Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 16. Juli 2015[1]

Rechtssache C-73/14

Rat der Europäischen Union
gegen

Europäische Kommission

„Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme im Namen der Europäischen Union an den Internationalen Seegerichtshof durch die Kommission — Art. 13 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 EUV — Art. 218 Abs. 9 und Art. 335 AEUV — Außenvertretung der Europäischen Union — Verletzung der Befugnisse des Rates — Loyale Zusammenarbeit — Art. 263 AEUV — Zulässigkeit“

1. Die Europäische Kommission übermittelte am 29. November 2013 eine schriftliche Stellungnahme im Namen der Europäischen Union an den Internationalen Seegerichtshof (im Folgenden: ISGH) in Bezug auf ein vom ISGH abzugebendes Gutachten.

2. Der Rat der Europäischen Union beantragt, den Beschluss der Kommission vom 29. November 2013 zur Abgabe dieser Stellungnahme (im Folgenden: Beschluss der Kommission vom 29. November 2013) für nichtig zu erklären. Unterstützt von einer Reihe von Mitgliedstaaten, macht er im Wesentlichen geltend, dass die Kommission vor Übermittlung der schriftlichen Stellungnahme an den ISGH seine Zustimmung hätte einholen müssen. Durch dieses Versäumnis habe die Kommission gegen Art. 218 Abs. 9 AEUV und/oder Art. 16 EUV (erster bzw. zweiter Teil des ersten Klagegrundes) sowie gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit (zweiter Klagegrund) verstoßen. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie zur Übermittlung dieser Stellungnahme ohne Zustimmung des Rates befugt gewesen sei und uneingeschränkt mit dem Rat zusammengearbeitet habe.

3. Die zentrale, zwischen den Parteien streitige Frage ist somit, welchem Unionsorgan die Aufgabe übertragen ist, über den Standpunkt der Union vor einem Gericht zu entscheiden, das aufgrund einer internationalen Übereinkunft errichtet wurde, zu deren Vertragsparteien die Union gehört.

4. Die verschiedenen Aspekte dieser ausgesprochen wichtigen Frage werde ich im Folgenden noch untersuchen; die Klage des Rates dürfte meines Erachtens aber unzulässig und deshalb bereits abzuweisen sein.

1 — Originalsprache: Englisch.

Rechtliche Grundlagen des ISGH

5. Die Union ist neben ihren Mitgliedstaaten Vertragspartei des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (im Folgenden: Seerechtsübereinkommen) [2].

6. Der ISGH ist errichtet durch und unterliegt dem Seerechtsübereinkommen, insbesondere dessen Anhang VI, der sein Statut (im Folgenden: Statut des ISGH) enthält.

7. Nach Art. 16 des Statuts des ISGH legt dieser seine Verfahrensordnung (im Folgenden: Verfahrensordnung des ISGH) fest. Nach Art. 20 steht der ISGH den Vertragsparteien offen.

8. Nach Art. 133 der Verfahrensordnung des ISGH, die auf das Gutachtenverfahren der Kammer für Meeresbodenstreitigkeiten des ISGH Anwendung findet, werden die Vertragsparteien des Seerechtsübereinkommens vom ISGH aufgefordert, schriftliche Erklärungen zu der oder den im Antrag auf ein Gutachten aufgeworfenen Fragen einzureichen.

9. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des ISGH gibt der ISGH „ein Gutachten zu einer Rechtsfrage ab, wenn eine mit den Zielen [des Seerechtsübereinkommens] zusammenhängende internationale Übereinkunft die Stellung eines Antrags auf ein solches Gutachten an [den ISGH] besonders vorsieht“. Nach Art. 138 Abs. 3 „wendet der [ISGH] in diesem Fall die Art. 133 bis Art. 137 entsprechend an“.

Unionsrecht

Vertrag über die Europäische Union

10. Art. 13 Abs. 2 EUV lautet: „Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen.“

11. Nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 EUV „[gehört zu den] Aufgaben [des Rates] die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge“. Die übrigen Bestimmungen von Art. 16 treffen allgemeine Regelungen für das Handeln des Rates. Insbesondere regelt Art. 16 Abs. 3 EUV, dass, „[s]oweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, … der Rat mit qualifizierter Mehrheit [beschließt]“.

12. Art. 17 Abs. 1 EUV lautet:

„Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der [Union]. … Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen nimmt sie die Vertretung der Union nach außen wahr. …“

2 — Unterzeichnet am 10. Dezember 1982 in Montego Bay, 1833 UNTS 3. Das Seerechtsübereinkommen ist am 16. Dezember 1994 in Kraft getreten. Vgl. Beschluss 98/392/EG des Rates vom 23. März 1998 über den Abschluss des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 und des Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft (ABl. L 179, S. 1).

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

13. Das auswärtige Handeln der Union ist im Fünften Teil des AEUV geregelt, dessen Titel V internationale Übereinkünfte betrifft. In diesem Titel ermächtigen die Art. 216 und 217 AEUV die Union, mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Übereinkünfte zu schließen; Art. 218 AEUV regelt das Verfahren, nach dem solche Übereinkünfte ausgehandelt und geschlossen werden. Diese Bestimmung lautet, soweit hier relevant, wie folgt:

„(1) Unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Artikels 207 [gemeinsame Handelspolitik] werden Übereinkünfte zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen nach dem im Folgenden beschriebenen Verfahren ausgehandelt und geschlossen.

(2) Der Rat erteilt eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Übereinkünfte.

(3) Die Kommission … legt dem Rat Empfehlungen vor; dieser erlässt einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung … des Verhandlungsführers … der Union.

(4) Der Rat kann dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilen …

(5) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss, mit dem die Unterzeichnung der Übereinkunft … genehmigt [wird].

(6) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft.

(7) Abweichend von den Absätzen 5, 6 und 9 kann der Rat den Verhandlungsführer bei Abschluss einer Übereinkunft ermächtigen, im Namen der Union Änderungen der Übereinkunft zu billigen, wenn die Übereinkunft vorsieht, dass diese Änderungen im Wege eines vereinfachten Verfahrens oder durch ein durch die Übereinkunft eingesetztes Gremium anzunehmen sind. Der Rat kann diese Ermächtigung gegebenenfalls mit besonderen Bedingungen verbinden.

(8) Der Rat beschließt während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit.

Er beschließt jedoch [in bestimmten Fällen] einstimmig.

(9) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission … einen Beschluss … zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat.

(10) Das Europäische Parlament wird in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet.

(11) [Dieser Absatz regelt das Verfahren der Einholung eines Gutachtens des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen und die Folgen eines ablehnenden Gutachtens.]“

14. Art. 263 Abs. 1, 2 und 6 AEUV lautet:

„Der Gerichtshof der [Union] überwacht die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Er überwacht ebenfalls die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof der Europäischen Union für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt.

…

Die in diesem Artikel vorgesehenen Klagen sind binnen zwei Monaten zu erheben; diese Frist läuft je nach Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat.“

15. Nach Art. 264 AEUV erklärt der Gerichtshof, wenn die Klage begründet ist, die angefochtene Handlung für nichtig und kann, falls er dies für notwendig hält, diejenigen ihrer Wirkungen bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind.

16. Art. 335 AEUV lautet: „Die Union besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist; sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen. Zu diesem Zweck wird sie von der Kommission vertreten. In Fragen, die das Funktionieren der einzelnen Organe betreffen, wird die Union hingegen aufgrund von deren Verwaltungsautonomie von dem betreffenden Organ vertreten.“

Fischbestände-Übereinkommen der Vereinten Nationen

17. Mit dem Beschluss 98/414/EG[3] hat die Union das Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und weit wandernden Fischbeständen (im Folgenden: VN-Fischbestände-Übereinkommen) abgeschlossen. Art. 3 des Beschlusses 98/414 bestimmt:

„Ist die Gemeinschaft Partei in einem Streitverfahren nach Maßgabe des [VN-Fischbestände-Übereinkommens], so wird sie durch die Kommission vertreten. Bevor die Kommission tätig wird, konsultiert sie die Mitgliedstaaten unter Beachtung der vorgegebenen Verfahrensfristen.“

18. Der ISGH gehört zu den Gerichtsbarkeiten, bei denen ein solches Verfahren eingeleitet werden kann.

3 — Beschluss 98/414/EG des Rates vom 8. Juni 1998 betreffend die Ratifikation des Übereinkommens zur Durchführung der Bestimmungen des [Seerechtsübereinkommens] über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und weit wandernden Fischbeständen durch die Europäische Gemeinschaft (ABl. L 189, S. 14).

Satzung und Verfahrensordnung des Gerichtshofs

19. Art. 21 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Satzung) bestimmt u. a., dass einer Klage vor dem Gerichtshof „… gegebenenfalls der Rechtsakt beizufügen [ist], dessen Nichtigerklärung beantragt wird …“.

20. Nach den Art. 120 und 122 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs muss die Klageschrift u. a. den Streitgegenstand und die Anträge enthalten und ist ihr insbesondere der Rechtsakt beizufügen, dessen Nichtigerklärung beantragt wird.

21. Art. 150 bestimmt: „Der Gerichtshof kann auf Vorschlag des Berichterstatters und nach Anhörung der Parteien und des Generalanwalts jederzeit von Amts wegen die Entscheidung treffen, durch mit Gründen versehenen Beschluss darüber zu entscheiden, ob unverzichtbare Prozessvoraussetzungen fehlen.“

Hintergrund des Rechtsstreits

22. Beim ISGH ging am 28. März 2013 ein Antrag auf ein Gutachten der Sub-Regional Fisheries Commission (Subregionale Fischereikommission, im Folgenden: SRFC) ein, einer intergouvernementalen Organisation für die Fischereizusammenarbeit, die durch das Übereinkommen vom 29. März 1985 zwischen Kap Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mauretanien, Senegal und Sierra Leone[4] eingerichtet wurde. Die Union hat mit fünf der SRFC-Staaten Fischereiabkommen und mit zweien von ihnen Protokolle über die Zugangsgewährung zu Fanggründen gegen finanzielle Gegenleistung geschlossen.

23. Dieser als Rechtssache Nr. 21 eingetragene Antrag betrifft Fragen im Wesentlichen in Bezug auf Rechte, Verpflichtungen und die Haftung von Flaggenstaaten, internationalen Organisationen und Küstenstaaten in Fällen illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei (im Folgenden: IUU-Fischerei) und im Hinblick auf die Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung von gemeinsam bewirtschafteten Beständen und Beständen von gemeinsamem Interesse.

24. Am 24. Mai 2013 wurden die Vertragsparteien des Seerechtsübereinkommens vom ISGH aufgefordert, bis spätestens 29. November 2013 schriftliche Erklärungen zu den Vorlagefragen einzureichen, und vom ISGH beschlossen, ein mündliches Verfahren durchzuführen.

25. Im Rat wurde der Antrag auf das Gutachten bei mehreren Gelegenheiten in zwei Arbeitsgruppen erörtert, nämlich in der Arbeitsgruppe Seerecht (im Folgenden: Arbeitsgruppe COMAR), im Wesentlichen in Bezug auf Fragen der Zuständigkeit und Zulässigkeit, sowie in der Arbeitsgruppe Interne und Externe Fischereipolitik (im Folgenden: Arbeitsgruppe FISH) in Bezug auf den materiellen Inhalt der Fragen. Während der ersten Erörterungen in der Arbeitsgruppe COMAR zwischen April und Juli 2013 teilte die Kommission mit, dass ihre Dienststellen prüften, ob die Union dem Verfahren in der Rechtssache Nr. 21 beitreten solle; die Kommission verpflichtete sich, gegebenenfalls den Rat zu konsultieren.

4 — Das 1985 in Dakar unterzeichnete Übereinkommen wurde am 14. Juli 1993 in Praia, Kap Verde, geändert. Die geänderte Fassung des Übereinkommens ist nur in französischer Sprache verfügbar und abrufbar unter: http://spcsrp.org/Documents.

26. Die Kommission erließ am 5. August 2013 einen ausdrücklichen Beschluss [5], in der Rechtssache Nr. 21 eine schriftliche Stellungnahme im Namen der Union an den ISGH zu übermitteln und sich am mündlichen Verfahren zu beteiligen (Art. 1). Sie wies ihren Juristischen Dienst an, dies umzusetzen (Art. 2). In diesem Beschluss wurde im neunten Erwägungsgrund Art. 335 AEUV als Rechtsgrundlage für die Beteiligung der Kommission im Namen der Union genannt und im elften Erwägungsgrund festgehalten, dass nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die Kommission den Rat über seine zuständige Arbeitsgruppe zu unterrichten habe.

27. Bei Sitzungen der Arbeitsgruppen FISH vom 12. September 2013 und COMAR vom 17. September 2013 bekräftigte die Kommission, dass sie schriftliche Erklärungen im Namen der Union übermitteln werde, und vertrat den Standpunkt, dass nach Art. 335 AEUV für ihr Tätigwerden keine vorherige Zustimmung des Rates erforderlich sei. Auf der Sitzung der Arbeitsgruppe FISH erklärte der Ratsvorsitz, dass der Rat dem Inhalt der im Namen der Union abgegebenen Stellungnahme zustimmen müsse, und forderte die Kommission auf, dem Rat bis spätestens Ende Oktober 2013 einen Entwurf der schriftlichen Stellungnahme vorzulegen.

28. Die Kommission übersandte den Arbeitsgruppen des Rates am 22. Oktober 2013 ein erstes Arbeitspapier, aus dem die Grundzüge des dem ISGH zu übermittelnden Textes hervorgingen. Der einleitende Absatz dieses Papiers führte den Beschluss vom 5. August 2013 an, mit dem die Kommission beschlossen hatte, in der Rechtssache Nr. 21 im Namen der Union eine Stellungnahme zu übermitteln, und wiederholte, dass nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die Arbeitsgruppen des Rates unterrichtet werden würden. Die Kommission betonte ferner, sie werde zur Untermauerung des Vorbringens der Union gern Hinweise und Empfehlungen der Mitgliedstaaten in größtmöglichem Umfang berücksichtigen.

29. Dieses Papier wurde von den Arbeitsgruppen FISH und COMAR am 24. bzw. 30. Oktober 2013 geprüft; die Kommission wiederholte dabei, dass sie dem Rat keinen Entwurf der Stellungnahme zu seiner vorherigen Zustimmung vorlegen werde. Geänderte Fassungen des Papiers wurden auf den Sitzungen der Arbeitsgruppe FISH vom 15. und 22. November 2013 erörtert. Auf Grundlage eines Berichts der Arbeitsgruppe FISH wurde die Angelegenheit am 27. November 2013 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (im Folgenden: Coreper) erörtert. Die Delegationen der Mitgliedstaaten und der Vorsitz bekräftigten, dass es Sache des Rates sei, aufgrund seiner Aufgaben zur Festlegung der Politik nach Art. 16 EUV darüber zu entscheiden, ob die Union eine Stellungnahme abgeben solle und gegebenenfalls deren Inhalt zu billigen. Wenn ferner der Rat hinsichtlich einer solchen Stellungnahme im Namen der Union nicht zur Billigung eines Standpunkts gelangen könne, gebe es keinen Standpunkt der Union, so dass keine Stellungnahme abgegeben werden könne. Die Kommission betonte, dass eine Zustimmung des Rates nicht erforderlich sei und sie eine schriftliche Stellungnahme an den ISGH übermitteln werde.

30. Nach Berücksichtigung der Anmerkungen einer Reihe von Mitgliedstaaten übermittelte die Kommission am 29. November 2013 die schriftliche Stellungnahme im Namen der Union und übersandte dem Sekretariat des Rates eine Kopie per E-Mail. Zwischen dem 18. und 29. November 2013 hatten sieben Mitgliedstaaten dem ISGH in ihrer Eigenschaft als Vertragsstaaten des Seerechtsübereinkommens ihre schriftlichen Erklärungen eingereicht.

31. Die Kommission gab nachfolgend am 13. März 2014, nach Erhebung der Klage im vorliegenden Verfahren, in einer zweiten Phase des schriftlichen Verfahrens noch eine weitere schriftliche Stellungnahme ab und nahm vom 2. bis 5. September 2014 am mündlichen Verfahren teil. Der ISGH gab sein Gutachten am 2. April 2015 ab.

5 — Beschluss K(2013) 4989 endg. (nicht veröffentlicht; im Folgenden: Beschluss vom 5. August 2013).

Verfahren, Klagegründe und Anträge

32. In seiner Klage vom 10. Februar 2014 führt der Rat zwei Klagegründe an. Mit seinem ersten Klagegrund macht der Rat geltend, dass die Aufgabe, über den Standpunkt der Union in internationalen gerichtlichen Verfahren zu entscheiden, in seine Zuständigkeit nach Art. 218 Abs. 9 AEUV, oder jedenfalls nach Art. 16 Abs. 1 EUV, falle. Demgemäß hätte die Kommission seine vorherige Zustimmung einholen müssen, bevor sie dem ISGH eine schriftliche Stellungnahme im Namen der Union übermittelte. Mit seinem zweiten Klagegrund wirft der Rat der Kommission vor, die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nach Art. 13 Abs. 2 EUV missachtet zu haben.

33. Der Rat beantragt daher, „den Beschluss der Kommission vom 29. November 2013, eine ‚Schriftliche Stellungnahme der Europäischen Kommission im Namen der [Union]' an den Internationalen Seegerichtshof in der Rechtssache [Nr. 21] zu übermitteln, für nichtig zu erklären" und der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Er teilt mit, dass er nicht die Nichtigerklärung der Stellungnahme der Kommission beantrage.

34. Die Kommission beantragt, den Antrag abzulehnen und dem Rat die Kosten aufzuerlegen. Hilfsweise beantragt sie, die Wirkungen ihres Beschlusses bis zum Erlass eines neuen Beschlusses in angemessener Frist aufrechtzuerhalten.

35. Die österreichische, tschechische, finnische, französische, griechische, litauische, niederländische und spanische Regierung haben Streithilfeschriftsätze zur Unterstützung des Rates eingereicht. In der mündlichen Verhandlung vom 14. April 2015 haben die Bevollmächtigten der Parteien, die tschechische, französische, niederländische und spanische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs (Letztere ebenfalls zur Unterstützung des Rates) mündliche Erklärungen abgegeben. Der Rat erklärte bei dieser Gelegenheit, dass er für den Fall, dass der angefochtene Beschluss für nichtig erklärt werden sollte, keine Einwände gegen den Antrag der Kommission erhebe, seine Wirkungen bis zum Erlass eines neuen Beschlusses aufrechtzuerhalten. In der mündlichen Verhandlung sind auch Fragen zur Zulässigkeit erörtert worden.

Würdigung

36. Wie bereits angemerkt, ist die Klage des Rates meines Erachtens – aus den von mir unten genannten Gründen in Bezug darauf, dass es an einer anfechtbaren und rechtzeitig angefochtenen Handlung fehlt – unzulässig. Die Zulässigkeit einer Klage ist eine von Amts wegen zu prüfende Frage[6]. Grundsätzlich und der Logik folgend, ist sie zu prüfen, bevor auf die Begründetheit der Klage einzugehen ist. Dies ist allerdings gelegentlich umgangen worden, sofern der Gerichtshof es ungeachtet des Umstands, dass die Zulässigkeit der Klage zweifelhaft erschien, für wünschenswert hielt, über die Begründetheit zu entscheiden[7].

37. Ein solches Vorgehen schlage ich im vorliegenden Fall nicht vor, weil die Zulässigkeitsregeln meines Erachtens einheitlich und ermessensunabhängig anzuwenden sind. Ich erkenne jedoch an, dass die Parteien sich eine klare Entscheidung über die wichtige Frage nach dem Umfang ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Verpflichtungen nach Maßgabe der Verträge in einer Situation wünschen, wie sie dem Rechtsstreit zugrunde liegt. Ich werde auf diese Fragen daher noch eingehen, nachdem ich meine Erwägungen zur Zulässigkeit dargestellt habe, die meines Erachtens vorrangig sind.

6 — Vgl. beispielsweise Urteil Spanien/Rat (C-141/05, EU:C:2007:653, Rn. 29).

7 — Vgl. beispielsweise Urteil Frankreich/Kommission (C-233/02, EU:C:2004:173, Rn. 26); vgl. auch die Erwägungen des Generalanwalts Jacobs in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Italien/Kommission (C-301/03, EU:C:2005:550, Nrn. 61 bis 81).

Zulässigkeit

38. Die Klage des Rates gründet sich auf die Art. 263 und 264 AEUV; er begehrt eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Handlung der Kommission durch den Gerichtshof sowie die Feststellung, dass die Handlung nichtig ist. Dieses Verfahren ist in Art. 21 der Satzung des Gerichtshofs und in den Art. 120 und 122 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs geregelt.

39. Mit seiner Klage begehrt der Rat die Nichtigerklärung des „Beschlusses der Kommission vom 29. November 2013“, eine schriftliche Stellungnahme im Namen der Union an den ISGH in der Rechtssache Nr. 21 zu übermitteln. Der Klage ist dieser „Beschluss“ in keiner Form beigefügt, sondern lediglich Nachweise dafür, dass die schriftliche Stellungnahme dem ISGH tatsächlich am 29. November 2013 übermittelt wurde und der Rat am gleichen Tag von der Übermittlung unterrichtet wurde.

40. Die Handlung, deren Nichtigerklärung der Rat ausschließlich und ausdrücklich begehrt, ist jedoch der Beschluss, eine schriftliche Stellungnahme zu übermitteln. Der Rat erklärt in einer Fußnote zum Antrag in seiner Klageschrift und noch einmal in seiner Erwiderung ausdrücklich, dass er nicht die Nichtigerklärung der Stellungnahme der Kommission gegenüber dem ISGH begehrt.

41. Wenn von der Kommission am 29. November 2013 tatsächlich ein Beschluss gefasst wurde, eine schriftliche Stellungnahme zu übermitteln, kann es offenbar nur ein stillschweigender Beschluss gewesen sein, denn es wird nicht dargetan, dass er in irgendeinem Schriftstück oder auch nur in einer mündlichen Äußerung zum Ausdruck komme.

42. Mir scheint ein solcher Beschluss jedoch eindeutig nicht gefasst worden zu sein. Die Kommission fasste vielmehr am 5. August 2013 einen ausdrücklichen, begründeten Beschluss, in der Rechtssache Nr. 21 eine schriftliche Stellungnahme an den ISGH zu übermitteln, und wies ihren Juristischen Dienst an, diesen umzusetzen. Eines weiteren Beschlusses bedurfte es zur Übermittlung dieser Stellungnahme nicht. Auch in der Akte finden sich keine Anzeichen dafür, dass ein solcher Beschluss getroffen wurde, sei es in schriftlich verkörperter oder anderer Form. Es gibt nicht den geringsten Hinweis darauf, dass die Kommission am 29. November 2013 beschloss, irgendetwas zu tun, was sie nicht schon in jenem früheren Beschluss zu tun entschieden hatte. Es liegt lediglich die unbestrittene Tatsache vor, dass die Stellungnahme tatsächlich übermittelt wurde, und eine E-Mail der Kommission, mit der der Rat von dieser Stellungnahme unterrichtet wird.

43. Wenn am 29. November 2013 kein Beschluss getroffen wurde, kann er nicht für nichtig erklärt werden – noch können ihre Wirkungen bis zum Erlass eines neuen Beschlusses aufrechterhalten werden. Fehlt eine anfechtbare Handlung, fehlt eine unverzichtbare Prozessvoraussetzung im Sinne von Art. 150 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs [8]. Dies gilt erst recht, wenn es an einer Handlung überhaupt fehlt.

44. Zweck des Verfahrens nach den Art. 263 und 264 AEUV ist, die Feststellung zu erwirken, dass eine rechtswirksame Handlung nichtig ist (oder nicht). Diese Feststellung wäre nutzlos und gerichtliche Zeitverschwendung, wenn sie selbst ohne konkrete Wirkung bliebe. Das Verfahren dient nicht lediglich der abstrakten Feststellung des für das Verhältnis der Organe untereinander geltenden Rechts, auch wenn solche Feststellungen natürlich Bestandteil der Erwägungen sein werden, die zur Entscheidung über die Gültigkeit einer Handlung anzustellen sind [9]. Das Nichtigkeitsverfahren darf nicht dazu genutzt werden, eine solche Entscheidung zu erwirken, ohne dass eine Handlung vorliegt,

8 — Beschluss Brüggemann/ESC (248/86, EU:C:1987:429, Rn. 6).

9 — Vgl. in anderem Zusammenhang die Leiterwägungen der Rechtsprechung im Anschluss an das Urteil Foglia (104/79, EU:C:1980:73).

deren Nichtigerklärung geeignet ist, sich auf die Rechtslage auszuwirken. Daher sollten die Organe ihre verfahrensrechtliche Lage aufmerksam prüfen, bevor sie Klagen beim Gerichtshof erheben, die den Anforderungen der Verträge, der Satzung des Gerichtshofs oder der Verfahrensordnung nicht genügen könnten.

45. Mir scheint das Ziel des Rates jedoch zu sein, den grundsätzlichen Beschluss der Kommission anzufechten, eine schriftliche Stellungnahme an den ISGH zu übermitteln, ohne vorab die Zustimmung des Rates einzuholen. Daraus folgt offenbar, dass er die Nichtigerklärung des Beschlusses vom 5. August 2013 hätte beantragen müssen, mit der dieser grundsätzliche Beschluss gefasst wurde.

46. Hätte der Rat dies getan, hätte die Zwei-Monats-Frist für die Klageerhebung nach Art. 263 Abs. 6 AEUV (nach Art. 51 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs „um eine pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen verlängert“) von dem Tag an zu laufen begonnen, an dem er von dem Beschluss vom 5. August 2013 Kenntnis erlangte.

47. Der Kommission zufolge wurde dieser Beschluss dem Rat nicht angezeigt oder mitgeteilt. Der Rat wurde jedoch eindeutig und ausdrücklich von ihr und ihrem wesentlichen Inhalt im einleitenden Absatz des ersten Arbeitspapiers der Kommission vom 22. Oktober 2013 [10] unterrichtet, das auf den Sitzungen der Arbeitsgruppen FISH und COMAR des Rates am 24. bzw. 30. Oktober 2013 erörtert wurde; spätestens zu diesem Zeitpunkt hatte der Rat zwingend von dem Beschluss vom 5. August 2013 Kenntnis erlangt. Etwaige Zweifel daran, wie die Kommission diesen Beschluss auslegte und umzusetzen gedachte, hatten sich infolge dieser Sitzungen ebenfalls aufgelöst. Der Standpunkt der Kommission war klar und eindeutig: Sie wollte dem Rat keinen Entwurf der Stellungnahme zu seiner vorherigen Zustimmung vorlegen.

48. Der Rat hat die Nichtigerklärung des Beschlusses vom 5. August 2013 nicht innerhalb von zwei Monaten und zehn Tagen ab dem spätesten möglichen Zeitpunkt, zu dem er von diesem Beschluss Kenntnis erlangt haben kann, beantragt und seine Klage im vorliegenden Verfahren erst am 10. Februar 2014 erhoben.

49. Gleichwohl bin ich mir durchaus bewusst, dass beide Parteien des Klageverfahrens sich eine Entscheidung über ihre jeweiligen Zuständigkeiten und Befugnisse ernsthaft wünschen und dies auch für alle Mitgliedstaaten gilt, die dem Verfahren als Streithelfer beigetreten sind. Ich erkenne ferner an, dass diese rechtliche Klärung für die Wahrnehmung der Vertretung der Union nach außen von entscheidender Bedeutung ist und dass der Gerichtshof vergleichbare materielle Fragen in der Vergangenheit auch dann angesprochen hat, wenn es starke Hinweise auf eine Unzulässigkeit gab. Ich werde mich daher nun der Prüfung der materiellen Fragen zuwenden, die sich in Fällen wie demjenigen der vorliegenden Rechtssache stellen, dabei aber in meinen Erwägungen nicht auf die Frage eingehen, ob der Beschluss der Kommission, in der Rechtssache Nr. 21 eine schriftliche Stellungnahme an den ISGH zu übermitteln, für nichtig zu erklären ist – diese Frage kann meines Erachtens aus den von mir angeführten Gründen im vorliegenden Verfahren nicht beantwortet werden.

Begründetheit

Vorbemerkungen

50. Zunächst sind in dieser Rechtssache zwei Vorfragen anzusprechen, nämlich ob geklärt werden muss, ob die Union in Bezug auf die vor dem ISGH in Rede stehenden Fragen eine ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit hat, und welchen Umfang die Rüge des Rates genau hat.

10 — Darin heißt es: „Mit dem Beschluss K(2013) 4989 vom 5. August 2013 hat die Kommission entschieden, zum Antrag einer subregionalen Stelle … auf ein Gutachten an den [ISGH] eine Stellungnahme im Namen der [Union] zu übermitteln. Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ist die zuständige Arbeitsgruppe des Rates zu unterrichten.“

51. Erstens zur ausschließlichen oder geteilten Zuständigkeit: Der Rat gesteht zu, dass die gestellten Fragen zumindest zum Teil Angelegenheiten beträfen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union in Bezug auf die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. d AEUV fielen. Der Rat ist jedoch der Ansicht, dass die Vorfrage, ob der ISGH eine Zuständigkeit zur Abgabe von Gutachten habe, in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Die Kommission trägt vor, dass die Union die ausschließliche Zuständigkeit in Bezug auf die gestellten Fragen habe und ferner auch befugt sei, zum Umfang der Zuständigkeit des ISGH Stellung zu nehmen.

52. Es ist unstreitig, dass die Union als Vertragspartei des Seerechtsübereinkommens sich vor dem ISGH äußern kann [11]. Wie die französische Regierung zu Recht hervorhebt, ist die zentrale Frage in der vorliegenden Rechtssache, ob die Kommission oder der Rat zuständig ist, über den Standpunkt der Union vor diesem Gericht zu entscheiden. Diese Frage steht mit der Frage der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nicht in Zusammenhang; der Rat hat insoweit auch keine Rüge erhoben. Ich bin daher der Ansicht, dass der Gerichtshof auf die letztere Frage nicht einzugehen braucht.

53. Zweitens zum genauen Umfang der Rüge des Rates.

54. Um es so einfach wie möglich auszudrücken: Der Rat beantragt eine Entscheidung des Gerichtshofs darüber, welchem Organ nach den Verträgen die Aufgabe übertragen ist, über den Standpunkt der Union in einem Gutachtenverfahren vor dem ISGH *zu entscheiden* (und nicht, diesen *zu äußern*).

55. Der Rat trägt nicht vor, dass seine Befugnisse sich auf die Vertretung der Union vor dem ISGH oder in einem sonstigen internationalen gerichtlichen Verfahren erstreckten. Er gesteht zu, dass diese Aufgabe nach Art. 335 AEUV (allein oder in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 EUV) [12] der Kommission zufalle. Dies sei jedoch von der Frage zu trennen, welches Organ zur Entscheidung über den Standpunkt befugt sei, der dann von der Kommission im Namen der Union vor einem Gericht wie dem ISGH geäußert werde.

56. Ich werde in diesen Schlussanträgen im Weiteren zunächst nacheinander untersuchen, ob i) Art. 218 Abs. 9 AEUV auf die Abgabe schriftlicher Stellungnahmen in internationalen gerichtlichen Verfahren, in denen die Union prozessführungsbefugt ist, anwendbar ist, und (falls nicht) ob ii) Art. 16 Abs. 1 EUV als Rechtsgrundlage dafür anzusehen ist, dass dem Rat die Zuständigkeit vorbehalten ist, über die Abgabe solcher Stellungnahmen zu entscheiden. Sodann werde ich die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit prüfen. Schließlich werde ich auf den Umfang und die Grenzen von Art. 335 AEUV eingehen, auf den sich die Kommission als Rechtsgrundlage für die Abgabe der schriftlichen Stellungnahme an den ISGH beruft.

Erster Teil des ersten Klagegrundes: Art. 218 Abs. 9 AEUV

57. Mit dem ersten Teil seines ersten Klagegrundes rügt der Rat, dass die Kommission seine Befugnisse nach Art. 218 Abs. 9 AEUV missachtet habe, wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission den Standpunkt festzulegen habe, der im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sei, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte zu erlassen habe. Der Rat ist der Ansicht, dass der ISGH, auch in dem Fall, dass er um Abgabe eines Gutachtens ersucht werde, ein „Gremium“ im Sinne dieser Bestimmung sei und rechtswirksame Akte

11 — Vgl. oben, Nrn. 8 und 9.

12 — Dagegen ist eine Reihe von Mitgliedstaaten, die dem Verfahren als Streithelfer beigetreten sind, der Ansicht, dass Art. 335 AEUV im vorliegenden Fall keine Anwendung finde, insbesondere weil der Wortlaut dieses Artikels der Kommission lediglich die Aufgabe zuweise, die Union in bestimmten gerichtlichen Verfahren vor den Gerichten der Mitgliedstaaten zu vertreten.

erlasse (selbst wenn diese Wirkung nicht bindend sei). Ferner sei Art. 218 Abs. 9 AEUV anders als seine Vorgängerbestimmung Art. 300 Abs. 2 EG seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht mehr als *lex specialis* gegenüber dem Verfahren der Aushandlung, der Unterzeichnung und des Abschlusses internationaler Übereinkünfte anzusehen, sondern als eigenständige Bestimmung zu verstehen.

58. Die Kommission bestreitet die Anwendbarkeit von Art. 218 Abs. 9 AEUV auf eine Beteiligung der Union an internationalen gerichtlichen Verfahren. Sie legt diese Bestimmung dahin aus, dass sie auf normsetzende Gremien anwendbar sei, die Vertragsabschlussaufgaben und/oder quasi-legislative Aufgaben ausübten und durch eine internationale Übereinkunft eingerichtet seien, um diese Übereinkunft weiterentwickeln zu können, indem im Rahmen der Übereinkunft eine Reihe von Entscheidungen getroffen würde. Der Begriff „Gremium" in Art. 218 Abs. 9 AEUV schließe gerichtliche Aufgaben ausübende Gremien nicht ein, weil diese Aufgaben nicht mit der Schaffung neuer Regelungen verbunden seien. Ferner weise die Formulierung „in einem … Gremium" eindeutig darauf hin, dass Standpunkte, die von der Union *vor* einem Gericht geäußert würden, nicht unter Art. 218 Abs. 9 AEUV fielen.

59. Ich werde zunächst den Wortlaut von Art. 218 Abs. 9 AEUV untersuchen und dann auf seine Entstehungsgeschichte, seinen Kontext und seine Ziele eingehen.

60. Art. 218 Abs. 9 AEUV ist nur anwendbar, sofern ein Standpunkt im Namen der Union „in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium" zu vertreten ist, und grundsätzlich nur, „sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte … zu erlassen hat".

61. Meiner Ansicht nach kann der erste Teil des ersten Klagegrundes des Rates nicht durchdringen, weil die Union, wenn sie sich an einem internationalen gerichtlichen Verfahren wie dem Gutachtenverfahren des ISGH beteiligt, (unabhängig davon, wie dieses Gremium zu charakterisieren ist) nicht in dem Gremium einen Standpunkt einnimmt, das eingesetzt wurde, um Streitigkeiten beizulegen, die in seine Zuständigkeit fallen, oder ein Gutachten über reine Auslegungsfragen abzugeben.

62. In einem solchen Fall ist weder die Union noch irgendeine andere vor diesem Gremium auftretende und prozessführungsbefugte Partei an dem Kollegium beteiligt, das berät. Auch beteiligt sie sich nicht am Erlass eines Urteils oder sonstiger gerichtlicher Entscheidungen. Vielmehr äußert eine Partei ihren Standpunkt in der Angelegenheit, mit der das Gremium befasst ist, durch (mündliche und/oder schriftliche) Stellungnahmen „gegenüber" (bzw. „vor") diesem Gremium, um Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens zu nehmen.

63. Die Regelungen des Streitbeilegungssystems der Welthandelsorganisation (im Folgenden: WTO) verdeutlichen anschaulich die Trennlinie zwischen der Situation, dass ein Standpunkt im Namen der Union „in" einem Gremium (auf das Art. 218 Abs. 9 AEUV anwendbar ist) eingenommen wird, und der Situation, in der dies nicht der Fall ist. Zwar sind alle WTO-Mitglieder, einschließlich der Union, in den Entscheidungsprozessen des Streitbeilegungsgremiums (Dispute Settlement Body, im Folgenden: DSB) vertreten und daran beteiligt, und zwar auch dann, wenn das DSB Berichte der Panels oder des Berufungsgremiums annimmt (und diese damit rechtlich bindend werden) [13], doch sind sie an der Ausübung der (jeweiligen) Zuständigkeiten der Panels und des Berufungsorgans nicht beteiligt.

13 — Vgl. Art. IV Abs. 2 und Art. IV Abs. 3 des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation und Art. 16 Abs. 4 und Art. 17 Abs. 14 der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung.

64. Diese Auslegung steht im Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-399/12 (im Folgenden: Rechtssache OIV). Der Gerichtshof entschied dort, dass Art. 218 Abs. 9 AEUV im Zusammenhang mit Empfehlungen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik, die der Generalversammlung der Internationalen Organisation für Rebe und Wein (im Folgenden: OIV) zur Verabschiedung vorgelegt werden, anwendbar ist, obwohl die Union (anders als ihre Mitgliedstaaten) sich im Entscheidungsgremium der OIV nicht formell beteiligen kann, weil sie kein OIV-Mitglied ist. Der Gerichtshof bestätigte insbesondere seine Rechtsprechung, wonach in dem Fall, dass der betroffene Bereich unter eine Zuständigkeit der Union fällt, die Union dadurch, dass sie an der betreffenden internationalen Übereinkunft nicht beteiligt ist, nicht daran gehindert ist, von dieser Zuständigkeit Gebrauch zu machen, indem sie im Rahmen ihrer Organe einen Standpunkt festlegt, der insbesondere über die Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien dieser Übereinkunft sind und im Interesse der Union gemeinsam handeln, in ihrem Namen in dem durch diese Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten ist[14]. Der Standpunkt der Union hinsichtlich der von der Generalversammlung der OIV anzunehmenden Empfehlungen war somit „in" diesem Gremium von im Interesse der Union gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten zu vertreten.

65. Die Formulierung „sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte … zu erlassen hat" stellt zwar einen Kontext her, in dem die Formulierung „in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium" auszulegen ist (weil sie klarstellt, dass Art. 218 Abs. 9 AEUV nur für Fälle gelten soll, in denen dieses Gremium rechtswirksame Akte erlässt), stützt aber nicht die Annahme, dass Art. 218 Abs. 9 AEUV auch auf den Fall anwendbar ist, dass die Union sich an einem internationalen gerichtlichen Verfahren beteiligt. Anzuerkennen ist, dass Urteile und sonstige gerichtliche Entscheidungen durchaus „rechtswirksame Akte" sein können. Zwar wird in der Terminologie der Verträge das Wort „Akt" typischerweise nicht mit einer Bedeutung verwendet, die mit dem Ausgang gerichtlicher Verfahren im Zusammenhang steht[15], doch hat der Gerichtshof den Begriff „acte juridictionnel" selbst bereits mit der Bedeutung einer gerichtlichen Entscheidung verwendet[16]. Ferner hat ein Gutachten zwar nicht genau die gleichen Rechtswirkungen wie eine bindende gerichtliche Entscheidung über die Auslegung und Anwendung einer internationalen Übereinkunft (oder jeder anderen Regelung des internationalen Rechts, die zu dem für einen Rechtsstreit geltenden Recht gehört und deren Anwendbarkeit festgestellt ist), doch stimme ich mit der Kommission darin überein, dass Art. 218 Abs. 9 AEUV nicht voraussetzt, dass die Rechtswirkungen eines Akts bindend sein müssen. Dies war auch der Standpunkt des Gerichtshofs in der Rechtssache OIV, in der er anerkannte, dass (nicht bindende) OIV-Empfehlungen den Inhalt des Unionsrechts im Bereich der gemeinsamen Marktorganisation für Wein maßgeblich beeinflussen können und, insbesondere aufgrund ihrer Übernahme in das Unionsrecht, Rechtswirkungen entfalten[17]. Ich würde mich daher bereitfinden, der Ansicht zu folgen, dass ein Gutachten des ISGH als „rechtswirksamer Akt" anzusehen sein kann, weil es eine Auslegung durch das hierzu ermächtigte Gremium enthält und die Bedeutung der Verpflichtungen beeinflusst, die nach dem Seerechtsübereinkommen und anderen Übereinkünften, für die der ISGH eine Auslegungszuständigkeit hat, wie etwa dem VN-Fischbestände-Übereinkommen, eingegangen werden.

14 — Urteil Deutschland/Rat (C-399/12, EU:C:2014:2258, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

15 — Der Begriff „Akt" (und nicht „Entscheidung") wird auch in anderen, von mir untersuchten Sprachfassungen von Art. 218 Abs. 9 AEUV verwendet (vgl. insbesondere „acte" in der französischen, „actos" in der spanischen, „Akte" in der deutschen, „akty" oder „actów" in der polnischen, „atos" in der portugiesischen, „säädoksiä" in der finnischen, „akter" in der schwedischen Fassung) und wird (wie im Englischen) in diesen Sprachen *nicht* verwendet, wenn in den Bestimmungen der Verträge von Gerichten die Rede ist. Vgl. beispielsweise Art. 67 Abs. 4 AEUV: „… den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen", Art. 256 Abs. 1 AEUV: „… Entscheidungen des Gerichts …" und Art. 267 AEUV: „Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können …".

16 — Vgl. beispielsweise Urteile Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, Rn. 26) und Europäische Gemeinschaft/Belgien (C-199/05, EU:C:2006:678, Rn. 33).

17 — Vgl. Urteil Deutschland/Rat (C-399/12, EU:C:2014:2258, Rn. 63 und 64).

66. Diese weite Auslegung der „rechtswirksamen Akte“ für sich betrachtet kann jedoch die Bedeutung der Formulierung „in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium“ nicht dahin verändern, dass sie auch den Fall einschließt, dass die Union am Erlass solcher Akte *in* einem Gremium *nicht* beteiligt ist.

67. Hinzuweisen ist auch darauf, dass Art. 218 Abs. 7 AEUV „[a]bweichend“ von Art. 218 Abs. 9 eine weitere Vereinfachung des Verfahrens zulässt, indem er dem Rat die Befugnis gibt, den Verhandlungsführer zu ermächtigen, im Namen der Union Änderungen der Übereinkunft zu billigen, wenn die Übereinkunft vorsieht, dass diese Änderungen im Wege eines vereinfachten Verfahrens oder durch ein durch die Übereinkunft eingesetztes Gremium anzunehmen sind.

68. Diese Abweichung ergibt Sinn, wenn die in Art. 218 Abs. 9 AEUV genannten Akte von den Vertragsparteien „in“ dem durch die Übereinkunft eingesetzten Gremium auszuhandeln sind. Der Kontext ist jedoch eindeutig der eines Aushandelns und Billigens von Texten, die Rechtswirkung entfalten werden, und nicht der eines internationalen gerichtlichen Verfahrens, in dem solche Akte ausgelegt werden.

69. Die von mir vorgeschlagene Auslegung der Formulierung „in einem … Gremium“ wird auch durch die Entstehungsgeschichte von Art. 218 Abs. 9 AEUV bestätigt.

70. Diese Geschichte belegt, dass Art. 218 Abs. 9 AEUV eingefügt wurde, weil viele bi- oder multilaterale internationale Übereinkünfte, durch die die Union Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten oder anderen internationalen Organisationen eingegangen ist, Gremien eingerichtet haben, denen die Durchführung der Übereinkünfte übertragen wurde und die zum Erlass von Entscheidungen ermächtigt waren, die für die Vertragsparteien (bindende) Rechtswirkungen hatten. Ein frühes Beispiel ist der Assoziationsrat EWG-Türkei [18], dessen Beschlüssen in Bezug auf die Rechte türkischer Arbeitnehmer nach Auffassung des Gerichtshofs innerhalb der Rechtsordnung der Union unmittelbare Wirkung zukommen kann [19]. Die Stellung dieser Beschlüsse ist daher derjenigen der zugrunde liegenden internationalen Übereinkünfte allgemein gleichgestellt; sie sind folglich als zusätzliche Quelle des Unionsrechts anzusehen [20].

71. Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gab es keine konkrete Vertragsbestimmung, die ein Verfahren für die Entscheidung über den Standpunkt der (damaligen) EG in solchen Beschlussgremien vorsah. Soweit keine *Ad-hoc*-Regelungen zwischen den Organen getroffen wurden, wurde typischerweise das Verfahren nach Art. 228 EG zum Abschluss internationaler Abkommen angewendet [21].

72. Diese Situation wurde als unbefriedigend angesehen, weil das Verfahren für den Abschluss internationaler Übereinkünfte eine vorherige Zustimmung oder vorherige Anhörung des Europäischen Parlaments voraussetzte und daher recht aufwendig war. Die Kommission schlug daher eine vereinfachte Verfahrensweise unter Begrenzung der Beteiligung des Europäischen Parlaments vor, um eine effektivere Beteiligung der Union in durch internationale Übereinkünfte geschaffenen

18 — Dem üblichen Muster bei Assoziierungsabkommen entsprechend besteht der Assoziationsrat EWG/Türkei aus Vertretern der Union und der Türkei. Art. 22 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3687) überträgt dem Assoziationsrat zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens die „Befugnis, Beschlüsse zu fassen“.

19 — Vgl. Urteil Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, Rn. 17 bis 24).

20 — Vgl. u. a. Dashwood, A., „External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty“, 35 *CMLRev*. (1998), S. 1019, auf S. 1026, und Martenczuk, B., „Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order“, in Kronenberger, V. (Hrsg.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*?, TMC Asser Press, Den Haag, 2001, S. 141, auf S. 157.

21 — Der Gerichtshof behandelte die von solchen Gremien zu erlassenden Akte daher als geplante Übereinkünfte im Sinne des jetzigen Art. 218 Abs. 11 AEUV und ermöglichte somit eine Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit den Verträgen durch den Gerichtshof vor ihrem Erlass. Vgl. Gutachten 2/92, EU:C:1995:83, Rn. II-8, zum dritten revidierten Beschluss des Rates der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Inländerbehandlung. Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Deutschland/Rat (C-399/12, EU:C:2014:289, Nr. 44).

Beschlussgremien zu ermöglichen [22]. Der Vertrag von Amsterdam erreichte dieses Ziel teilweise, indem Art. 228 EG (der spätere Art. 300 EG) geändert und Art. 300 Abs. 2 EG (der Vorgängerbestimmung von Art. 218 Abs. 9 AEUV) ein zweiter Unterabsatz hinzugefügt wurde. Damit wurde ein vereinfachtes Verfahren eingeführt, das keine Zustimmung oder Anhörung des Europäischen Parlaments voraussetzte, wenn der Rat über „Standpunkte" entschied, „die im Namen der Gemeinschaft in einem durch ein Abkommen eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sobald dieses Gremium rechtswirksame Beschlüsse … zu fassen hat". Der sachliche Anwendungsbereich von Art. 300 Abs. 2 Unterabs. 2 EG beschränkte sich jedoch auf von der Union abgeschlossene Assoziierungsabkommen. Ferner blieb die Anhörung oder Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich, wenn Assoziationsräte „Beschlüsse zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens des betreffenden Abkommens" zu fassen hatten.

73. Der Vertrag von Nizza erweiterte den sachlichen Anwendungsbereich der Bestimmung, so dass das vereinfachte Verfahren genutzt werden konnte, um über Standpunkte zu entscheiden, die von der Gemeinschaft in durch *jede* internationale Übereinkunft eingesetzten Gremien zu vertreten waren. Dies ist die gegenwärtig fortbestehende Lage.

74. Ich kann mich daher der Ansicht nicht anschließen, dass Art. 218 Abs. 9 eine eigenständige Bestimmung sei, wie der Rat vorbringt. Ihre Entstehungsgeschichte belegt eindeutig, dass sie Bestandteil der Regelungen ist, die für den Abschluss internationaler Übereinkünfte gelten. Ihr Zweck bleibt der gleiche wie der von Art. 300 Abs. 2 EG. Sie ermöglicht der Union die Anwendung eines vereinfachten Verfahrens, um sich an Entscheidungsprozessen von Gremien zu beteiligen, die aufgrund internationaler Übereinkünfte eingesetzt sind und rechtswirksame Akte zu erlassen haben, es sei denn die betreffenden Akte *ergänzen oder ändern den institutionellen Rahmen des betreffenden Abkommens* (wodurch eine vorherige Beteiligung des Europäischen Parlaments erforderlich wird) [23].

75. Die Auslegung, die ich aufgrund des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte von Art. 218 Abs. 9 AEUV vorschlage, wird somit durch die Gesamtsystematik dieser Bestimmung bestätigt.

76. Schließlich möchte ich auf einige rechtliche und praktische Folgen aufmerksam machen, die sich ergeben würden, wenn eine Anwendbarkeit von Art. 218 Abs. 9 AEUV auf die Abgabe von Stellungnahmen in internationalen gerichtlichen Verfahren bejaht würde.

77. Erstens wären bei dieser Auslegung gegenwärtig im sekundären Unionsrecht enthaltene Bestimmungen, die der Kommission gestatten, Streitbeilegungsverfahren lediglich nach Konsultation oder Unterrichtung der Mitgliedstaaten einzuleiten, nicht mehr zulässig.

22 — Vgl. Rn. 26 der Stellungnahme der Kommission „Stärkung der politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung" (KOM[96] 90 endg., 28. Februar 1996) zur Abhaltung der Regierungskonferenz von 1996 zur Änderung der Verträge, wo festgehalten wird, dass der Vertrag dem „Zwang der Union, immer mehr in internationalen Organisationen zu verhandeln oder darin mitzuarbeiten, nicht ausreichend Rechnung [trägt] …, was die Verhandlungsposition [der Union] regelmäßig schwächt". Die Kommission schlug daher „die Aufnahme eindeutiger Bestimmungen in den Vertrag vor, die ausdrücklich gewährleisten, dass die mit einer Stimme sprechende Union ihre jeweiligen Interessen vertreten kann".

23 — Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Rat (C-81/13, EU:C:2014:2114, Nr. 97).

78. Zu den dann unanwendbar werdenden Bestimmungen würden Art. 3 des Beschlusses 98/414[24] und Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 in geänderter Fassung (im Folgenden: Verordnung über Handelshemmnisse)[25] gehören. Allgemein würde das der Kommission derzeit eingeräumte Ermessen, WTO-Verfahren einzuleiten und sich daran zu beteiligen, offenbar eingeschränkt[26].

79. Zweitens besteht, da in gerichtlichen Verfahren strenge prozessuale Fristen zu beachten sind (anders als im Normalfall der Aushandlung zu erlassender Akte in Beschlussgremien), das Risiko, dass der Rat über den Standpunkt der Union nicht schnell genug zu einer qualifizierten Mehrheit[27] gelangen könnte, um ein Tätigwerden im Namen der Union zu ermöglichen. Dies dürfte die Möglichkeiten der Union einschränken, auf die Auslegung und Anwendung internationaler Übereinkünfte Einfluss zu nehmen, zu deren Unterzeichnern sie gehört. Dieses Ergebnis dürfte mit dem gegenwärtigen Ansatz des Gerichtshofs zur Mitwirkung der Union als internationaler Akteur kollidieren, der in der Rechtssache OIV zum Ausdruck kommt[28].

80. Ich komme zu dem Ergebnis, dass angesichts des Umstands, dass die Union am Entscheidungsverfahren internationaler gerichtlicher Verfahren nicht beteiligt ist, Art. 218 Abs. 9 AEUV nicht den Fall umfassen soll, dass die Union in einem solchen Verfahren schriftliche oder mündliche Stellungnahmen abgibt. Es bedarf daher keiner eingehenderen Prüfung der sonstigen Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 218 Abs. 9 AEUV[29]. Ich schlage daher vor, den ersten Teil des ersten Klagegrundes des Rates zurückzuweisen.

Zweiter Teil des ersten Klagegrundes: Art. 16 Abs. 1 EUV

81. Der Rat macht geltend, dass er nach Art. 16 Abs. 1 EUV die Zuständigkeit für die Festlegung der Politiken der Union habe. Nach Art. 17 EUV sei es Aufgabe der Kommission, diese einmal festgelegten Politiken auszuführen und in diesem Zusammenhang (gegebenenfalls) die Vertretung der Union nach außen wahrzunehmen. Zuzugestehen sei zwar, dass die Vertretung der Union vor dem ISGH nach Art. 335 AEUV, der eine spezielle Ausformung von Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV sei, Sache der Kommission sei, doch falle es in die ausschließlichen Befugnisse des Rates, zu entscheiden, ob die Union einen Standpunkt äußern solle und, gegebenenfalls, den Inhalt oder zumindest die Grundzüge dieses Standpunkts festzulegen. Folglich habe die Kommission durch die Übermittlung schriftlicher Stellungnahmen an den ISGH ohne Zustimmung des Rates die Befugnisse des Rates nach Art. 16 Abs. 1 EUV missachtet. Die Kommission entgegnet, dass der Rat die Unterscheidung zwischen Außenvertretung im politischen Sinne (für die Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV gelte und Art. 16 Abs. 1 relevant sein könne, wenn eine Unionspolitik noch nicht festgelegt worden sei) und der Vertretung der Union vor einem internationalen Gericht (für die Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit Art. 335 AEUV gelte) verkenne.

24 — Vgl. oben, Nr. 17.

25 — Verordnung Nr. 3286/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln (ABl. L 349, S. 71), in der durch die Verordnung (EU) Nr. 37/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2014 zur Änderung bestimmter Verordnungen zur gemeinsamen Handelspolitik hinsichtlich der Verfahren für die Annahme bestimmter Maßnahmen (ABl. L 18, S. 1) geänderten Fassung. Nach Art. 13 ist die Kommission u. a. ermächtigt, im Anschluss an einen Antrag von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen der Union oder ihrer Vereinigungen nach Unterrichtung der Mitgliedstaaten Entscheidungen über die Einleitung und Durchführung von WTO-Streitbeilegungsverfahren zu fassen.

26 — Laut Website der WTO (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm) ist die Union (Stand 16. Juni 2015) an 95 Rechtssachen als Klägerin, an 82 Rechtssachen als Beklagte und an 149 Rechtssachen als Drittpartei beteiligt.

27 — Nach Art. 218 Abs. 8 AEUV beschließt der Rat während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit. Das gilt selbstverständlich ebenso nach Art. 16 Abs. 3 EUV.

28 — Urteil Deutschland/Rat (C-399/12, EU:C:2014:2258).

29 — Kurz angesprochen oben in Nr. 65.

82. Aus meiner Sicht hängt der Erfolg dieses Teils des ersten Klagegrundes des Rates davon ab, ob erstens die Entscheidung über den Standpunkt der Union in internationalen gerichtlichen Verfahren als Frage der Festlegung der Politik anzusehen ist und ob zweitens die Ausführung solcher Tätigkeiten „nach Maßgabe der Verträge“ vorgesehen ist.

83. Was die erste dieser Voraussetzungen angeht, macht der Rat, unterstützt von einem Teil der Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, geltend, dass der Beschluss, eine schriftliche Stellungnahme an den ISGH zu übermitteln, eine politische Entscheidung gewesen sei. Die Union sei nicht verpflichtet gewesen, sich am Verfahren zu beteiligen. Da die richtige Antwort auf den Antrag auf ein Gutachten sich nicht objektiv und neutral aus den einschlägigen Texten (insbesondere dem Internationalen Seerechtsübereinkommen) ableiten lasse, gehe jede Stellungnahme der Union mit politischen Entscheidungen einher, insbesondere im Hinblick auf die Vorfragen der allgemeinen Zuständigkeit des ISGH und der Zulässigkeit des Antrags auf ein Gutachten.

84. Ich erkenne an, dass jedes Handeln eines Unionsorgans, insbesondere im Bereich der auswärtigen Beziehungen, politische Konsequenzen haben kann. Ebenso wird mit der Abgabe von Stellungnahmen in (internationalen) gerichtlichen Verfahren der Natur der Sache nach beabsichtigt, Einfluss auf die aufgrund dieses Verfahrens ergehende Entscheidung zu nehmen. Abhängig von den Regelungen des internationalen gerichtlichen Verfahrens kann eine zu einer Beteiligung im Verfahren prozessführungsbefugte Partei beispielsweise die Zuständigkeit in Frage stellen, Zweifel an der Zulässigkeit einiger oder aller gestellter Fragen äußern, Antworten auf einige oder alle dieser Fragen vorschlagen oder ein Argument anstatt eines anderen in den Mittelpunkt stellen.

85. Allerdings bedeutet dies aus meiner Sicht nicht notwendigerweise, dass Stellungnahmen, die in einem internationalen gerichtlichen Verfahren abgegeben werden, unter die „Aufgaben“ des Rates im Bereich der „Festlegung der Politik“ nach Art. 16 Abs. 1 EUV fallen [30].

86. Im vorliegenden Fall hatte der Rat seine Funktion zur „Festlegung der Politik“ bereits im Rahmen des Seerechtsübereinkommens wahrgenommen, bevor die Kommission eine schriftliche Stellungnahme an den ISGH übermittelte.

87. Erstens ist die Union Vertragspartei sowohl des Seerechtsübereinkommens als auch der oben genannten Fischereiabkommen mit fünf der SRFC-Staaten durch Verfahren geworden, innerhalb derer der Rat die ihm durch die Verträge vorbehaltene Funktion umfassend wahrgenommen hat [31]. Sie hat sich hierdurch insbesondere an deren jeweilige Streitbeilegungsregelungen [32] und allgemeiner an Regelungen über die für ihre Auslegung zuständige Gerichtsbarkeit gebunden. Nach Art. 216 Abs. 2 AEUV sind diese internationalen Übereinkünfte für die Union bindend und bilden einen integrierenden Bestandteil des Unionsrechts [33].

30 — Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass der Rat (zumindest vorerst) offenbar zugesteht, dass die Kommission solche Entscheidungen treffen darf, wenn sie Streitbeilegungsverfahren unter Einhaltung der Verfahrenserfordernisse der Verordnung über Handelshemmnisse und von Art. 3 des Beschlusses 98/414 (in Bezug auf das VN-Fischbestände-Übereinkommen) einleitet, ohne dass dies gegen Art. 16 Abs. 1 EUV verstößt. Der Rat hat nicht erläutert, warum dies für ein Gutachtenverfahren vor dem ISGH (oder sonstige einschlägige internationale gerichtliche Verfahren) anders zu sehen sein sollte.

31 — Vgl. oben, Nr. 13. Bei der Ratifizierung des Seerechtsübereinkommens im Namen der Union stützte sich der Rat u. a. auf Art. 113 EG (gemeinsame Handelspolitik) und Art. 228 Abs. 2 und 3 EG (Abschluss internationaler Abkommen). Der Rat stützte sich auch auf Art. 300 Abs. 2 und 3 EG (Abschluss internationaler Abkommen), als er die jüngsten Verordnungen des Rates zur Ratifizierung der Fischereiabkommen mit den SRFC-Staaten erließ. Die früheren Verordnungen waren nur auf die Vertragsbestimmungen über die gemeinsame Fischereipolitik gestützt.

32 — Die Union hat bisher nicht von der in Art. 287 des Seerechtsübereinkommens vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, eines oder mehrere Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Seerechtsübereinkommens zu wählen. Nach Art. 7 der Anlage IV des Seerechtsübereinkommens gilt somit die Annahme, dass die Union dem Schiedsverfahren zugestimmt hat.

33 — Vgl. beispielsweise Urteil Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 73).

88. Zweitens hat die Union eine Vielzahl interner Regelungen erlassen, die die inhaltlichen Aspekte dieser Übereinkünfte betreffen. Insbesondere bauen, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates in Bezug auf IUU-Fischerei, etwa diejenigen zur Definition „illegaler Fischerei“, auf vorbestehende internationale Regelungen auf[34].

89. Dies sind die Entscheidungen zur „Festlegung der Politik“, die der Rat nach Art. 16 Abs. 1 EUV und den besonderen Verfahrensregelungen der Verträge getroffen hat, die die Befugnisse des Rates in Bezug auf die Aushandlung, Unterzeichnung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte schützen.

90. Die spätere Klärung und Anwendung bestehender Verpflichtungen der Union nach internationalem Recht durch internationale gerichtliche Verfahren, einschließlich des Gutachtenverfahrens vor dem ISGH, stellen sich in den meisten Fällen lediglich als Folgen früherer „politischer“ Entscheidungen des Rates dar und setzen somit keine Festlegung einer neuen Politik voraus.

91. Auch wenn dies hier der Fall ist, würde ich nicht ohne Weiteres davon ausgehen, dass dies stets der Fall sein wird. Es ist nämlich nicht außerhalb des Vorhersehbaren, dass die Union im Rahmen eines internationalen gerichtlichen Verfahrens, in dem sie prozessführungsbefugt ist, möglicherweise zu einer Frage einen Standpunkt einnehmen muss, die noch nicht durch in diesem Verfahren auszulegende (und anzuwendende) bestehende Verpflichtungen der Union nach internationalem Recht oder durch sonstige Regelungen des internationalen Rechts, zu denen die Union bereits einen Standpunkt eingenommen hat, geregelt ist. In einem solchen Fall müssten die Befugnisse des Rates gewahrt werden. Meines Erachtens betrafen das hier in Rede stehende Verfahren vor dem ISGH und die von der Union abgegebenen Stellungnahmen jedoch Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung des Seerechtsübereinkommens und des VN-Fischbestände-Übereinkommens.

92. Was die zweite Voraussetzung angeht, von der dieser Teil des Klagegrundes des Rates abhängt, kann der Rat sich meines Erachtens in jedem Fall auf Art. 16 Abs. 1 Satz 2 EUV unabhängig von anderen Bestimmungen der Verträge nicht berufen.

93. Ich verstehe die Formulierung „nach Maßgabe der Verträge“ zwingend dahin, dass die Aufgaben des Rates zur Festlegung der Politik nur ausgeübt werden können, wenn eine gesonderte Bestimmung (bzw. gegebenenfalls mehrere Bestimmungen) der Verträge eine solche Ermächtigung vorsehen, dass also der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gewahrt wird.

94. Ich denke jedoch nicht, dass das Fehlen einer sonstigen Bestimmung in den Verträgen, die die Funktion des Rates im Hinblick auf den Erlass konkreter Instrumente regelt, durch die die Union nach außen handelt – und durch die Unionspolitiken verwirklicht werden können – den Rat hindert, seine Befugnisse nach Art. 16 Abs. 1 EUV auszuüben, um über Unionspolitiken im Bereich der auswärtigen Beziehungen zu entscheiden, soweit noch keine hinreichende Politik besteht. Wäre dies der Fall, könnte die Union in ihrem Bestreben, effizient zu handeln, ernsthaft behindert werden. Die

34 — Nach Art. 30 der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1936/2001 und (EG) Nr. 601/2004 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1093/94 und (EG) Nr. 1447/1999 führt die Kommission eine (regelmäßig aktualisierte) Unionsliste der IUU-Schiffe, die auf Listen regionaler Fischereiorganisationen beruht: vgl. Verordnung (EU) Nr. 468/2010 der Kommission vom 28. Mai 2010 über die EU-Liste der Schiffe, die illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei betreiben (ABl. L 131, S. 22). Die Union hat ferner Maßnahmen regionaler Fischereiorganisationen in Bezug auf bestimmte Staaten durchgeführt: vgl. beispielsweise die Verordnung (EG) Nr. 826/2004 des Rates vom 26 April 2004 über das Verbot der Einfuhr Roten Thuns (*Thunnus thynnus*) mit Ursprung in Äquatorialguinea und Sierra Leone und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2092/2000 (ABl. L 127, S. 19), die die Empfehlungen der Internationalen Kommission für die Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik (ICCAT) durchführt, zu deren Vertragsparteien die Union gehört.

Verträge enthalten in der Tat für viele Instrumente des auswärtigen Handelns, durch die die Union, die internationale Rechtspersönlichkeit besitzt, handeln kann, keine gesonderten Bestimmungen [35]. Ein effektives auswärtiges Handeln der Union muss gleichwohl auf verschiedene Instrumente zugreifen können, und insoweit sind die Befugnisse des Rates zu wahren.

95. Zu ergänzen ist, dass der Rat, soweit die Verträge die Verfahrensregeln festlegen, innerhalb derer er im Hinblick auf ein bestimmtes Instrument des auswärtigen Handelns der Union zu handeln hat, nicht Art. 16 Abs. 1 EUV heranziehen kann, um diese Regeln zu unterlaufen [36]. Der Gerichtshof hat bestätigt, dass aus Art. 13 Abs. 2 EUV folgt, dass die Grundsätze über die vorgesehene Willensbildung der Unionsorgane in den Verträgen festgelegt sind und nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst stehen [37].

96. Wie oben bereits erläutert, setzte jedoch die Entscheidung über den Standpunkt der Union in einem internationalen gerichtlichen Verfahren hier keine weitere Ausübung dieser Befugnisse durch den Rat voraus.

97. Ich komme zu dem Ergebnis, dass der zweite Teil des ersten Klagegrundes des Rates zurückzuweisen ist.

Zweiter Klagegrund: Art. 13 Abs. 2 EUV

98. Mit seinem zweiten Klagegrund macht der Rat geltend, dass das Vorgehen der Kommission eindeutig gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 EUV verstoße. Die Kommission habe versäumt, i) nach Art. 218 Abs. 9 AEUV einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung des im Verfahren vor dem ISGH zu äußernden Standpunkts der Union vorzulegen, ii) mit dem Rat bei der Festlegung des Inhalts der abzugebenden Stellungnahme zusammenzuarbeiten und iii) die Ansicht des Rates zu berücksichtigen, dass ohne einen vom Rat gebilligten Standpunkt der Union keine schriftliche Stellungnahme an den ISGH übermittelt werden könne, indem sie auf der Coreper-Sitzung vom 27. November 2013 angekündigt habe, an der Übermittlung der Stellungnahme festzuhalten, und eben dies dann zwei Tage später getan habe. Die Kommission betont ihrerseits, dass sie den Rat fortwährend umfassend unterrichtet gehalten habe und bei der Vorbereitung der dem ISGH übermittelten schriftlichen Stellungnahme so weit wie möglich eingehende Anmerkungen der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt habe.

99. Die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 EUV gilt in den Grenzen der den einzelnen Organen durch die Verträge zugewiesenen Befugnisse. Sie ist also nicht geeignet, diese Befugnisse zu ergänzen oder einzuschränken [38]. Soweit also die Verträge eine Zuständigkeit der Kommission vorsehen, ohne Zustimmung des Rates zu handeln, kann die Pflicht der Kommission zur Zusammenarbeit mit dem Rat nicht so weit gehen, der Kommission ein solches Handeln zu verwehren.

100. Aus meiner Sicht basieren der erste und der dritte Teil des zweiten Klagegrundes des Rates auf der Annahme, dass bei richtiger Auslegung von Art. 218 Abs. 9 AEUV die Kommission für die Vorlage der schriftlichen Stellungnahmen im Gutachtenverfahren vor dem ISGH die vorherige Zustimmung des Rates brauchte und dieser Verstoß durch keine Ebene der Konsultation oder loyalen

35 — Vgl. auch meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Parlament und Kommission/Rat (C-103/12 und C-165/12, EU:C:2014:334 [„venezolanische Fischerei“], Nrn. 107 und 108).

36 — Ebenso wenig kann das Europäische Parlament, das nach Art. 14 Abs. 1 EUV „… Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge [erfüllt]“, sich auf diese Ausformulierung seiner Zuständigkeit berufen, um seine Funktion in Bezug auf internationale Übereinkünfte zu erweitern, die in Art. 218 AEUV geregelt sind. Vgl. hierzu Urteil Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025 [„Mauritius-Abkommen/Überstellung mutmaßlicher Seeräuber“], Rn. 54 und 55).

37 — Vgl. Urteile Parlament/Rat (C-133/06, EU:C:2008:257 [„Flüchtlingseigenschaft“], Rn. 54) und Kommission/Rat (C-28/12, EU:C:2015:282 [„Gemischte Abkommen“], Rn. 41 und 42).

38 — Urteil Parlament/Rat (C-48/14, EU:C:2015:91 [radioaktive Substanzen], Rn. 57 und 58).

Zusammenarbeit geheilt werden kann. Wenn jedoch – meinen Schlussfolgerungen folgend – die Kommission nach Art. 218 Abs. 9 AEUV *nicht* verpflichtet war, eine solche vorherige Zustimmung einzuholen, kann die Kommission ihre Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nicht dadurch missachtet haben, dass sie keine Schritte unternahm, um sie einzuholen.

101. Was den zweiten Teil angeht, wird durch die verfügbaren Sachverhaltsangaben meines Erachtens belegt, dass die Kommission während der Vorbereitung der Stellungnahme in der Tat die Mitgliedstaaten und den Rat konsultiert und deren Anmerkungen (einschließlich derjenigen zur Zuständigkeit des ISGH) berücksichtigt hat [39], bevor sie die schriftliche Stellungnahme im Namen der Union innerhalb der vom ISGH gesetzten Frist vorlegte.

102. Aus diesen Gründen komme ich daher zu dem Ergebnis, dass der zweite Klagegrund ebenfalls zurückzuweisen ist.

Angeschlossene Frage: Art. 17 Abs. 1 EUV und Art. 335 AEUV

103. Wenn Art. 16 Abs. 1 EUV und Art. 218 Abs. 9 AEUV nicht anwendbar sind, ist die Klage des Rates abzuweisen: Zumindest nach diesen Bestimmungen hatte der Rat den betreffenden Standpunkt bereits eingenommen und war der Rat für die Entscheidung über die Übermittlung der in Rede stehenden schriftlichen Stellungnahme nicht zuständig. Aber bedeutet dieses Ergebnis auch, dass der Beschluss zur Übermittlung dieser Stellungnahme, wie die Kommission vorbringt, zu Recht auf Art. 335 AEUV (in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 EUV) gestützt wurde und daher in die Zuständigkeit der Kommission fiel? Oder war die Kommission, wenn Art. 335 AEUV nicht anwendbar ist, gleichwohl nach Art. 17 Abs. 1 EUV für diesen Beschluss zuständig? Auf diese Fragen werde ich jetzt eingehen.

104. Aus meiner Sicht ist es angesichts des Umstands, dass es den betreffenden Standpunkt der Union bereits gibt, dann nach Art. 17 Abs. 1 EUV Aufgabe der Kommission, diesen Standpunkt auszuführen, indem sie ihn verwirklicht und diesen Standpunkt auf internationaler Ebene (einschließlich internationaler gerichtlicher Verfahren) vertritt. Schließlich ist es Aufgabe der Kommission, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern und für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen zu sorgen [40].

105. Wenn Art. 335 AEUV im Hinblick auf die Vertretung der Union lediglich besonderer Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes in Art. 17 Abs. 1 EUV ist, gäbe Art. 335 AEUV in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 EUV der Kommission die Zuständigkeit, über schriftliche Stellungnahmen wie die im vorliegenden Fall in Rede stehenden zu entscheiden.

106. Der Gerichtshof hat im Urteil Reynolds Tobacco bereits anerkannt, dass Art. 282 EG (jetzt Art. 335 AEUV) trotz der in dieser Bestimmung enthaltenen Formulierung „in jedem Mitgliedstaat“ „… Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes ist, [und] bestimmt, dass die Gemeinschaft Rechts- und Geschäftsfähigkeit besitzt und zu diesem Zweck von der Kommission vertreten wird“ [41]. Der Gerichtshof stützte sich dort auch darauf, dass die Kommission die Aufgabe hat, für die Anwendung des Vertrags sowie der aufgrund des Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen (Art. 211 EG, jetzt Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EUV). Infolgedessen wies der Gerichtshof ein Rechtsmittel gegen ein Urteil des Gerichts erster Instanz [42] zurück, das eine von Zigarettenherstellern erhobene

39 — Vgl. ferner unten, Nrn. 103 bis 115, zu Geltungsbereich und Umfang der Befugnisse der Kommission nach Art. 335 AEUV.

40 — Vgl. auch Urteil Reynolds Tobacco u. a./Kommission (C-131/03 P [im Folgenden: Urteil Reynolds Tobacco], EU:C:2006:541, Rn. 94).

41 — Urteil Reynolds Tobacco u. a./Kommission (C-131/03 P, EU:C:2006:541, Rn. 94).

42 — Urteil Philip Morris International/Kommission (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 und T-272/01, EU:T:2003:6).

Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung der Kommission, ein Verfahren vor den Gerichten eines Drittstaats (USA) wegen der mutmaßlichen Beteiligung dieser Hersteller an einem Schmuggelsystem auf dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft einzuleiten, als unzulässig abgewiesen hatte. Die Kommission hatte dieses Verfahren in den USA ohne vorherige Zustimmung des Rates eingeleitet [43].

107. In der Rechtssache Reynolds Tobacco verfügte die Kommission somit aufgrund dieser Bestimmungen über die Zuständigkeit, ohne vorherige Zustimmung des Rates eine Entscheidung treffen zu können, ein Verfahren vor den Gerichten eines Drittstaats einzuleiten und den Umfang und Inhalt der erhobenen Klage zu bestimmen. Der Gerichtshof erkannte offenbar an, dass alle diese Elemente als „Vertretung" der Union durch die Kommission anzusehen waren. Aus meiner Sicht impliziert dies zwingend, dass der Gerichtshof die Funktion der Kommission, als eines der hauptsächlichen politischen Organe der Union, *nicht* als mit der Funktion eines Rechtsanwalts (Kommission) vergleichbar ansah, der seinen Mandanten (Union) vertritt.

108. Der Gerichtshof stellte klar, dass die Vertretung der Union durch die Kommission dazu vorgesehen ist, die Rechtspersönlichkeit der Union durch ein Handeln in gerichtlichen Verfahren zu verwirklichen. Anders als der Rat und die österreichische Regierung sehe ich keinen überzeugenden Grund dafür, warum der Umfang der Zuständigkeit der Kommission für diese Vertretung der Union je nach dem Forum, bei dem sich die Union als Partei des gerichtlichen Verfahrens beteiligt, verschieden sein sollte.

109. Ebenso wenig überzeugt mich das Vorbringen des Rates, dass anders als im Fall der Rechtssache Reynolds Tobacco die von der Kommission an den ISGH übermittelten schriftlichen Stellungnahmen nicht mit ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge" nach Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung ständen.

110. Richtig ist zwar, dass in der Rechtssache Reynolds Tobacco die in den Vereinigten Staaten erhobene Zivilklage im Wesentlichen auf die Erlangung von Schadensersatz von den Tabak herstellenden Unternehmen wegen ihrer mutmaßlichen Beteiligung am Zigarettenschmuggel in der Europäischen Gemeinschaft gerichtet war, wodurch Zölle und Mehrwertsteuer umgangen worden waren. Die Kommission handelte daher zum Schutz der Integrität der Zollunion und der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft [44].

111. Die Tatsache, dass die Kommission bei der Übermittlung schriftlicher Stellungnahmen an den ISGH in der Rechtssache Nr. 21 keine ähnlichen unmittelbaren praktischen Folgen für das Funktionieren des Binnenmarkts und den Haushalt der Union anstrebte, führt jedoch nicht dazu, dass sie nicht im Einklang mit ihrem Mandat nach Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EUV gehandelt hätte.

112. Erstens unterscheidet sich zwar das Gutachtenverfahren vor dem ISGH zwangsläufig seiner Natur nach von einer Zivilklage auf Zahlung von Schadensersatz, doch können beide zu Ergebnissen führen, die Folgen für die Union haben. In beiden Fällen kann die Kommission daher verpflichtet sein, „geeignete Initiativen" zu ergreifen und „die allgemeinen Interessen der Union [zu fördern]".

43 — Der Gerichtshof war sich dieses Umstands voll bewusst; der Rat hatte hierauf in seinem Streithilfeschriftsatz zur Unterstützung der Kommission konkret hingewiesen.

44 — Vgl. Urteil Philip Morris International/Kommission (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 und T-272/01, EU:T:2003:6, Rn. 1 bis 3).

113. Zweitens hat der Gerichtshof bereits bestätigt, dass zu den Aufgaben der Kommission „als Hüterin der Verträge“ auch die Verpflichtung gehört, mit den Mitteln, die ein Abkommen zwischen einem Drittstaat und der Union oder die auf seiner Grundlage gefassten Beschlüsse vorsehen, dafür Sorge zu tragen, dass der betreffende Staat die in dem Abkommen eingegangenen Verpflichtungen erfüllt [45], wobei auch von Streitbeilegungsverfahren Gebrauch zu machen ist [46]. Demzufolge sehe ich prinzipiell keinen Grund, die Vertretung in internationalen gerichtlichen Verfahren von den Befugnissen der Kommission auszunehmen.

114. Drittens betrafen die dem ISGH zur Begutachtung vorgelegten Fragen die Auslegung einer von der Union abgeschlossenen internationalen Übereinkunft (Seerechtsübereinkommen), die bilateralen Fischereiabkommen der Union mit Drittstaaten (insbesondere mit fünf Mitgliedern der SRFC) und das VN-Fischbestände-Übereinkommen. Alle diese internationalen Instrumente sind Bestandteil der Rechtsordnung der Union und für die Organe bindend. Ferner bezogen sich die konkret gestellten Fragen auf das Problem konkurrierender Zuständigkeiten von Küstenstaaten und Flaggenstaaten für die Gewährleistung einer vernünftigen Erhaltung der biologischen Meeresschätze insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung der IUU-Fischerei – einem Bereich, in dem die Union konkrete sekundärrechtliche Bestimmungen auf Grundlage vorbestehender internationaler Regelungen erlassen hat [47]. Dass im Zuge eines solchen Verfahrens zusätzliche Aspekte aufgeworfen werden können, die sich auf allgemeine Fragen (hier die Zuständigkeit des ISGH für die Abgabe von Gutachten und die Zulässigkeit der Vorlagefragen) beziehen, ist jedem gerichtlichen Verfahren immanent.

115. Ich bin daher der Ansicht, dass Art. 335 AEUV in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EUV der Kommission eine hinreichende Rechtsgrundlage bot, um schriftliche und mündliche Stellungnahmen im Namen der Union an den ISGH zu übermitteln.

Ergebnis

116. Aufgrund aller vorstehenden Erwägungen und nach den Art. 138 und 140 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs betreffend die Kostentragung schlage ich vor, wie folgt zu entscheiden:

— Die Klage des Rates der Europäischen Union wird abgewiesen.

— Der Rat trägt seine eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.

— Die österreichische, die tschechische, die finnische, die französische, die griechische, die litauische, die niederländische, die portugiesische und die spanische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs tragen ihre eigenen Kosten.

45 — Urteil C.A.S./Kommission (C-204/07 P, EU:C:2008:446, Rn. 95, zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei) und Beschluss Mugraby/Rat und Kommission (C-581/11 P, EU:C:2012:466, Rn. 68, zum Europa–Mittelmeer-Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Libanesischen Republik andererseits, unterzeichnet am 17. Juni 2002 in Luxemburg und im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt durch Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses 2006/356/EG des Rates vom 14. Februar 2006 [ABl. L 143, S. 1]).

46 — Vgl. Urteil Kaufring u. a./Kommission (T-186/97, T-187/97, T-190/97 bis T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 bis T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 und T-147/99, EU:T:2001:133, Rn. 270).

47 — Vgl. beispielsweise oben, Nr. 88.