016, Kommissionen mod Italien, C-601/14, EU:C:2016:759, præmis 33).

90 I modsætning til, hvad Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, finder denne retspraksis anvendelse mutatis mutandis i den foreliggende sag for så vidt angår afgørelse 2014/699, selv om denne medlemsstat ikke formelt var adressat for denne afgørelse. Således har Forbundsrepublikken Tyskland som medlem af Rådet, der er ophavsmand til denne afgørelse, nødvendigvis kendskab til denne og var fuld ud i stand til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af denne samme afgørelse inden for den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF, og som den i øvrigt gjorde det i forbindelse med den sag, der førte til dom af 5. december 2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935).

91 Med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at afgørelse 2014/699 udgør en ikke-eksisterende retsakt med den begrundelse, at den kun har gyldighed som blotte anbefalinger uden bindende virkning for så vidt angår punkt 4 og 7 på dagsordenen for det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg, bemærkes det, at Domstolen i sin dom af 5. december 2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935), forkastede det annullationssøgsmål, som denne medlemsstat havde anlagt, uden – som Domstolen kunne have gjort ex officio – at fastslå, at denne afgørelse var en nullitet. Under disse omstændigheder kan denne afgørelse ikke betragtes som en ikke-eksisterende retsakt som omhandlet i den i denne doms præmis 89 nævnte retspraksis. Det skal under alle omstændigheder tilføjes, at dette argument skal forkastes, da det af de grunde, der allerede er anført i denne doms præmis 78-82, følger af en urigtig udlægning af afgørelse 2014/699.

92 For så vidt angår det andet klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU bemærkes det, at det fremgår af denne bestemmelse, som fastsætter princippet om loyalt samarbejde, at Unionen og medlemsstaterne respekterer hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne (dom af 5.12.2017, Tyskland mod Rådet, C-600/14, EU:C:2017:935, præmis 105).

93 Det følger af fast retspraksis, at der, navnlig for så vidt angår en aftale eller en konvention, som henhører dels under Unionens, dels under medlemsstaternes kompetenceområde, såvel under forhandlings- og tiltrædelsesfasen som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser skal

etableres et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionens institutioner. Denne samarbejdsforpligtelse følger af kravet om enhed i Unionens optræden udadtil (dom af 20.4.2010, Kommissionen mod Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

94 Medlemsstaternes overholdelse af en afgørelse truffet af Rådet i medfør af artikel 218, stk. 9, TEUF er derfor et særligt udtryk for kravet om enhed i Unionens optræden, som forpligtelsen til loyalt samarbejde.

95 Det må imidlertid fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ved dens omtvistede adfærd på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg – således som referatet af dette møde bevidner – lod Unionens evne til at udtrykke en holdning og repræsentere medlemsstaterne på den internationale scene svæve i uvished og det på trods af vedtagelsen af afgørelse 2014/699. Den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland på dette møde afveg fra den holdning, som Unionen havde fastlagt i denne afgørelse, risikerede at svække Unionens forhandlingsposition i OTIF vedrørende de emner, der blev behandlet under dette møde, og de dermed forbundne emner.

96 Denne konklusion drages ikke i tvivl af Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at den ved erklæringen af 17. september 2015 havde fjernet enhver tvivl om sin fremtidige adfærd, således at risikoen for en gentagelse af den adfærd, denne medlemsstat er blevet foreholdt, var udelukket. Det bemærkes i denne henseende, at Forbundsrepublikken Tyskland, som Kommissionen har anført i sin stævning, i sit svar af 1. februar 2016 på den begrundede udtalelse ikke fjernede denne institutions frygt for risikoen for gentagelse, men tværtimod insisterede på den omtvistede adfærds lovlige karakter, for så vidt som afgørelse 2014/699 ifølge denne medlemsstat var ulovlig og ikke havde nogen bindende virkning. I øvrigt har Forbundsrepublikken Tyskland i denne sammenhæng ikke støttet sig på erklæringen af 17. september 2015, men på en tidligere erklæring afgivet ved vedtagelsen af afgørelse 2014/699, hvoraf det fremgår, at denne medlemsstat ved OTIF's revisionsudvalg ville indtage en holdning, der adskilte sig fra den holdning, der er fastlagt i denne afgørelse.

97 I øvrigt har Forbundsrepublikken Tyskland for Domstolen ikke gjort gældende, at den havde meddelt de kompetente instanser ved OTIF indholdet af erklæringen af 17. september 2015, eller at den over for denne organisation havde præciseret sin fremtidige adfærd.

98 Det følger deraf, at denne medlemsstat ved sin adfærd har skadet effektiviteten af Unionens internationale optræden og Unionens troværdighed og omdømme på den internationale scene.

99 Forbundsrepublikken Tyskland kan hverken begrunde sin adfærd med Unionens institutioners eventuelle tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde (jf. i denne retning dom af 12.2.2009, Kommissionen mod Grækenland, C-45/07, EU:C:2009:81, præmis 26) eller med vanskeligheder forbundet med Unionens tiltrædelse af OTIF.

100 Henset til ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til afgørelse 2014/699 og artikel 4, stk. 3, TEU, idet den på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg stemte imod den holdning, der er fastlagt i denne afgørelse, og idet den offentligt erklærede sin opposition mod såvel denne holdning som mod den fremgangsmåde for udøvelsen af stemmerettighederne, der var fastsat deri.

Sagsomkostninger

101 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Forbundsrepublikken

Tyskland har tabt sagen, pålægges det den at betale sagsomkostningerne. I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, hvorefter de institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bør det pålægges Rådet at bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har, idet den på det 25. møde i revisionsudvalget under Den Mellemstatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer (OTIF) stemte imod den holdning, der er fastlagt i Rådets afgørelse 2014/699/EU af 24. juni 2014 om fastsættelse af den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union på det 25. møde i OTIF's revisionsudvalg for så vidt angår visse ændringer i konventionen om internationale jernbanebefordringer (COTIF) og tillæggene dertil, og idet den offentligt erklærede sin opposition mod såvel denne holdning som mod den fremgangsmåde for udøvelsen af stemmerettighederne, der var fastsat deri, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne afgørelse og artikel 4, stk. 3, TEU.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagsomkostningerne.**

3) **Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter