Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 16. Juni 2022 [1]

Rechtssache C-632/20 P

Königreich Spanien
gegen

Europäische Kommission

„Rechtsmittel – Außenbeziehungen – Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Kosovo andererseits – Elektronische Kommunikation – Verordnung (EU) 2018/1971 – Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) – Art. 35 Abs. 2 – Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde (NRB) des Kosovos an diesem Gremium – Begriffe ‚Drittland' und ‚Drittstaat' – Organkompetenz der Kommission"

I. Einleitung

1. Die sogenannte GEREK-Verordnung [2] ist die rechtliche Grundlage des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (im Folgenden: GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (im Folgenden: GEREK-Büro).

2. Art. 35 der Verordnung regelt insbesondere die Zusammenarbeit dieser Einrichtungen mit den nationalen Regulierungsbehörden (im Folgenden: NRB) von Drittländern. Gestützt auf diese Bestimmung entschied die Kommission mit dem streitigen Beschluss vom 18. März 2019, [3] dass sich die NRB des Kosovos am Regulierungsrat und an Arbeitsgruppen des GEREK sowie am Verwaltungsrat des GEREK-Büros beteiligen kann.

3. Spanien wendet sich gegen diesen Beschluss und vertritt insbesondere die Auffassung, einer Beteiligung der NRB des Kosovos stehe der Umstand entgegen, dass einige Mitgliedstaaten, darunter Spanien, das Kosovo nicht als souveränen Staat anerkannt hätten und auch die Union keine Stellungnahme in dieser Frage abgegeben hätte. Daneben bezweifelt Spanien die Kompetenz der Kommission, über diese Beteiligung einseitig zu entscheiden.

[1] Originalsprache: Deutsch.

[2] Verordnung (EU) 2018/1971 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro), zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/2120 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 (ABl. 2018, L 321, S. 1).

[3] Beschluss vom 18. März 2019 über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde des Kosovos am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (ABl. 2019, C 115, S. 26).

4. Die Beteiligten streiten zwar intensiv über die primärrechtlichen Vorgaben zu diesen Fragen, aber bei genauerer Betrachtung lässt sich dieser Streit auf der Grundlage der GEREK-Verordnung sowie des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit dem Kosovo [4] entscheiden.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo

5. Die Union schloss von 2001 bis 2016 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (im Folgenden: SAA) mit Nordmazedonien, [5] Albanien, [6] Montenegro, [7] Serbien, [8] Bosnien und Herzegowina [9] sowie dem Kosovo. Für das vorliegende Verfahren ist insbesondere das SAA Kosovo von Interesse.

6. Die Verwendung der Bezeichnung „Kosovo“ im Titel des Abkommens sowie am Anfang der Präambel ist mit folgender Fußnote versehen, die inhaltlich auch im 17. Erwägungsgrund der Präambel wiedergegeben wird:

„Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.“

7. Art. 2 des SAA Kosovo hat ebenfalls die Frage der Anerkennung des Kosovos als unabhängiger Staat zum Gegenstand:

„Die in diesem Abkommen, einschließlich der Anhänge und Protokolle, verwendeten Ausdrücke, Formulierungen oder Begriffsbestimmungen stellen weder eine Anerkennung des Kosovos als unabhängiger Staat durch die EU noch eine derartige Anerkennung des Kosovos durch einzelne Mitgliedstaaten dar, sofern diese nicht zuvor einen solchen Schritt unternommen haben.“

8. Art. 111 des SAA Kosovo betrifft Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste:

„Die Zusammenarbeit konzentriert sich in erster Linie auf vorrangige Bereiche des Besitzstands der EU auf diesem Gebiet.

Insbesondere intensivieren die Vertragsparteien die Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und der elektronischen Kommunikationsdienste, damit das Kosovo fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Abkommens den Besitzstand der EU in diesem

[4] Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Kosovo andererseits (ABl. 2016, L 71, S. 3).

[5] Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien andererseits (ABl. 2004, L 84, S. 13).

[6] Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Albanien andererseits (ABl. 2009, L 107, S. 166).

[7] Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Montenegro andererseits (ABl. 2010, L 108, S. 3).

[8] Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Serbien andererseits (ABl. 2013, L 278, S. 16).

[9] Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Bosnien und Herzegowina andererseits (ABl. 2015, L 164, S. 2).

Bereich übernehmen kann, wobei der Gewährleistung und Stärkung der Unabhängigkeit der zuständigen Regulierungsbehörden besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist."

9. Ähnliche Bestimmungen sind in Art. 95 des SAA Nordmazedonien, Art. 104 des SAA Albanien, Art. 106 des SAA Montenegro, Art. 106 des SAA Serbien und Art. 104 des SAA Bosnien und Herzegowina niedergelegt.

B. GEREK-Verordnung

10. Die GEREK-Verordnung hat die Verordnung (EG) Nr. 1211/2009[10] abgelöst, durch die das GEREK und das GEREK-Büro ursprünglich eingerichtet worden waren.

11. Nach dem fünften Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung fungiert das GEREK als Forum für die Zusammenarbeit zwischen den NRB untereinander und zwischen den NRB und der Kommission bei der Wahrnehmung aller ihrer Aufgaben gemäß dem Rechtsrahmen der Union. Das GEREK wurde danach eingerichtet, um Fachwissen einzubringen und unabhängig und transparent zu handeln.

12. Der 13. Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung beschreibt die Funktion des GEREK:

„Das GEREK sollte Fachwissen einbringen und durch seine Unabhängigkeit, die Qualität seiner Beratung und seiner Informationen, die Transparenz seiner Verfahren und Arbeitsmethoden sowie die Sorgfalt, mit der es seine Aufgaben erfüllt, Vertrauen schaffen. Die Unabhängigkeit des GEREK sollte seinen Regulierungsrat nicht daran hindern, auf der Grundlage von Entwürfen von Arbeitsgruppen zu beraten."

13. Der 20. Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung betrifft die Zusammenarbeit mit Stellen von Drittländern:

„Das GEREK sollte befugt sein, Arbeitsvereinbarungen mit den Einrichtungen, sonstigen Stellen und Beratungsgruppen der Union, den zuständigen Behörden von Drittländern und mit internationalen Organisationen zu treffen, die keine rechtlichen Verpflichtungen begründen sollten. Ziel dieser Arbeitsvereinbarungen könnte beispielsweise die Entwicklung kooperativer Beziehungen und ein Gedankenaustausch über Regulierungsfragen sein. Die Kommission sollte sicherstellen, dass die erforderlichen Arbeitsvereinbarungen mit der Politik und den Prioritäten der Union im Einklang stehen, und dass das GEREK innerhalb seines Mandats und des bestehenden institutionellen Rahmens handelt und dass nicht der Eindruck entsteht, dass es nach außen hin einen Standpunkt der Union vertritt oder für die Union internationale Verpflichtungen eingeht."

[10] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros (ABl. 2009, L 337, S. 1).

14. Der 34. Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung greift die Zusammenarbeit mit Drittländern ebenfalls auf:

„Um die einheitliche Umsetzung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation weiter auszuweiten, sollten der Regulierungsrat, die Arbeitsgruppen und der Verwaltungsrat den für den Bereich der elektronischen Kommunikation zuständigen Regulierungsbehörden von Drittländern, die entsprechende Übereinkünfte mit der Union getroffen haben, wie etwa die EWR/EFTA-Staaten und die Kandidatenländer, zur Teilnahme offenstehen."

15. Gemäß Art. 3 Abs. 1 der GEREK-Verordnung wird das GEREK im Geltungsbereich der Roamingverordnung,[11] der Verordnung über den Zugang zum offenen Internet[12] sowie der Richtlinie über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation[13] tätig. In diesem Bereich verfolgt das GEREK nach Art. 3 Abs. 2 insbesondere das Ziel, eine einheitliche Umsetzung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation innerhalb des in Art. 3 Abs. 1 genannten Geltungsbereichs zu gewährleisten.

16. Art. 3 Abs. 3 und 4 der GEREK-Verordnung legt die Grundlagen der Arbeit des GEREK fest:

„(3) Das GEREK übt seine Aufgaben unabhängig, unparteiisch, transparent und zeitnah aus.

(4) Das GEREK greift auf das bei den [NRB] verfügbare Fachwissen zurück."

17. Art. 4 der GEREK-Verordnung sieht vor, dass das GEREK andere Institutionen bei der Regulierung elektronischer Kommunikation unterstützt. Es erstellt insbesondere bestimmte Stellungnahmen, Empfehlungen, gemeinsame Standpunkte und bewährte Verfahren, denen die NRB und die Kommission weitestgehend Rechnung tragen sollen.

18. Nach Art. 7 der GEREK-Verordnung setzt sich der Regulierungsrat des GEREK aus je einem Mitglied pro Mitgliedstaat zusammen. Jedes Mitglied wird von der NRB des betreffenden Mitgliedstaats benannt. Die Mitglieder des Regulierungsrats und ihre Stellvertreter werden aufgrund ihrer Kenntnisse im Bereich der elektronischen Kommunikation unter Berücksichtigung einschlägiger Führungs-, Verwaltungs- und haushaltstechnischer Kompetenzen benannt.

19. Gemäß Art. 8 der GEREK-Verordnung handeln der Regulierungsrat und seine Mitglieder unabhängig und im Interesse der Union.

20. Die zentrale Bestimmung über die Zusammenarbeit mit Drittländern ist Art. 35 der GEREK-Verordnung:

„(1) Unbeschadet der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Organe der Union können das GEREK und das GEREK-Büro mit den zuständigen Einrichtungen, sonstigen Stellen und Beratungsgruppen der Union, den zuständigen Behörden von Drittländern und mit

[11] Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union (ABl. 2012, L 172, S. 10).

[12] Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union (ABl. 2015, L 310, S. 1).

[13] Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 (ABl. 2018, L 321, S. 36).

internationalen Organisationen zusammenarbeiten, sofern dies zur Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung und zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Zu diesem Zweck können das GEREK und das GEREK-Büro nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission Arbeitsvereinbarungen treffen. Diese Vereinbarungen schaffen keine rechtlichen Verpflichtungen.

(2) Der Regulierungsrat, die Arbeitsgruppen und der Verwaltungsrat stehen der Beteiligung von primär für die elektronische Kommunikation zuständigen Regulierungsbehörden von Drittländern offen, wenn diese Drittländer entsprechende Übereinkünfte mit der Union getroffen haben.

Gemäß den einschlägigen Bestimmungen dieser Übereinkünfte werden Arbeitsvereinbarungen geschlossen, die insbesondere Art, Ausmaß und Art und Weise der Beteiligung der Regulierungsbehörden der betreffenden Drittländer an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros betreffen, wozu auch Bestimmungen über die Teilnahme an Initiativen des GEREK und über Finanzbeiträge und Personal für das GEREK-Büro gehören, wobei diese Behörden nicht stimmberechtigt sind. In Personalfragen müssen derartige Vereinbarungen in jedem Fall mit dem Beamtenstatut vereinbar sein.

(3) …“

C. Streitiger Beschluss der Kommission vom 18. März 2019

21. Am 18. März 2019 erließ die Kommission den streitigen Beschluss zusammen mit fünf ähnlichen Beschlüssen über die Beteiligung der NRB Montenegros,[14] Nordmazedoniens,[15] Bosnien und Herzegowinas,[16] Serbiens[17] und Albaniens[18] am GEREK.

22. Der streitige Beschluss nimmt in den ersten beiden Erwägungsgründen jeweils auf Art. 17 Abs. 1 EUV und Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung Bezug.

23. Die Fußnote zum Titel des streitigen Beschlusses und zu Nr. 1.1. seines Anhangs wiederholen hinsichtlich der Bezeichnung „Kosovo“ die entsprechenden Fußnoten zum SAA Kosovo[19]:

„Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.“

[14] Beschluss über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde von Montenegro am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (ABl. 2019, C 115, S. 6).

[15] Beschluss über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde der Republik Nordmazedonien am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (ABl. 2019, C 115, S. 11).

[16] Beschluss über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde von Bosnien und Herzegowina am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (ABl. 2019, C 115, S. 16).

[17] Beschluss über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde der Republik Serbien am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (ABl. 2019, C 115, S. 21)

[18] Beschluss über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde der Republik Albanien am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (ABl. 2019, C 115, S. 31).

[19] Siehe oben, Nr. 6.

24. Der dritte Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses lautet wie folgt:

„Gemäß Art. 111 … [SAA Kosovo] konzentriert sich die Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste in erster Linie auf vorrangige Bereiche des Besitzstands der EU auf diesem Gebiet. Insbesondere intensivieren die Vertragsparteien die Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und der elektronischen Kommunikationsdienste, wobei der Gewährleistung und Stärkung der Unabhängigkeit der zuständigen Regulierungsbehörden besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Die Union und das Kosovo haben damit eine Übereinkunft im Sinne des Art. 35 Abs. 2 der [GEREK-Verordnung] … getroffen."

25. Nach dem fünften Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses „ist es angezeigt, die Arbeitsvereinbarungen für die Beteiligung der Regulierungsbehörde des Kosovos am Regulierungsrat und den Arbeitsgruppen des GEREK und am Verwaltungsrat des GEREK-Büros festzulegen".

26. Art. 1 des streitigen Beschlusses sieht dementsprechend vor, dass die NRB des Kosovos sich am GEREK-Regulierungsrat, an den Arbeitsgruppen des GEREK und am Verwaltungsrat des GEREK-Büros beteiligen kann.

27. Die inhaltlichen Bestimmungen zu dieser Beteiligung finden sich im Anhang des streitigen Beschlusses. Dort finden sich ferner Regelungen zum Einsatz von Personal aus dem Kosovo und zum Finanzbeitrag des Kosovos.

III. Bisheriges Verfahren und Rechtsmittelanträge der Parteien

28. Mit Klageschrift, die am 19. Juni 2019 bei der Kanzlei des Gerichts einging, beantragte das Königreich Spanien die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses.

29. Das Königreich Spanien stützte seine Klage auf drei Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund wurde ein Verstoß gegen Art. 35 der GEREK-Verordnung gerügt, da das Kosovo kein „Drittland" sei. Mit dem zweiten Klagegrund wurde ein weiterer Verstoß gegen diesen Artikel gerügt, da keine „Vereinbarung mit der Union" für die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK vorliege. Mit dem dritten Klagegrund, mit dem ebenfalls ein Verstoß gegen diesen Artikel gerügt wurde, warf Spanien der Kommission vor, von dem für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK festgelegten Verfahren abgewichen zu sein.

30. Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht die Klage abgewiesen und dem Königreich Spanien die Kosten auferlegt.

31. Das Königreich Spanien legte am 24. November 2020 das vorliegende Rechtsmittel ein und beantragt,

– dem Rechtmittel stattzugeben und das Urteil des Gerichts vom 23. September 2020 in der Rechtssache T-370/19 gegen die Europäische Kommission aufzuheben;

– den Beschluss der Kommission vom 18. März 2019 über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde des Kosovos am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation für nichtig zu erklären;

– der anderen Partei des Verfahrens die Kosten aufzuerlegen.

32. Die Europäische Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Rechtsmittelführer die Kosten aufzuerlegen.

33. Die Beteiligten haben sich schriftlich geäußert. Auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung hat der Gerichtshof verzichtet.

IV. Rechtliche Würdigung

34. Der Rechtsstreit beruht darauf, dass sich die Union bislang ausdrücklich einer Stellungnahme zu der Frage enthalten hat, ob dem Kosovo der Status eines souveränen Staates im Sinne des Völkerrechts zukommt. Dies machen insbesondere Art. 2 und der 17. Erwägungsgrund des SAA Kosovo deutlich. Diese Klarstellung beruht darauf, dass einige Mitgliedstaaten, darunter Spanien, das Kosovo nicht als souveränen Staat anerkannt haben.

35. Spanien wendet sich daher dagegen, dass die Kommission mit dem streitigen Beschluss die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK gemäß Art. 35 der GEREK-Verordnung zugelassen hat. Nachdem das Gericht die Klage abgewiesen hatte, erhob dieser Mitgliedstaat das vorliegende Rechtsmittel, das er auf fünf Gründe stützt, die auf zwei Kernfragen hinauslaufen.

36. Einerseits bestreitet Spanien mit den ersten drei Rechtsmittelgründen und dem ersten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes im Wesentlichen, dass Art. 111 des SAA Kosovo und Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung eine ausreichende Grundlage dafür bilden, der NRB des Kosovos zu erlauben, sich am Regulierungsrat, an den Arbeitsgruppen und am Verwaltungsrat des GEREK zu beteiligen.

37. Andererseits wendet sich Spanien insbesondere mit dem fünften Rechtsmittelgrund, aber auch mit dem zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes gegen die Organkompetenz der Kommission, den streitigen Beschluss zu erlassen.

38. Vorab ist allerdings klarzustellen, dass der streitige Beschluss entgegen dem wiederholten Vorbringen Spaniens das Kosovo nicht als Staat anerkennt. Vielmehr enthält der Beschluss zwei Fußnoten, wonach die Bezeichnung „Kosovo“ nicht die Standpunkte zum Status berührt und mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos im Einklang steht. Diese Fußnoten entsprechen im Wesentlichen dem 17. Erwägungsgrund des SAA Kosovo sowie einer ähnlichen Fußnote zu diesem Abkommen und machen deutlich, dass der streitige Beschluss genauso wie das SAA keine (implizite) Anerkennung des Kosovos als Staat bewirken soll.

39. In Ermangelung einer Anerkennung des Kosovos muss somit im vorliegenden Verfahren nicht entschieden werden, inwieweit Organe der Union eine solche Anerkennung aussprechen können. Daher geht das ebenfalls wiederholte Vorbringen Spaniens ins Leere, die Kommission sei nicht befugt, über eine solche Anerkennung zu entscheiden.

A. Erster bis dritter Rechtsmittelgrund sowie erster Teil des vierten Rechtsmittelgrundes – Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK

40. Art. 35 der GEREK-Verordnung regelt die Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Union, Drittländern und internationalen Organisationen. Insbesondere stehen gemäß Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 1 der Regulierungsrat, die Arbeitsgruppen und der Verwaltungsrat der Beteiligung von primär für die elektronische Kommunikation zuständigen Regulierungsbehörden von Drittländern offen, wenn diese Drittländer entsprechende Übereinkünfte mit der Union getroffen haben.

41. Nach dem dritten Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses ist Art. 111 des SAA Kosovo eine solche Übereinkunft. Daher erlaubte die Kommission mit diesem Beschluss die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK.

42. Mit den ersten drei Rechtsmittelgründen sowie mit dem ersten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes wendet sich Spanien gegen die Feststellungen, mit denen das Gericht bestätigte, dass eine solche Beteiligung der NRB des Kosovos zulässig ist.

43. Im Einzelnen beanstandet Spanien die Auslegung des Begriffs „Drittländer“ (erster Rechtsmittelgrund), bestreitet allgemein, dass Art. 35 der GEREK-Verordnung und Art. 111 des SAA Kosovo eine Beteiligung des Kosovos am GEREK ermöglichen (zweiter Rechtsmittelgrund), und insbesondere, dass Art. 111 des SAA Kosovo eine Übereinkunft im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung darstelle (dritter Rechtsmittelgrund und erster Teil des vierten Rechtsmittelgrundes). Speziell bei der Behandlung des ersten Rechtsmittelgrundes ist es allerdings notwendig, bereits auf Argumente einzugehen, die im Zusammenhang mit den übrigen Rechtsmittelgründen eine Rolle spielen.

1. Zum ersten Rechtsmittelgrund – der Begriff „Drittländer“

44. In dem streitigen Beschluss hat die Kommission das Kosovo als ein „Drittland“ im Sinne von Art. 35 der GEREK-Verordnung angesehen. Das Gericht hat sich dieser Auffassung angeschlossen und in Rn. 36 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass dem Begriff „Drittländer“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 eine weitere Bedeutung als dem Begriff „Drittstaaten“ zukommt, die über souveräne Staaten im Sinne des Völkerrechts hinausgeht und insbesondere das Kosovo einschließt.

45. Dabei stützte sich das Gericht in den Rn. 29 bis 35 des angefochtenen Urteils darauf, dass der AEU-Vertrag sowohl den Begriff „Drittländer“ als auch den Begriff „Drittstaaten“ verwende, also zwischen diesen beiden Begriffen unterscheide. Hierfür bezieht sich das Gericht auf die Überschriften der Titel III und IV des fünften Teils des AEU-Vertrags sowie auf die Art. 212 und 217. Es stellte daher in Rn. 30 des angefochtenen Urteils fest, „dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags in Bezug auf ‚Drittländer‘ eindeutig darauf abzielen, die Möglichkeit zu eröffnen, internationale Übereinkünfte mit ‚anderen [Rechtssubjekten] als Staaten‘ zu schließen“.

46. Mit seinem ersten Rechtsmittelgrund macht Spanien geltend, dass diese Feststellung mit einem Rechtsfehler behaftet ist. Nach Ansicht von Spanien können unter den Begriff „Drittländer“ nur Staaten im Sinne des Völkerrechts fallen. Nach dieser Auffassung würde ein weites Verständnis des Begriffs „Drittländer“ diesem im Unionsrecht eine andere Bedeutung verleihen als im Völkerrecht.

47. Die Kommission ist dagegen der Ansicht, dass ausgehend von den verschiedenen Bestimmungen in den Verträgen und den Unionsrechtsakten, die zwischen Drittländern und Drittstaaten unterscheiden, auch eine inhaltliche Differenzierung zwischen den beiden Begriffen erforderlich ist.

48. Ich bin der Meinung, dass das Gericht zwar in Rn. 36 des angefochtenen Urteils den Begriff „Drittländer" im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung im Ergebnis zutreffend ausgelegt hat. Das ergibt sich bereits aus einer Auslegung des Begriffs „Drittländer" in Art. 35 der GEREK-Verordnung anhand der klassischen Auslegungsmethoden und steht im Einklang mit der völkerrechtlichen Praxis (dazu Buchst. b bis f).

49. Ich halte es aber nicht für sinnvoll, die in den Rn. 29 bis 35 des angefochtenen Urteils niedergelegte Begründung des Gerichts zu bestätigen, dass sich die Unterscheidung zwischen den Begriffen „Drittstaat" und „Drittland" bereits aus dem Wortlaut der Verträge ergebe (dazu Buchst. a). Diese Begründung sollte der Gerichtshof durch Überlegungen auf der Grundlage der GEREK-Verordnung ersetzen.

a) Zur Begriffsverwendung in den Verträgen

50. Was die Feststellungen des Gerichts zur Begriffsverwendung in den Verträgen angeht, so verkennt es, dass nicht in allen Sprachfassungen der Verträge zwischen Drittstaaten und Drittländern bzw. zwischen Staaten und Ländern unterschieden wird. Insbesondere im Estnischen, Lettischen, Polnischen und Slowenischen wird meist oder immer jeweils der *gleiche* Begriff verwendet, und zwar das Äquivalent des Begriffs „Drittstaat". Gleichwohl kann man an den Art. 198, 208 und 212 AEUV erkennen, dass auch diese Sprachfassungen, abgesehen vom Slowenischen, Äquivalente des Begriffs „Land" kennen, etwa im Zusammenhang mit dem Begriff „Entwicklungsland" oder in der Form der „außereuropäischen Länder und Hoheitsgebiete".

51. Und auch Sprachfassungen, die die Unterscheidung meist vornehmen, stimmen nicht immer überein. So spricht beispielsweise die deutsche Sprachfassung der Art. 67, 77, 78 und 79 AEUV von „Drittstaatsangehörigen", während etwa die französische Fassung „ressortisants des pays tiers", die englische Fassung „third-country nationals" bzw. „nationals of third countries" und die dänische Fassung „tredjelandsstatsborgere" verwenden, also von Angehörigen von Drittländern sprechen.

52. Diese fehlende Kohärenz war zwar in dem nur in vier Sprachen verbindlichen ursprünglichen EWG-Vertrag von 1957 weniger stark ausgeprägt, doch sie trat auch dort bereits auf. So nennt Art. 3 Buchst. b in der deutschen Fassung die Tätigkeit der Gemeinschaft in der Zoll- und Handelspolitik „gegenüber dritten Ländern", während die anderen drei Sprachfassungen dort den Begriff „dritte Staaten" verwendeten.

53. Da aber die verschiedenen Sprachfassungen einheitlich ausgelegt werden müssen [20] und keine Sprachfassung Vorrang vor den anderen Sprachfassungen genießt, [21] kann aus der Unterscheidung zwischen den Begriffen „Staat" und „Land" in den übrigen Sprachfassungen der Verträge nicht zwingend auf einen Bedeutungsunterschied geschlossen werden.

[20] Urteile vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 13/14), vom 27. März 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, Rn. 19), und vom 6. Oktober 2021, Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, Rn. 43).

[21] Urteile vom 27. März 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, Rn. 18), und vom 26. Januar 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 und C-423/19, EU:C:2021:63, Rn. 65).

54. Somit ist der Ausgangspunkt der Argumentation des Gerichts, nämlich die in den Rn. 29 und 30 des angefochtenen Urteils behauptete klare Trennung zwischen den Begriffen „Drittländer“ und „Drittstaaten“ im AEU-Vertrag, mit einem Rechtsfehler behaftet.

55. Wenn die Gründe des Urteils des Gerichts eine Verletzung des Unionsrechts erkennen lassen, sein Tenor sich aber aus anderen Rechtsgründen als richtig erweist, kann ein solcher Verstoß allerdings nicht die Aufhebung des angefochtenen Urteils nach sich ziehen. Vielmehr sind die Gründe zu ersetzen. [22]

56. Es wäre sicherlich vorstellbar, die Auslegung der Bestimmungen des AEU-Vertrags durch das Gericht zu bestätigen, indem man die allgemeine Systematik dieser Bestimmungen und ihren Zweck untersucht. [23] Dafür reicht es allerdings nicht aus, dass das Gericht in Rn. 30 des angefochtenen Urteils unterstellt hat, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags in Bezug auf „Drittländer“ eindeutig darauf abzielen, die Möglichkeit zu eröffnen, internationale Übereinkünfte mit „anderen [Rechtssubjekten] als Staaten“ zu schließen. Vielmehr bedürfte es einer deutlich intensiveren Untersuchung der Systematik und des Zwecks aller Regelungen der Verträge, die in bestimmten Sprachfassungen die Begriffe „Drittländer“ oder „Drittstaat“ oder vielleicht sogar die Begriffe „Land“ und „Staat“ verwenden.

57. Das ist allerdings im vorliegenden Verfahren nicht notwendig, denn zur Beurteilung des streitigen Beschlusses muss der Begriff „Drittland“ lediglich in seiner Verwendung durch Art. 35 der GEREK-Verordnung ausgelegt werden. Und eine Auslegung dieser Bestimmung anhand der üblichen Methoden bestätigt das Ergebnis des Gerichts.

b) Wortlaut von Art. 35 der GEREK-Verordnung

58. Wie auch das Gericht in Rn. 28 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, ist der Begriff „Drittländer“ im Sinne von Art. 35 der GEREK-Verordnung weder in dieser Verordnung noch im Übrigen in den relevanten Bestimmungen der Verträge definiert.

59. In den meisten Sprachfassungen von Art. 35 der GEREK-Verordnung wird allerdings der Begriff „Drittländer“ verwendet und nicht der Begriff „Drittstaaten“. [24] Daraus leitet die Kommission ab, dass dem Begriff Drittland eine andere Bedeutung zukommt als dem Begriff Drittstaat.

60. Spanien macht dagegen geltend, dass zwischen den Begriffen „Drittstaat“ und „Drittland“ kein semantischer Unterschied bestehe. Der einzige relevante Unterschied zwischen beiden Begriffen sei nur der Grad der rechtlichen Förmlichkeit. Deshalb sei im Allgemeinsprachgebrauch die Rede von Landessprache, Landesklima oder Gastronomie eines „Landes“, im rechtlichen Kontext dagegen aber von der Anerkennung eines „Staates“.

[22] Urteile vom 9. September 2008, FIAMM u. a./Rat und Kommission (C-120/06 P und C-121/06 P, EU:C:2008:476, Rn. 187), vom 6. September 2017, Intel/Kommission (C-413/14 P, EU:C:2017:632, Rn. 94), und vom 6. November 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, Kommission/Scuola Elementare Maria Montessori und Kommission/Ferracci (C-622/16 P bis C-624/16 P, EU:C:2018:873, Rn. 48).

[23] Urteile vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 13/14), und vom 26. Januar 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 und C-423/19, EU:C:2021:63, Rn. 65).

[24] Das gilt für Spanisch, Tschechisch, Dänisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Irisch, Griechisch, Kroatisch, Italienisch, Ungarisch, Maltesisch, Niederländisch, Portugiesisch, Rumänisch, Slowakisch, Finnisch und Schwedisch.

61. In diesem Sinne hat auch der Gerichtshof bereits festgehalten, der Begriff „Land“ werde in den Verträgen oft als Synonym für den Begriff „Staat“ verwendet. [25]

62. Allerdings ist es auch nicht zwingend, die Begriffe „Staat“ und „Land“ in jedem Fall gleich zu verstehen. Vielmehr erlaubt die Verwendung des Begriffs „Drittland“ gegebenenfalls eine Unterscheidung vom Begriff „Drittstaat“.

63. Eine solche Unterscheidung ist auf der Ebene des Wortlauts jedoch im Fall von Art. 35 der GEREK-Verordnung mit dem gleichen Problem konfrontiert, das auch bei den bereits erörterten Bestimmungen des AEU-Vertrags besteht. Denn der Umstand, dass in der estnischen, lettischen, polnischen und slowenischen Fassung der meisten Bestimmungen des Primärrechts nicht zwischen Drittländern und Drittstaaten unterschieden wird, [26] setzt sich bei Art. 35 der GEREK-Verordnung fort. Darüber hinaus werden in den bulgarischen und litauischen Fassungen des Primärrechts zwar teilweise zwei unterschiedliche Begriffe verwendet, doch in Art. 35 der GEREK-Verordnung wird auch in diesen Sprachfassungen das Äquivalent des Begriffs „Drittstaaten“ verwendet.

64. Wie bereits dargelegt, kann die in bestimmten Sprachfassungen einer Vorschrift des Unionsrechts verwendete Formulierung nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden oder Vorrang vor den anderen Sprachfassungen beanspruchen. [27] Die Bestimmungen des Unionsrechts müssen vielmehr im Licht der Fassungen in allen Sprachen der Union einheitlich ausgelegt und angewandt werden. Weichen die verschiedenen Sprachfassungen eines Rechtstexts der Union voneinander ab, muss die fragliche Vorschrift anhand der allgemeinen Systematik und des Zwecks der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört. [28] Darüber hinaus kann auch die Entstehung der Regelung zu ihrer Auslegung beitragen. [29]

c) Regelungszusammenhang von Art. 35 der GEREK-Verordnung

65. Somit ist Art. 35 der GEREK-Verordnung im Rahmen seines Regelungszusammenhangs zu untersuchen.

66. Die Beteiligung am GEREK setzt gemäß Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung entsprechende Übereinkünfte der betreffenden Drittländer mit der Union voraus. Der 34. Erwägungsgrund nennt für solche Drittländer *beispielhaft* die EWR/EFTA-Staaten und die Kandidatenländer.

[25] Urteil vom 12. November 2019, Organisation juive européenne und Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, Rn. 28).

[26] Siehe oben, Nrn. 50 und 51.

[27] Siehe oben, Nr. 53.

[28] Urteile vom 1. März 2016, Kreis Warendorf und Osso (C-443/14 und C-444/14, EU:C:2016:127, Rn. 27), und vom 24. Februar 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, Rn. 27).

[29] Urteile vom 22. Oktober 2009, Zurita García und Choque Cabrera (C-261/08 und C-348/08, EU:C:2009:648, Rn. 57), vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 135), vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50), und vom 20. Dezember 2017, Acacia und D'Amato (C-397/16 und C-435/16, EU:C:2017:992, Rn. 31).

67. Bei Erlass dieser Bestimmung standen dem Gesetzgeber folglich auf jeden Fall die entsprechenden Vereinbarungen im Hinblick auf die Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und –dienste in den Assoziierungsabkommen mit Albanien, Montenegro und Serbien vor Augen, die die Union zu diesem Zeitpunkt bereits als Kandidatenländer für den Beitritt anerkannt hatte.

68. Zwar ist das Kosovo kein Kandidatenland, doch die Bezugnahme auf den Status als Kandidatenland im 34. Erwägungsgrund dient wie gesagt nur als *Beispiel* und beschränkt daher den Kreis der möglichen Kooperationspartner nicht.

69. Viel wichtiger ist jedoch, dass die Union schon vor Erlass der GEREK-Verordnung in Art. 111 des SAA Kosovo eine Vereinbarung getroffen hat, die – wie das Gericht in Rn. 49 des angefochtenen Urteils festgestellt hat – mit den entsprechenden Vereinbarungen mit den Kandidatenländern Albanien, Montenegro und Serbien im Wesentlichen übereinstimmt. Diese Regelungen reichten für eine Beteiligung der NRB dieser Länder aus. Es wäre daher nicht nachvollziehbar, wenn sich Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung nicht ebenfalls auf die Vereinbarung mit dem Kosovo beziehen würde.

70. Spanien rügt zwar mit dem dritten Rechtsmittelgrund, dass das Gericht sich dabei nicht mit Art. 95 des SAA Nordmazedonien auseinandergesetzt hat. Im Unterschied zu Art. 111 des SAA Kosovo erwähnt Art. 95 Abs. 2 sechster Spiegelstrich des SAA Nordmazedonien ausdrücklich die „Zusammenarbeit in den europäischen Strukturen“ als einen Bereich, auf den sich die Zusammenarbeit konzentrieren soll. In diesem Zusammenhang verweist Spanien auch auf ein weiteres Dokument mit detaillierten Angaben zur Zusammenarbeit, nämlich auf den Aktionsplan EU-Tunesien (2013-2017) zur Umsetzung der privilegierten Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik.[30] Darüber hinaus beruft sich Spanien im ersten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes auf die gegenüber Art. 111 des SAA Kosovo deutlich spezifischere Übereinkunft, die sich aus einer Entscheidung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses für die Beteiligung der EWR-Staaten ergibt.[31]

71. Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung wurde jedoch nicht speziell im Hinblick auf diese detaillierteren Aussagen zur Zusammenarbeit erlassen, sondern auch vor dem Hintergrund der vom Gericht angeführten Assoziierungsabkommen. Daher kann man aus den von Spanien angeführten Texten nicht ableiten, dass eine solche ausdrückliche Übereinkunft über die Zusammenarbeit in den Strukturen der Union eine zwingende Voraussetzung für die Anwendung von Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung ist.

72. Schon der Regelungszusammenhang zwischen Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung und den auf dem westlichen Balkan abgeschlossenen SAA spricht somit dafür, dass der Begriff des Drittlands in Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung auch das Kosovo umfasst.

[30] Rn. 73 und 74 Anhang 2 des Gemeinsamen Vorschlags für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt der Union in dem durch das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Tunesischen Republik andererseits eingesetzten Assoziationsrat im Hinblick auf die Annahme einer Empfehlung zur Durchführung des Aktionsplans EU-Tunesien (2013-2017) zur Umsetzung einer privilegierten Partnerschaft (JOIN/2014/036 final, Ratsdokument 15164/14 ADD 1).

[31] Decision of the EEA Joint Committee No 274/2021 of 24 September 2021 amending Annex XI (Electronic communication, audiovisual services and information society) and Protocol 37 (Containing the list provided for in Article 101) to the EEA Agreement (https://www.efta.int/eea-lex/32018R1971).

d) Entstehung von Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung

73. Die Entstehungsgeschichte des Wortlauts von Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung bestätigt die Auslegung anhand des Regelungszusammenhangs.

74. Art. 26 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags [32] war noch missverständlich formuliert, denn dort war die „Beteiligung von für die elektronische Kommunikation zuständigen Regulierungsbehörden von Drittländern …, die entsprechende Übereinkünfte mit der Union getroffen haben", vorgesehen. Dabei war nicht klar, ob Übereinkünfte mit den Regulierungsbehörden oder Übereinkünfte mit den Drittländern erforderlich waren.

75. In den Beratungen wurde Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung jedoch dahin präzisiert, dass „diese Drittländer entsprechende Übereinkünfte mit der Union getroffen haben" müssen.

76. Diese Präzisierung zeigt genau wie der 34. Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung, dass die Union Art. 35 vor dem Hintergrund der tatsächlich bestehenden Vereinbarungen und somit auch im Hinblick auf die Vereinbarung mit dem Kosovo in Art. 111 des SAA Kosovo erlassen hat.

e) Teleologische Auslegung von Art. 35 der GEREK-Verordnung

77. Es entspricht schließlich auch dem Sinn und Zweck von Art. 35 der GEREK-Verordnung, eine Zusammenarbeit mit der NRB des Kosovos zu ermöglichen.

78. Diese Bestimmung zielt ersichtlich darauf ab, die Zusammenarbeit des GEREK und des GEREK-Büros mit anderen Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikation zu fördern. Dementsprechend hält der 20. Erwägungsgrund fest, dass die Arbeitsvereinbarungen des GEREK auf kooperative Beziehungen und den Gedankenaustausch über Regulierungsfragen ausgerichtet sein könnten. Spanien zieht aber nicht in Zweifel, dass im Kosovo eine Regulierungsbehörde für diesen Bereich existiert.

79. Darüber hinaus ergibt sich aus dem 34. Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung, dass diese Zusammenarbeit insbesondere die einheitliche Umsetzung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation weiter ausweiten soll. Mit der gleichen Zielsetzung besagt Art. 111 des SAA Kosovo, dass das Kosovo den Besitzstand der EU in diesem Bereich übernehmen soll.

80. Folglich sprechen die in den Erwägungsgründen 20 und 34 der GEREK-Verordnung ausdrücklich niedergelegten Ziele von Art. 35 dafür, das Kosovo als Drittland im Sinne dieser Bestimmung anzusehen.

f) Ergänzende Erwägungen im Hinblick auf das Völkerrecht

81. Im Übrigen macht Spanien den Einwand geltend, die Auslegung des Begriffs „Drittland" durch die Kommission und das Gericht schaffe eine eigene Kategorie von Völkerrechtssubjekten, die im allgemeinen Völkerrecht nicht vorgesehen sei.

[32] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) (COM[2016] 591 final).

82. Die Kommission hält dem jedoch zutreffend entgegen, dass es im Völkerrecht keine allgemeingültige Definition des Begriffs „Drittland“ bzw. „Land“ gibt.

83. Zum Beispiel verwendet das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 zumindest in den Unionssprachen Englisch, Französisch und Spanisch nur den Begriff „Staaten“, nicht aber den Begriff „Länder“. Dagegen verwendet etwa das Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge einerseits den Begriff der Vertragsstaaten (in anderen Sprachfassungen: Contracting States, États Contractants), andererseits aber den Begriff des Lands (country, pays) insbesondere in der Form der Herkunfts- bzw. Aufnahmeländer.

84. Vor allem aber zeigt der Internationale Währungsfonds (IWF), dass auch im Völkerrecht ein weiterer Begriff des Landes Verwendung findet. Nach Art. II der lediglich in englischer Sprache verbindlichen „Articles of Agreement of the International Monetary Fund“ [33] steht die Mitgliedschaft bestimmten „Ländern“ („countries“) offen. Auf dieser Grundlage hat der IWF verschiedene Gebietskörperschaften aufgenommen, die nicht als Staaten anerkannt sind, so insbesondere das Kosovo, [34] aber auch Hongkong, Macao oder die Britischen Überseegebiete Anguilla und Montserrat. [35]

85. Die völkerrechtliche Praxis der Union – insbesondere im Hinblick auf das Kosovo – zeigt im Übrigen, dass sie bereit ist, mit Gebietskörperschaften, die sie nicht als Staat anerkannt hat, rechtlich bindende Abkommen zu schließen. Neben dem SAA Kosovo hat die Union auch noch ein Rahmenabkommen über die allgemeinen Grundsätze für die Teilnahme des Kosovos an Programmen der Union abgeschlossen. [36] Darüber hinaus hat die Union Abkommen mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), dem gesonderten Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu, der Regierung der Sonderverwaltungsregion Hongkong der Volksrepublik China und der Sonderverwaltungsregion Macao der Volksrepublik China geschlossen, wie das Gericht in Rn. 31 des angefochtenen Urteils feststellte.

86. Auch das Vorbringen zu möglichen Widersprüchen zum Völkerrecht überzeugt daher nicht. Damit ist der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

2. Zum zweiten Rechtsmittelgrund – Anerkennung des Kosovo?

87. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund wendet sich Spanien gegen die Rn. 33 und 34 des angefochtenen Urteils. Dort erinnert das Gericht daran, dass sich die Union einer Stellungnahme zum Status des Kosovos als Staat im Hinblick auf das Völkerrecht enthalten hat, wie sich aus dem 17. Erwägungsgrund und Art. 2 des SAA Kosovo ergibt. Diese vorsorglichen Hinweise zielen nach dem Gericht darauf ab, zwischen dem Status eines „Staates“ einerseits und der Fähigkeit des Kosovos andererseits zu unterscheiden, sich als Akteur des Völkerrechts, der unter den weiter gefassten Begriff „Drittland“ fällt, völkerrechtlich zu binden.

88. Spanien verknüpft mit diesem Rechtsmittelgrund verschiedene Einwände gegen den streitigen Beschluss. Im Kern wirft dieser Mitgliedstaat der Kommission vor, die Kompetenz der Mitgliedstaaten verletzt zu haben, über die Anerkennung des Kosovos als Staat zu entscheiden. Obwohl nicht alle Mitgliedstaaten das Kosovo als Staat anerkannt hätten, habe die Kommission

[33] Https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf.

[34] Pressemitteilung Nr. 09/240 des IWF vom 29. Juni 2009, „Kosovo Becomes the International Monetary Fund’s 186th Member“.

[35] Siehe die Übersicht der Mitgliedsländer unter https://www.imf.org/en/Countries.

[36] ABl. 2017, L 195, S. 1.

es mit der angefochtenen Entscheidung zumindest implizit anerkannt und sei damit über das SAA Kosovo hinausgegangen. Darin liege eine Verletzung von Art. 111 des SAA Kosovo in Verbindung mit Art. 35 der GEREK-Verordnung, die das Gericht nicht sanktioniert habe.

89. Allerdings kann dahinstehen, wie die Kompetenzen im Hinblick auf die Anerkennung von Staaten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verteilt sind, denn wie ich bereits dargelegt habe, kann von einer Anerkennung des Kosovos vorliegend keine Rede sein. [37]

90. Vor allem aber können Art. 111 des SAA Kosovo und Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung nicht verletzt sein, denn diese Bestimmungen zielen, wie ebenfalls bereits aufgezeigt, [38] darauf ab, die NRB des Kosovos in das GEREK zu integrieren.

91. Folglich ist der zweite Rechtsmittelgrund unbegründet, ohne dass darüber entschieden werden müsste, ob er gegenüber der erstinstanzlichen Klage neu und daher unzulässig ist.

3. Zum dritten Rechtsmittelgrund – Beteiligung der NRB des Kosovos im GEREK und im Verwaltungsrat des GEREK-Büros

92. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund rügt Spanien, die Kommission habe Art. 35 der GEREK-Verordnung in Verbindung mit Art. 111 des SAA Kosovo rechtsfehlerhaft ausgelegt, indem sie daraus geschlossen habe, dass die genannte Zusammenarbeit auch eine Mitwirkung im GEREK umfasse. Nach Ansicht Spaniens stellt Art. 111 des SAA Kosovo keine ausreichende Rechtsgrundlage für den streitigen Beschluss dar, da die Norm eine Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK und am GEREK-Büro nicht ausdrücklich vorsehe.

93. Die Kernfrage des dritten Rechtsmittelgrundes ist mithin, ob das SAA Kosovo, insbesondere dessen Art. 111, eine „entsprechende Übereinkunft“ im Sinne des Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung darstellt, was das Gericht in Rn. 49 des angefochtenen Urteils festgestellt hat.

94. Spanien beanstandet insofern, dass das Gericht nicht das SAA Nordmazedonien berücksichtigt hat, das im Unterschied zu den anderen einschlägigen Assoziierungsabkommen ausdrücklich von einer „Zusammenarbeit in den europäischen Strukturen“ spricht. Ich habe jedoch bereits bei der Diskussion des ersten Rechtsmittelgrundes dargelegt, dass eine solche Formulierung keine Voraussetzung für ein Übereinkommen im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung ist. [39]

95. Außerdem vertritt Spanien die Auffassung, die fehlende Anerkennung des Kosovos als Staat schließe es aus, die Beteiligung der NRB des Kosovos in das GEREK als Zusammenarbeit nach Art. 35 der GEREK-Verordnung anzusehen. Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich jedoch, dass Art. 111 des SAA Kosovo und Art. 35 der GEREK-Verordnung unabhängig von einer solchen Anerkennung darauf abzielen, die NRB des Kosovos in das GEREK zu integrieren. [40]

96. Gleichwohl legt Spanien dar, der in Art. 111 des SAA Kosovo verwendete Begriff Zusammenarbeit verlange nicht die Beteiligung am GEREK gemäß Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung. Eine Zusammenarbeit nach Art. 35 Abs. 1 der GEREK-Verordnung, wie sie

37 Siehe oben, Nrn. 38 und 39.

38 Siehe oben, Nrn. 65 bis 80.

39 Siehe oben, Nrn. 70 und 71.

40 Siehe oben, Nrn. 65 bis 80.

mit anderen Partnern vereinbart worden sei, würde vielmehr ausreichen. Eine Beteiligung des Kosovos an den Strukturen des GEREK gebe ihm dagegen Einfluss auf die Gestaltung des Unionsrechts, da diese Strukturen zu seiner Entwicklung beitragen würden.

97. Es trifft zu, dass die Vertreter der NRB des Kosovos nach dem streitigen Beschluss im Regulierungsrat, in Arbeitsgruppen und im Verwaltungsrat mitarbeiten und insbesondere Stellungnahmen abgeben können.

98. Bei ihren Stellungnahmen im Regulierungsrat oder im Verwaltungsrat sollen diese Personen aber nicht den Standpunkt des Kosovos oder ihrer NRB vertreten, sondern nach den Nrn. 1.7. und 3.6. des Anhangs zum streitigen Beschluss weisungsfrei handeln. Genauso unabhängig sollen gemäß Art. 8 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 3 der GEREK-Verordnung auch die übrigen Mitglieder der beiden Räte sein. Das GEREK wurde nämlich nach den Erwägungsgründen 5 und 13 sowie Art. 3 Abs. 3 und 4 eingerichtet, um Fachwissen einzubringen und unabhängig und transparent zu handeln.

99. Die mit dem streitigen Beschluss begründete Zusammenarbeit in den Räten des GEREK weist somit nicht die Merkmale der Beteiligung eines Staates an der Rechtsetzung der Union auf, sondern sie zielt auf eine einheitliche Regulierungspraxis ab, wobei den Texten des GEREK gemäß Art. 4 Abs. 4 der GEREK-Verordnung nur „weitestgehend Rechnung“ getragen werden soll. Es geht also um eine unverbindliche Koordinierung von Regulierungsbehörden.

100. Aber auch in diesem Rahmen verschafft die Beteiligung den Vertretern der NRB des Kosovos keinen entscheidenden Einfluss auf die Willensbildung des GEREK, denn die NRB von Drittländern sind nach Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der GEREK-Verordnung nicht stimmberechtigt.

101. Außerdem ist angesichts des Verweises von Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung auf eine entsprechende Übereinkunft, wie sie mit Art. 111 des SAA Kosovo getroffen wurde, nicht zu beanstanden, dass die Kommission die Zusammenarbeit mit der NRB des Kosovos durch eine Beteiligung nach Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung verwirklicht hat und nicht durch eine weniger intensive Zusammenarbeit nach Art. 35 Abs. 1.

102. Folglich ist auch dieses Vorbringen unbegründet und der gesamte dritte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

4. Zum ersten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes – rechtliche Grundlage für den streitigen Beschluss

103. Mit dem ersten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes zieht Spanien erneut in Zweifel, dass Art. 111 des SAA Kosovo eine ausreichende Grundlage für den streitigen Beschluss darstellt.

104. Dabei wendet sich Spanien insbesondere gegen Rn. 72 des angefochtenen Urteils. Danach ist es „rechtlich nicht erforderlich, zu verlangen, dass die einer NRB eines Drittlandes ‚offenstehende Teilnahme‘ von einer besonderen, im Rahmen einer internationalen Übereinkunft erteilten Ermächtigung abhängig gemacht wird. Diese Öffnung und die für die Teilnahme am GEREK verabschiedeten ‚Eintrittsregeln‘ haben nämlich keine rechtlichen Verpflichtungen für diese NRB zur Folge, weil es im Anschluss daran letztlich der freien Entscheidung dieser NRB überlassen bleibt, sich im Einklang mit diesen Regeln am GEREK zu beteiligen.“

105. Spanien vertritt hingegen die Auffassung, Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung setze eine deutlich spezifischere Übereinkunft voraus, wie sie etwa der Gemeinsame EWR-Ausschuss beschlossen habe.

106. Ich habe allerdings bereits dargelegt, dass auch dieser Beschluss nichts daran ändert, dass Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung im Hinblick auf die deutlich weniger spezifischen Übereinkünfte mit Kandidatenländern auf dem Westbalkan erlassen wurde, denen Art. 111 des SAA Kosovo entspricht. [41]

107. Im Gegensatz dazu hat der Gemeinsame EWR-Ausschuss seinen Beschluss zur Umsetzung des zu diesem Zeitpunkt bereits geltenden Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung getroffen, was beim Abschluss des SAA Kosovo aus zeitlichen Gründen noch nicht möglich war. Schon daher ist es folgerichtig, dass der Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses detaillierter ausfällt als Art. 111 des SAA Kosovo.

108. Auch der erste Teil des vierten Rechtsmittelgrundes ist somit unbegründet.

B. Zweiter Teil des vierten Rechtsmittelgrundes und fünfter Rechtsmittelgrund – Organkompetenz der Kommission

109. Der zweite Teil des vierten Rechtsmittelgrundes und der fünfte Rechtsmittelgrund wenden sich dagegen, dass gerade die Kommission den streitigen Beschluss erlassen hat. Sie betreffen also ihre Organkompetenz.

110. Mit dem zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes macht Spanien insoweit geltend, schon die sensible Frage der Anerkennung des Kosovos verlange, dass über die Beteiligung seiner NRB am GEREK der Rat und nicht nur die Kommission auf der Grundlage von Art. 17 EUV entscheide. Das habe das Gericht in den Rn. 81 und 82 des angefochtenen Urteils verkannt.

111. Mit seinem fünften Rechtsmittelgrund macht Spanien außerdem geltend, das Gericht habe in den Rn. 76 und 77 des angefochtenen Urteils Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung falsch ausgelegt, indem es festgestellt habe, dass die Kommission aufgrund ihrer Exekutivfunktionen und ihrer Befugnisse zur Außenvertretung einseitig Arbeitsvereinbarungen festlegen könne.

112. Um über diese Rechtsmittelgründe zu entscheiden, ist die Verteilung der Kompetenzen nach Art. 35 der GEREK-Verordnung zu klären.

1. Die einschlägigen Bestimmungen der Übereinkünfte

113. In Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der GEREK-Verordnung ist vorgesehen, dass gemäß den einschlägigen Bestimmungen der in Unterabs. 1 erwähnten Übereinkünfte zwischen der Union und den betreffenden Drittländern „Arbeitsvereinbarungen geschlossen [werden], die insbesondere Art, Ausmaß und Art und Weise der Beteiligung der Regulierungsbehörden der betreffenden Drittländer betreffen“.

[41] Siehe oben, Nr. 70.

114. Auf den ersten Blick könnte man daher annehmen, dass die Modalitäten der Ausübung dieser Kompetenz sich aus der jeweiligen Übereinkunft zwischen der Union und dem betreffenden Drittland ergeben, denn die Arbeitsvereinbarung soll gemäß den einschlägigen Bestimmungen dieser Übereinkunft geschlossen werden.

115. Art. 111 des SAA Kosovo enthält insofern keine Regelung. Also wäre an den in Art. 126 vorgesehenen Stabilitäts- und Assoziationsrat zu denken, dessen Befassung Spanien vor dem Gericht gefordert hat. Dieser Rat kann allerdings nach Art. 128 nur in den in diesem Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse treffen. Im Zusammenhang mit Art. 111 sind aber keine Befugnisse dieses Rates vorgesehen. Folglich sind dem SAA Kosovo keine einschlägigen Bestimmungen für den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen nach Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der GEREK-Verordnung zu entnehmen.

116. Daraus ist allerdings nicht zu schließen, dass der Abschluss solcher Vereinbarungen ausgeschlossen ist. Vielmehr hat das Gericht in der von Spanien nicht angegriffenen Rn. 69 des angefochtenen Urteils zutreffend hervorgehoben, dass ohne solche Vereinbarungen die Ziele des Art. 111 des SAA Kosovo und des Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung nicht verwirklicht werden könnten. Das Gericht hat daraus in der ebenfalls nicht beanstandeten Rn. 70 des angefochtenen Urteils richtigerweise geschlossen, dass der Verweis auf die einschlägigen Bestimmungen der Übereinkünfte nur bedeutet, dass der Abschluss der Arbeitsvereinbarungen diesen Bestimmungen nicht widersprechen darf.

117. Daher sind die Modalitäten der Ausübung dieser Befugnis im Hinblick auf die Beteiligung der NRB des Kosovos ausschließlich in der GEREK-Verordnung zu suchen.

2. Zum Abschluss von Arbeitsvereinbarungen

118. Die Regelung über die Beteiligung der NRB von Drittländern in Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung sieht in Unterabs. 2 Arbeitsvereinbarungen vor, aber weder einen einseitigen Beschluss (dazu unter b) noch seine Annahme durch die Kommission (dazu unter a). Beide Gesichtspunkte begründen Rechtsfehler, die zur Aufhebung des angefochtenen Urteils führen.

a) Organkompetenz der Kommission

119. Im Ergebnis wendet sich Spanien erfolgreich gegen die insbesondere in den Rn. 76 und 77 des angefochtenen Urteils festgestellte Organkompetenz der Kommission, den streitgegenständlichen Beschluss zu erlassen.

120. Nach Art. 13 Abs. 2 Satz 1 EUV handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind. In dieser Bestimmung kommt der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zum Ausdruck, der für den organisatorischen Aufbau der Union kennzeichnend ist und gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt. [42]

[42] Urteil vom 28. Juli 2016, Rat/Kommission (C-660/13, EU:C:2016:616, Rn. 32).

121. In den Rn. 76 und 77 des angefochtenen Urteils leitet das Gericht die danach notwendige Befugnis zum Erlass des streitigen Beschlusses aus den Exekutivfunktionen der Kommission gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 4 EUV und ihren Befugnissen zur Außenvertretung gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 5 EUV ab. Befugnisse in diesen Bereichen, die nicht ausdrücklich auf das GEREK übertragen worden seien, verblieben bei der Kommission.

122. Schon diese Ableitung von Kompetenzen unmittelbar aus Art. 17 EUV ist zweifelhaft. Exekutivmaßnahmen werden normalerweise durch delegierte Rechtsakte getroffen. Dafür verlangen Art. 290 Abs. 1 und Art. 291 Abs. 2 AEUV aber eine ausdrückliche Übertragung der Befugnis auf die Kommission.[43] Und im Bereich der Außenvertretung ist nach Art. 218 Abs. 2 AEUV in der Regel eine Ermächtigung durch den Rat erforderlich.

123. Zwar stützt sich das Gericht in Rn. 81 des angefochtenen Urteils darauf, dass Art. 16 EUV Befugnisse des Rates begründen könne,[44] und überträgt diese Rechtsprechung auf Art. 17 EUV. Der Gerichtshof muss allerdings nicht entscheiden, ob diese Übertragung möglich ist, denn die GEREK-Verordnung regelt entgegen der Feststellung des Gerichts in Rn. 77 des angefochtenen Urteils, welche Stellen Arbeitsvereinbarungen nach Art. 35 Abs. 2 treffen können.

124. Es trifft zwar zu, dass Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der GEREK-Verordnung bei isolierter Betrachtung dazu keine Festlegung enthält.

125. Allerdings sollte das GEREK nach dem 20. Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung befugt sein, Arbeitsvereinbarungen zu treffen, insbesondere mit den zuständigen Behörden von Drittländern. Dementsprechend sehen Art. 9 Buchst. i und Art. 20 Abs. 6 Buchst. m vor, dass der Regulierungsrat und der Direktor des GEREK-Büros den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen genehmigen.

126. Die Kommission soll dagegen nach dem 20. Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung in diesem Zusammenhang nur eine Kontrollfunktion ausüben.

127. Speziell im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Drittländern sieht daher Art. 35 Abs. 1 der GEREK-Verordnung vor, dass das GEREK und das GEREK-Büro nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission Arbeitsvereinbarungen treffen.

128. Diese Verteilung der Befugnisse zwischen dem GEREK und der Kommission entspricht der Konzeption der GEREK-Verordnung. Beim GEREK und dem GEREK-Büro handelt es sich nämlich nicht um Einrichtungen, die Aufgaben der Kommission erfüllen sollen und somit über von der Kommission abgeleitete Befugnisse verfügen, wie das Gericht in Rn. 76 des angefochtenen Urteils annimmt. Vielmehr soll das GEREK nach den Erwägungsgründen 5 und 13 sowie nach Art. 3 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 1 der GEREK-Verordnung Fachwissen einbringen und unabhängig handeln. Die Anforderungen an die Unabhängigkeit seiner Mitglieder nach den Erwägungsgründen 22, 25 und 29 sowie Art. 8 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1

[43] Siehe z. B. Art. 78 und 79 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. 2009, L 309, S. 1) und Art. 131 bis 133 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. 2006, L 396, S. 1) sowie im von der GEREK-Verordnung erfassten Bereich Art. 117 und 118 der Richtlinie 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.

[44] Urteil vom 28. Juli 2016, Rat/Kommission (C-660/13, EU:C:2016:616, Rn. 40).

Buchst. m, Art. 20 Abs. 3 und Art. 42 bestätigen dies. Die von den NRB nach Art. 7 benannten Mitglieder des Regulierungsrats handeln somit nicht als Vertreter ihrer jeweiligen NRB, sondern beteiligen sich als Fachleute an den Diskussionen im GEREK. Zur Gewährleistung dieser Unabhängigkeit wird darüber hinaus das GEREK-Büro nach dem 32. Erwägungsgrund mit einem eigenständigen Haushalt ausgestattet.

129. Mit der Unabhängigkeit des GEREK wäre es kaum vereinbar, wenn der Kommission in Bezug auf seine Arbeit einseitige Regelungsbefugnisse zukämen. Auch die im 20. Erwägungsgrund der GEREK-Verordnung angesprochene Kontrollfunktion der Kommission ist auf bestimmte Fragen begrenzt und kann ohne Zustimmung des GEREK bzw. des GEREK-Büros nicht zu bestimmten Festlegungen führen.

130. Daher überzeugt auch die Schlussfolgerung nicht, die das Gericht in Rn. 78 des angefochtenen Urteils aus den unterschiedlichen Formulierungen in Art. 35 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung gezogen hat. Der Umstand, dass nur Art. 35 Abs. 1 ausdrücklich dem GEREK und dem GEREK-Büro die Befugnis zuschreibt, nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission Arbeitsvereinbarungen zu treffen, bedeutet nicht, dass die Befugnisse bei Art. 35 Abs. 2 anders verteilt sind.

131. Vielmehr ist Art. 35 Abs. 1 der GEREK-Verordnung die allgemeine Regelung für die Zusammenarbeit mit Drittländern. Art. 35 Abs. 2 regelt den besonderen Fall der Zusammenarbeit in Form der Beteiligung der NRB eines Drittlands am Regulierungsrat, an den Arbeitsgruppen und am Verwaltungsrat. Doch auch für diesen besonderen Fall gilt die allgemeine Regelung des Abs. 1, soweit die besondere Regelung des Abs. 2 keine Abweichung vorsieht.

132. Eine solche besondere Regelung fehlt im Hinblick auf die Befugnis zum Abschluss von Arbeitsvereinigungen nach Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung. Daher gilt auch im Rahmen von Abs. 2 die allgemeine Regel des Abs. 1, dass das GEREK und das GEREK-Büro nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission Arbeitsvereinbarungen abschließen können.

133. Zwar ist davon auszugehen, dass die Beteiligung an der Arbeit des GEREK nach Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung in der Regel eine engere Form der Zusammenarbeit ist als eine Zusammenarbeit nach Art. 35 Abs. 1. Doch auch dieser Gesichtspunkt erfordert keine Entscheidung durch die Kommission, denn die politische Entscheidung über diese engere Zusammenarbeit hat der Gesetzgeber bereits getroffen. Er hat diese Möglichkeit allgemein mit der Annahme von Art. 35 Abs. 2 eröffnet und muss sie im Hinblick auf das betreffende Drittland durch die dort vorausgesetzte Übereinkunft bestätigen. Das hat er im vorliegenden Fall mit Art. 111 des SAA Kosovo getan. Dort hätte man auch andere Regelungen für die Entscheidung über die Beteiligung der NRB am GEREK festlegen können, doch das ist nicht geschehen.

134. Folglich ist die Feststellung des Gerichts in Rn. 77 des angefochtenen Urteils, dass die Zuständigkeit für die Festlegung von Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung der NRB des Kosovos bei der Kommission liege, mit einem Rechtsfehler behaftet.

b) Form der Entscheidung über die Beteiligung

135. Darüber hinaus ist auch die Form der Entscheidung über die Beteiligung zweifelhaft.

136. Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der GEREK-Verordnung erlaubt in der deutschen Fassung, Arbeitsvereinbarungen zu *schließen*, also gerade keine einseitige Entscheidung durch Unionsorgane oder andere Gremien.

137. Es trifft zu, dass andere Sprachfassungen dieser Bestimmung weniger eindeutig von Vereinbarungen sprechen. So ist in der englischen Fassung von „working arrangements" die Rede, die entwickelt werden sollen. Der Begriff „arrangements" kann als Abmachungen, aber u. a. auch als Regelungen verstanden werden und wäre daher für eine einseitige Festlegung zugänglich. Die französische Fassung verwendet den ähnlichen Begriff der „arrangements de travail", die vorgesehen sind („il est prévu"). Nach der spanischen Fassung sollen sogar „normas de trabajo", also Arbeitsnormen, etabliert werden („se irán estableciendo"). Der Begriff „normas de trabajo" scheint allerdings ein Übersetzungsfehler zu sein, denn an den anderen Punkten der GEREK-Verordnung, wo in den anderen Sprachfassungen von Arbeitsvereinbarungen die Rede ist, verwendet die spanische Fassung den Begriff „acuerdos de trabajo", geht also auch von einer Vereinbarung aus.

138. Andere Bezugnahmen auf Arbeitsvereinbarungen in der GEREK-Verordnung zeigen aber auch in anderen Sprachen deutlich, dass diese Texte nicht einseitig bestimmt, sondern zwischen den Beteiligten vereinbart werden. Das zeigt sich insbesondere in Art. 9 Buchst. i und Art. 20 Abs. 6 Buchst. m der GEREK-Verordnung, wonach es zu den Aufgaben des Regulierungsrats und Direktors des GEREK-Büros gehört, den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen u. a. mit den zuständigen Behörden von Drittländern zu genehmigen.

139. Entscheidend erscheint mir allerdings das Ziel von Art. 35 der GEREK-Verordnung, die Zusammenarbeit mit den NRB von Drittländern zu ermöglichen. Die Bedingungen einer Zusammenarbeit können aber nicht einseitig von Seiten der Union festgelegt werden.

140. Somit hat das Gericht Art. 35 Abs. 2 der GEREK-Verordnung verletzt, indem es in Rn. 82 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass die Kommission befugt war, im angefochtenen Beschluss *einseitig* Arbeitsvereinbarungen für die Beteiligung der NRB von Drittländern festzulegen.

141. Es wäre zwar vorstellbar, den streitigen Beschluss als Angebot an die NRB des Kosovos zum Abschluss einer Arbeitsvereinbarung anzusehen. Allerdings legt die Kommission mit dem streitigen Beschluss nach dem fünften Erwägungsgrund desselben bereits die Arbeitsvereinbarung fest. Daher lässt sich das angefochtene Urteil in diesem Punkt auch nicht mit anderer Begründung aufrechterhalten.

3. Zwischenergebnis

142. Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich, wie über den zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes und den fünften Rechtsmittelgrund zu entscheiden ist.

143. Da nunmehr feststeht, dass über die Beteiligung der NRB des Kosovos das GEREK und das GEREK-Büro nach Genehmigung der Kommission entscheiden, also nicht der Rat, ist der zweite Teil des vierten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen.

144. Dagegen greift der fünfte Rechtsmittelgrund durch, weil die Kommission nicht befugt war, den streitigen Beschluss zu erlassen.

145. Das angefochtene Urteil ist daher aufzuheben.

V. Zur Klage vor dem Gericht

146. Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts den Rechtsstreit entweder selbst endgültig entscheiden, wenn er zur Entscheidung reif ist, oder die Sache an das Gericht zurückverweisen.

147. Die Klage ist entscheidungsreif, da festgestellt wurde, dass die Kommission nicht befugt war, den streitigen Beschluss zu erlassen.

148. Folglich ist den Anträgen Spaniens stattzugeben, und der streitige Beschluss ist für nichtig zu erklären.

VI. Zur Aufrechterhaltung der Wirkungen des streitigen Beschlusses

149. Erklärt der Gerichtshof den streitigen Beschluss, wie von mir vorgeschlagen, allein auf der Basis des fünften Klagegrundes für nichtig, so sollte er dessen Wirkungen gemäß Art. 264 Abs. 2 AEUV aufrechterhalten, bis er durch eine entsprechende Arbeitsvereinbarung ersetzt wird.

150. Zwar halte ich es nicht für ausgeschlossen, dass sich die NRB des Kosovos bereits unmittelbar aufgrund von Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 1 der GEREK-Verordnung und Art. 111 des SAA Kosovo sehr weitgehend an den Arbeiten des Regulierungsrats, der Arbeitsgruppen und des Verwaltungsrats beteiligen könnte.

151. Zumindest die in Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der GEREK-Verordnung angesprochenen Vereinbarungen über Finanzbeiträge und Personal des GEREK-Büros ergeben sich jedoch nicht unmittelbar aus der Verordnung. Sie aufzuheben könnte daher die Beteiligung der NRB des Kosovos gefährden, obwohl sie aus den dargelegten Gründen unabhängig von einer Durchführungsmaßnahme rechtlich bereits vorgesehen ist.

152. Im Übrigen ist anzumerken, dass die Beschlüsse zur Beteiligung der NRB der anderen Drittländer auf dem Westbalkan mit dem gleichen Mangel behaftet sind wie der streitige Beschluss. Sie sind allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, so dass der Gerichtshof dazu keine Feststellungen treffen muss. Allerdings wäre es sinnvoll, auch diese Beschlüsse durch Arbeitsvereinbarungen zwischen dem GEREK, dem GEREK-Büro und den einzelnen NRB zu ersetzen.

VII. Kosten

153. Nach Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet.

154. Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

155. Daher muss die Kommission die Kosten Spaniens und ihre eigenen Kosten tragen.

VIII. Ergebnis

156. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Das Urteil des Gerichts vom 23. September 2020, Spanien/Kommission (T-370/19, EU:T:2020:440), wird aufgehoben.

2) Der Beschluss der Kommission vom 18. März 2019 über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde des Kosovos am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation wird für nichtig erklärt.

3) Die Wirkungen des für nichtig erklärten Beschlusses werden aufrechterhalten, bis er durch eine Arbeitsvereinbarung nach Art. 35 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/1971 zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro) ersetzt wird.

4) Die Europäische Kommission trägt die Kosten, die dem Königreich Spanien und ihr selbst im Verfahren vor dem Gericht und dem Gerichtshof entstanden sind.