Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 19. Mai 2022[1]

Rechtssache C-24/20

Europäische Kommission
gegen

Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage – Beschluss (EU) 2019/1754 – Beitritt der Europäischen Union zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben – Den Mitgliedstaaten erteilte Ermächtigung, der Genfer Akte neben der Union beizutreten – Kein Vorschlag der Kommission – Befugnis des Rates zur Abänderung des Kommissionvorschlags – Ausschließliche Außenkompetenz der Union – Art. 13 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 EUV – Art. 2 Abs. 1, Art. 218 Abs. 6 und Art. 293 Abs. 1 AEUV“

I. Einleitung

1. Die Amerikaner sagen, wenn etwas wie eine Ente aussieht, wie eine Ente schwimmt und wie eine Ente schnattert, dann ist es eine Ente. Die Einstufung der uns vor Augen liegenden Elemente, so offensichtlich sie auf den ersten Blick auch erscheinen mag, kann allerdings auch weiterhin Gegenstand einer Debatte sein. Dies gilt erst recht bei abstrakten Begriffen.

2. So stellt die Europäische Kommission in der vorliegenden Rechtssache die Zuständigkeit des Rates der Europäischen Union zur Abänderung ihres Vorschlags für einen Rechtsakt der Union gemäß Art. 293 Abs. 1 AEUV mit der Begründung in Frage, dass die vom Rat vorgenommene Änderung die Grenzen einer Abänderung überschritten habe. Im Wesentlichen legt die Kommission dem Gerichtshof eine vom Rat vorgenommene Änderung des Vorschlags vor und stellt wie René Magritte fest: „Dies ist keine Änderung“. Es ist diese Feststellung, die dem Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache zur Beurteilung vorgelegt wird.

II. Rechtsrahmen

3. Die vorliegende Rechtssache betrifft zwei von der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) verwaltete internationale Verträge.

[1] Originalsprache: Französisch.

A. Lissabonner Abkommen

4. Das Lissabonner Abkommen über den Schutz der Ursprungsbezeichnungen und ihre internationale Registrierung ist ein Vertrag, der am 31. Oktober 1958 unterzeichnet, am 14. Juli 1967 in Stockholm revidiert und am 28. September 1979 geändert wurde [2] (im Folgenden: Lissabonner Abkommen). Es stellt eine Sondervereinbarung im Sinne von Art. 19 der Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums vom 20. März 1883 [3] (im Folgenden: Pariser Verbandsübereinkunft) dar, der jedes Land beitreten kann, das Vertragspartei dieser Übereinkunft ist.

5. Sieben Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens, nämlich die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, die Französische Republik, die Italienische Republik, Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik [4]. Die Union ist hingegen nicht Partei des Abkommens, dem nur Staaten beitreten können.

6. Nach Art. 1 des Lissabonner Abkommens bilden die Länder, auf die es Anwendung findet, einen besonderen Verband (im Folgenden: besonderer Verband) innerhalb des durch die Pariser Verbandsübereinkunft errichteten Verbands zum Schutz des gewerblichen Eigentums und verpflichten sich, in ihrem Hoheitsgebiet gemäß den Bestimmungen des Abkommens diejenigen Ursprungsbezeichnungen der Erzeugnisse der anderen Länder des besonderen Verbands zu schützen, die im Ursprungsland als solche anerkannt und geschützt und beim Internationalen Büro der WIPO eingetragen sind.

B. Genfer Akte

7. Am 20. Mai 2015 wurde auf einer diplomatischen Konferenz die Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben [5] (im Folgenden: Genfer Akte) angenommen, mit der das Lissabonner Abkommen überarbeitet wurde. Im Unterschied zu diesem Abkommen sieht die Genfer Akte in ihrem Art. 28 Abs. 1 Ziff. iii für die zwischenstaatlichen Organisationen (im Folgenden: ZSO) die Möglichkeit vor, dem Abkommen beizutreten [6].

8. Art. 22 der Genfer Akte enthält Bestimmungen über die Versammlung des besonderen Verbands (im Folgenden: Versammlung), die sich aus den Vertragsparteien dieser Akte und den Vertragsstaaten des Lissabonner Abkommens zusammensetzt. Nach Art. 22 Abs. 2 der Genfer Akte behandelt die Versammlung u. a. alle Fragen betreffend die Erhaltung und die Entwicklung

2 *United Nations Treaty Series*, Bd. 923, Nr. 13172, S. 205.

3 Zuletzt revidiert in Stockholm am 14. Juli 1967 und geändert am 28. September 1979 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 828, Nr. 11851, S. 305).

4 Wie die Kommission feststellt, erfolgten die Unterzeichnung und der Abschluss dieses Abkommens zu einem Zeitpunkt, zu dem die Zuständigkeit der Union, was die Französische Republik und die Italienische Republik betrifft, noch nicht als ausschließlich angesehen wurde und die genannten anderen Staaten noch nicht Unionsmitglieder waren. Drei weitere Mitgliedstaaten (die Hellenische Republik, das Königreich Spanien und Rumänien) unterzeichneten das Abkommen 1958 und 1959, als sie noch nicht Unionsmitglieder waren, ratifizierten es jedoch nicht.

5 ABl. 2019, L 271, S. 15.

6 Sofern mindestens ein Mitgliedstaat der ZSO Vertragspartei der Pariser Verbandsübereinkunft ist und sofern die ZSO erklärt, dass sie im Einklang mit ihren internen Verfahren ordnungsgemäß ermächtigt wurde, Vertragspartei dieses Abkommens zu werden, und dass nach dem Gründungsvertrag der ZSO Rechtsvorschriften gelten, gemäß denen regionale Schutztitel für geografische Angaben erwirkt werden können. Diese Voraussetzungen sind in Bezug auf die Europäische Union erfüllt.

des besonderen Verbands sowie die Umsetzung dieser Akte, ändert die Ausführungsordnung, beschließt die Finanzvorschriften des besonderen Verbands und nimmt Änderungen der Art. 22 bis 24 sowie des Art. 27 der Akte an.

9. Art. 22 Abs. 4 („Beschlussfassung in der Versammlung“) der Genfer Akte bestimmt:

„a) Die Versammlung ist bestrebt, einvernehmliche Entscheidungen zu treffen.

b) Gelingt es nicht, eine einvernehmliche Entscheidung zu treffen, so erfolgt die Beschlussfassung über die fragliche Angelegenheit per Abstimmung. In einem solchen Fall gilt Folgendes:

(i) Jede Vertragspartei, die ein Staat ist, verfügt über eine Stimme und stimmt nur in ihrem eigenen Namen ab, und

(ii) eine Vertragspartei, die eine [ZSO] ist, kann anstelle ihrer Mitgliedstaaten abstimmen und verfügt über eine Anzahl von Stimmen, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragspartei dieses Abkommens sind. Eine [ZSO] kann nicht an der Abstimmung teilnehmen, wenn einer ihrer Mitgliedstaaten sein Stimmrecht ausübt und umgekehrt.

c) In Angelegenheiten, die nur Staaten betreffen, die an das [Lissabonner] Abkommen … gebunden sind, haben Vertragsparteien, die nicht an [dieses] Abkommen … gebunden sind, kein Stimmrecht; in Angelegenheiten, die nur Vertragsparteien betreffen, haben nur die Letzteren Stimmrecht.“

10. Art. 31 („Anwendung des Lissabonner Abkommens …“) der Genfer Akte lautet:

„(1) [*Beziehungen zwischen Staaten, die Vertragspartei sowohl dieses Abkommens als auch des Lissabonner Abkommens … sind*] Die Staaten, die Vertragspartei sowohl dieses Abkommens als auch des Lissabonner Abkommens … sind, sind in ihren gegenseitigen Beziehungen allein durch dieses Abkommen gebunden. Für im Rahmen des Lissabonner Abkommens … wirksame internationale Eintragungen von Ursprungsbezeichnungen gewähren die Staaten jedoch keinen geringeren Schutz, als im Lissabonner Abkommen … vorgeschrieben.

(2) [*Beziehungen zwischen Staaten, die Vertragspartei sowohl dieses Abkommens und des Lissabonner Abkommens … sind, und Staaten, die Vertragspartei des Lissabonner Abkommens …, nicht aber dieses Abkommens sind*] Ein Staat, der Vertragspartei sowohl dieses Abkommens als auch des Lissabonner Abkommens … ist, wendet in seinen Beziehungen zu Staaten, die Vertragspartei des Lissabonner Abkommens …, nicht aber dieses Abkommens sind, weiterhin das Lissabonner Abkommen … an.“

11. Die auf der Grundlage von Art. 25 der Genfer Akte erlassene gemeinsame Ausführungsordnung zum Lissabonner Abkommen und zur Genfer Akte[7] sieht in Regel 7 einen Mechanismus vor, der den Schutz von im Rahmen des Lissabonner Abkommens registrierten Ursprungsbezeichnungen gemäß der Genfer Akte ermöglicht, wenn ein Vertragsstaat des Lissabonner Abkommens der Genfer Akte beitritt[8].

[7] Die für die vorliegende Rechtssache maßgebliche Fassung ist die der am 2. Oktober 2018 angenommenen gemeinsamen Ausführungsordnung zum Lissabonner Abkommen, TRT/LISBON/013.

[8] Dieser Mechanismus ist auch in anderen Fassungen dieser Ausführungsordnung enthalten.

III. Vorgeschichte des Rechtsstreits

12. Im Hinblick auf die diplomatische Konferenz, die vom 11. bis 21. Mai 2015 in Genf einberufen wurde, um den Entwurf eines revidierten Lissaboner Abkommens zu prüfen und anzunehmen, verabschiedete die Kommission am 30. März 2015 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein überarbeitetes Lissabonner Abkommen über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben. In dieser Empfehlung forderte die Kommission den Rat u. a. auf, seinen Beschluss in Anbetracht der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die gemeinsame Handelspolitik nach Art. 3 Abs. 1 AEUV auf Art. 207 AEUV sowie auf Art. 218 Abs. 3 und 4 AEUV zu stützen.

13. Am 7. Mai 2015 erließ der Rat den Beschluss 8512/15 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein überarbeitetes Lissabonner Abkommen über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben im Hinblick auf Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen. Abweichend von der Empfehlung der Kommission wurde dieser Beschluss auf Art. 114 AEUV sowie auf Art. 218 Abs. 3 und 4 AEUV gestützt.

14. Mit seinem Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat (Überarbeitetes Lissabonner Abkommen)[9], erklärte der Gerichtshof den Beschluss 8512/15 des Rates mit der Begründung für nichtig, dass die Aushandlung der Genfer Akte in die ausschließliche Zuständigkeit falle, die Art. 3 Abs. 1 AEUV der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik im Sinne von Art. 207 Abs. 1 AEUV übertrage[10].

15. Am 27. Juli 2018 legte die Kommission auf der Grundlage von Art. 207 AEUV und Art. 218 Abs. 6 Buchst. a AEUV einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Beitritt der Union zur Genfer Akte[11] (im Folgenden: Beschlussvorschlag) vor. In Anbetracht der ausschließlichen Zuständigkeit der Union wurde vorgeschlagen, dass nur die Union dieser Akte beitreten sollte.

16. Im Anschluss an die Beratungen übermittelte der Rat dem Europäischen Parlament einen Entwurf eines Beschlusses, der neben der Genehmigung des Beitritts der Union zur Genfer Akte auch die Ermächtigung für Mitgliedstaaten, die dies wünschten, zum Beitritt zu dieser Akte vorsah (im Folgenden: streitige Ermächtigung). Am 16. April 2019 stimmte das Parlament diesem Beschlussentwurf zu.

17. Die Kommission lehnte den Entwurf des Rates ab. In einer Erklärung vom 20. September 2019 beanstandete sie die Möglichkeit, alle Mitgliedstaaten, die dies wünschten, zu ermächtigen, die Genfer Akte neben der Union zu ratifizieren bzw. ihr beizutreten. Dagegen war sie damit einverstanden, dass die sieben Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens waren und im Rahmen des Abkommens bereits zahlreiche Rechte des geistigen Eigentums eingetragen hatten, ermächtigt würden, im Interesse der Union der Genfer Akte beizutreten.

[9] C-389/15, EU:C:2017:798, Rn. 74.

[10] Der Beschluss 8512/15 wurde später durch den Beschluss (EU) 2018/416 des Rates vom 5. März 2018 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein überarbeitetes Lissabonner Abkommen über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (ABl. 2018, L 75, S. 23) ersetzt.

[11] COM(2018) 350 final.

18. Am 7. Oktober 2019 erließ der Rat gemäß Art. 293 Abs. 1 AEUV einstimmig den Beschluss (EU) 2019/1754[12] (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

19. Die Erwägungsgründe 6, 8, 9 und 10 des angefochtenen Beschlusses lauten wie folgt:

„(6) Damit die Union ihre ausschließliche Zuständigkeit für die unter die Genfer Akte fallenden Bereiche sowie ihre Aufgaben im Zusammenhang mit ihren umfassenden Schutzsystemen für Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben für Agrarerzeugnisse ordnungsgemäß wahrnehmen kann, sollte die Union der Genfer Akte beitreten und Vertragspartei der Akte werden.

…

(8) Die Union sollte bestrebt sein, die Frage ihres Stimmrechts in der Versammlung des besonderen Verbands der Genfer Akte zu regeln, damit sichergestellt ist, dass sie gemäß Artikel 22 Absatz 4 Buchstabe b Ziffer ii der Genfer Akte wirksam bei den Beschlussfassungsverfahren mitwirken kann. Daher sollten die Mitgliedstaaten, die es wünschen, auch ermächtigt werden, im Interesse der Union die Genfer Akte neben der Union zu ratifizieren oder gegebenenfalls ihr beizutreten.

(9) Hierdurch kann zugleich das Fortbestehen der Rechte sichergestellt werden, die sich aus der bestehenden Mitgliedschaft von sieben Mitgliedstaaten im besonderen Verband ergeben.

(10) Die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten beziehungsweise ihr Beitritt sollte jedoch unter uneingeschränkter Wahrung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union erfolgen, und die Union sollte auch weiterhin für die Wahrnehmung der Rechte und die Erfüllung der Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen der Genfer Akte zuständig bleiben.“

20. In Art. 1 Abs. 1 dieses Beschlusses heißt es:

„Der Beitritt der … Union zur Genfer Akte … wird im Namen der Union genehmigt.“

21. Art. 3 des Beschlusses sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten, die es wünschen, werden ermächtigt, im Interesse der Union unter Wahrung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union die Genfer Akte neben der Union zu ratifizieren oder ihr beizutreten.“

22. Art. 4 des Beschlusses bestimmt:

(1) Im besonderen Verband werden die Union und die Mitgliedstaaten, die gemäß Artikel 3 des vorliegenden Beschlusses die Genfer Akte ratifizieren oder ihr beitreten, gemäß Artikel 17 Absatz 1 EUV von der Kommission vertreten. Die Union ist für die Wahrnehmung der Rechte und die Erfüllung der Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten, die gemäß Artikel 3 des vorliegenden Beschlusses die Genfer Akte ratifizieren oder ihr beitreten, zuständig.

Die Kommission nimmt alle nach Maßgabe der Genfer Akte erforderlichen Mitteilungen im Namen der Union und dieser Mitgliedstaaten vor.

[12] Beschluss des Rates vom 7. Oktober 2019 über den Beitritt der Europäischen Union zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (ABl. 2019, L 271, S. 12).

Insbesondere wird die Kommission als die zuständige Behörde gemäß Artikel 3 der Genfer Akte benannt, die für die Verwaltung der Genfer Akte im Gebiet der Union sowie für die Kommunikation mit dem Internationalen Büro der WIPO im Rahmen der Genfer Akte und der gemeinsamen Ausführungsordnung zum Lissabonner Abkommen und zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens … zuständig ist.

(2) Die Union übt ihr Stimmrecht in der Versammlung … aus, und die Mitgliedstaaten, die die Genfer Akte ratifiziert haben oder ihr beigetreten sind, üben ihr Stimmrecht nicht aus."

23. Am 17. Januar 2020 hat die Kommission die vorliegende Nichtigkeitsklage erhoben.

24. Die Genfer Akte ist am 26. Februar 2020 in Kraft getreten und bindet die Union ab diesem Zeitpunkt. Im Lauf des Jahres 2021 haben die Französische Republik und Ungarn diese Akte auf der Grundlage der in Art. 3 des angefochtenen Beschlusses vorgesehenen Ermächtigung unterzeichnet und ratifiziert.

IV. Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

25. Die Kommission beantragt,

– Art. 3 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären;

– Art. 4 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären, soweit er auf die Mitgliedstaaten Bezug nimmt, oder, hilfsweise, Art. 4 zur Gänze für nichtig zu erklären, falls die Bezugnahmen auf die Mitgliedstaaten nicht vom übrigen Artikel getrennt werden können;

– die Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des angefochtenen Beschlusses, insbesondere soweit die Mitgliedstaaten, die derzeit Parteien des Lissabonner Abkommens sind, vor Verkündung des Urteils von der Ermächtigung nach Art. 3 Gebrauch gemacht haben, so lange aufrechtzuerhalten, bis binnen angemessener Frist, die sechs Monate ab Verkündung des Urteils nicht überschreiten sollte, ein Beschluss des Rates in Kraft tritt;

– dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

26. Mit gesondertem Schriftsatz, der am 15. April 2020 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat der Rat gemäß Art. 151 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Die Kommission hat ihre Stellungnahme zu dieser Einrede am 18. Mai 2020 eingereicht. Mit Beschluss des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2020 wurde die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorbehalten.

27. Der Rat beantragt,

– die Klage in vollem Umfang als unzulässig zurückzuweisen;

– hilfsweise, die Klage in vollem Umfang als unbegründet abzuweisen;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

28. Das Königreich Belgien, die Tschechische Republik, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Kroatien, die Italienische Republik, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich und die Portugiesische Republik sind als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

29. Mit Ausnahme des Königreichs Belgien und der Portugiesischen Republik haben alle Parteien an der mündlichen Verhandlung vom 1. Februar 2022 teilgenommen.

V. Analyse

30. Die Kommission stützt ihre Klage auf zwei Klagegründe. Der erste Klagegrund betrifft einen Verstoß gegen mehrere Artikel des AEU-Vertrags, den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und das Initiativrecht der Kommission, da der angefochtene Beschluss vom Rat ohne Vorschlag der Kommission erlassen worden sei. Mit dem zweiten Klagegrund rügt sie einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 207 AEUV, da der Rat seine Befugnisse überschritten habe, indem er die Mitgliedstaaten ermächtigt habe, in einem Bereich tätig zu werden, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union falle, sowie einen Begründungsmangel.

31. Ich werde zunächst die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit der Klage prüfen, um dann auf deren Begründetheit einzugehen.

A. Zur Zulässigkeit

1. Vorbringen der Parteien

32. Der Rat, im Wesentlichen unterstützt durch die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten, hält die Klage der Kommission für unzulässig, weil sie sich ausschließlich gegen Art. 3 und Teile von Art. 4 des angefochtenen Beschlusses (im Folgenden: streitige Bestimmungen) richte, die nicht vom Rest dieses Beschlusses getrennt werden könnten. Art. 3 sei mit dem Rest des angefochtenen Beschlusses, genauer gesagt mit dessen Art. 1, verknüpft. Zum einen ermöglichten es diese beiden Bestimmungen zusammen der Union, über ein Stimmrecht in der Versammlung zu verfügen [13], wodurch ihr ermöglicht werde, ihre ausschließliche Außenkompetenz in den unter die Genfer Akte fallenden Bereichen auszuüben. Zum anderen gewährleiste Art. 3 des angefochtenen Beschlusses den Zeitrang und die Kontinuität des Schutzes der geografischen Angaben [14], die in den sieben Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens seien (im Folgenden: sieben betroffene Mitgliedstaaten), eingetragen seien [15]. Die Nichtigerklärung dieser Bestimmung hätte zur Folge, dass der Vorteil

[13] Insoweit bestimmt Art. 22 Abs. 4 Buchst. b Ziff. ii der Genfer Akte, dass eine ZSO an der Abstimmung mit einer Stimmenzahl teilnimmt, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragspartei dieser Akte sind.

[14] In ihren Schriftsätzen verwenden die Parteien den Begriff „geografische Angaben“ in dem Sinne, dass er auch Ursprungsbezeichnungen umfasst. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Anwendungsbereich des Lissabonner Abkommens auf Ursprungsbezeichnungen beschränkt war.

[15] Wie der Rat in der Einleitung seiner Klagebeantwortung feststellt, würde eine nach der Genfer Akte erfolgte neue Eintragung einer geografischen Angabe, die von der Union (und nicht von einem der sieben betroffenen Mitgliedstaaten) als neuer Vertragspartei des besonderen Verbands vorgenommen würde, dritten Vertragsparteien gegenüber nicht als eine die Kontinuität der ursprünglichen Eintragung im Rahmen des Lissabonner Abkommens gewährleistende Eintragung, sondern als eine neue Eintragung betrachtet werden. Aus rechtlicher Sicht würde dies bedeuten, dass der nach dem Lissaboner Abkommen gewährte Zeitrang der geografischen Angabe im Rahmen der Genfer Akte unterbrochen würde. Diese Unterbrechung würde dazu führen, dass die Inhaber der entsprechenden Rechte des geistigen Eigentums Gefahr liefen, einen ungerechtfertigten Verlust eines wesentlichen Bestandteils ihrer erworbenen Rechte zu erleiden.

des vollen und wirksamen Beitritts der Union zur Genfer Akte sowie der Vorteil des Zeitrangs und der Kontinuität des Schutzes der zuvor im Rahmen des Lissaboner Abkommens eingetragenen geografischen Angaben entfallen würden. Diese Nichtigerklärung würde somit den Inhalt des angefochtenen Beschlusses mit dessen Ziel und Zweck, wie er insbesondere in dessen Erwägungsgründen 6, 8 und 9 dargelegt wird, unvereinbar machen. Was Art. 4 dieses Beschlusses anbelangt, so sei dieser untrennbar mit dessen Art. 3 verbunden.

33. Im Übrigen werde die Unzulässigkeit des Antrags auf teilweise Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses dadurch untermauert, dass die Kommission beantrage, die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses aufrechtzuerhalten. Dieser Antrag entspreche nicht dem Sinn und Zweck dieser Art von Anträgen, und die Kommission versuche vielmehr, eine inhaltliche Überprüfung von Art. 3 dieses Beschlusses zu erreichen.

34. Die Kommission hält dem entgegen, dass die streitigen Bestimmungen vom Rest des angefochtenen Beschlusses trennbar seien. Die streitige Ermächtigung sei nicht erforderlich, damit die Union ihre ausschließliche Außenkompetenz in den von diesem Rechtsakt erfassten Bereichen ordnungsgemäß ausüben könne. Die anwendbaren Regeln könnten nämlich dahin ausgelegt werden, dass die von den sieben betroffenen Mitgliedstaaten bereits eingetragenen geografischen Angaben ihren Zeitrang nach dem Beitritt der Union behielten. Außerdem stimme die Versammlung in Wirklichkeit nicht ab, und der wesentliche Teil der Beteiligung der Union materialisiere sich nicht in der Versammlung. Folglich könne die völlige Aufgabe jeden Einflusses auf die Anzahl der Stimmen, über die die Union verfüge, schwerlich als wesentlicher Bestandteil des angefochtenen Beschlusses angesehen werden. Die Urteile, in denen der Gerichtshof entschieden habe, dass keine teilweise Nichtigerklärung eines Rechtsakts möglich sei, hätten materiell-rechtliche Bestimmungen betroffen. Die streitigen Bestimmungen seien jedoch nicht von solcher Art. Die vorliegende Rechtssache ähnele eher Rechtssachen, die „institutionelle“ Bestimmungen beträfen, die der Gerichtshof stets als abtrennbar angesehen habe.

35. Was das Argument des Rates hinsichtlich des Antrags der Kommission auf Aufrechterhaltung der Wirkungen des angefochtenen Beschlusses betrifft, so stellt die Kommission dessen Relevanz in Frage. Nichts lasse die Annahme zu, dass der Antrag auf Nichtigerklärung von Art. 3 dieses Beschlusses schon deshalb unzulässig sei, weil er mit einem Antrag auf Aufrechterhaltung der Wirkungen dieses Beschlusses einhergehe.

36. Die Italienische Republik hält die Klage für unzulässig, da sie nur gegen den Rat gerichtet sei, obwohl sie auch gegen das Parlament, das dem angefochtenen Beschluss gemäß Art. 218 Abs. 6 Buchst. a Ziff. iii AEUV zugestimmt habe, hätte gerichtet werden müssen.

37. Hierzu entgegnet die Kommission, dass die Beteiligung des Parlaments am Verfahren zum Erlass des angefochtenen Beschlusses nicht dazu führe, dass es zum Urheber des Rechtsakts werde, gegen den eine Nichtigkeitsklage gerichtet werden könne.

2. Würdigung

a) Zum Vorbringen des Rates

38. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die teilweise Nichtigerklärung eines Unionsrechtsakts nur möglich, soweit sich die Teile, deren Nichtigerklärung beantragt wird, vom Rest des Rechtsakts trennen lassen. Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass dieses

Erfordernis nicht erfüllt ist, wenn die teilweise Nichtigerklärung eines Rechtsakts zur Folge hätte, dass der Wesensgehalt dieses Aktes verändert würde [16]. Daher ist es für die Prüfung der Abtrennbarkeit von Teilen eines Unionsrechtsakts erforderlich, die Bedeutung dieser Bestimmungen zu prüfen, um beurteilen zu können, ob ihre Nichtigerklärung den Sinn und den Wesensgehalt dieses Aktes verändern würde [17]. Außerdem stellt die Frage, ob eine teilweise Nichtigerklärung den Wesensgehalt des Unionsrechtsakts verändern würde, ein objektives, nicht aber ein subjektives Kriterium dar, das vom politischen Willen des Organs abhängig wäre, das den streitigen Rechtsakt erlassen hat [18].

39. Insoweit kann der Wesensgehalt eines Rechtsakts nicht bestimmt werden, ohne den rechtlichen Kontext zu berücksichtigen, in den sich sein Erlass einfügt. Im vorliegenden Fall ist der angefochtene Beschluss ein Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft im Sinne von Art. 218 Abs. 6 AEUV. Es handelt sich um einen Rechtsakt, mit dem im Sinne der Art. 11 und 15 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen [19] die Zustimmung der Union zum Ausdruck gebracht wird, durch einen Vertrag gebunden zu sein, der den in den Art. 11 und 15 des am 23. Mai 1969 geschlossenen Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge [20] genannten Handlungen von Staaten entspricht. Der Wesensgehalt des angefochtenen Beschlusses wird somit zwangsläufig durch die konstitutiven Bestandteile eines Rechtsakts bestimmt, mit dem die Zustimmung der Union, durch die Genfer Akte gebunden zu sein, zum Ausdruck gebracht wird.

40. Was in diesem Zusammenhang die nicht beanstandeten Bestimmungen des angefochtenen Beschlusses betrifft, so wird in dessen Art. 1 der Beitritt der Union zur Genfer Akte genehmigt, in den Art. 2 und 5 werden die praktischen Modalitäten dieses Beitritts festgelegt, und in Art. 6 wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses bestimmt. Darüber hinaus enthält Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 3 dieses Beschlusses Bestimmungen, die nicht mit dem Beitritt der Mitgliedstaaten zur Genfer Akte in Zusammenhang stehen. Diese Bestimmungen entsprechen im Wesentlichen denen des Beschlussvorschlags und betreffen die Zuständigkeiten der Kommission im Rahmen der Umsetzung der Genfer Akte, die dort als die zuständige Behörde im Sinne von Art. 3 der Genfer Akte benannt wird.

41. Was die streitigen Bestimmungen angeht, so ermächtigt zunächst Art. 3 des angefochtenen Beschlusses die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten [21]. Sodann legt Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 und 2 dieses Beschlusses den Umfang der jeweiligen Zuständigkeiten der Union und der der Genfer Akte beigetretenen Mitgliedstaaten sowie die Regeln für die Vertretung der Union und dieser Mitgliedstaaten fest. Schließlich sieht Art. 4 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses vor, dass die Union ihr Stimmrecht in der Versammlung ausübt und die Mitgliedstaaten, die die Genfer Akte ratifiziert haben oder ihr beigetreten sind, ihr Stimmrecht nicht ausüben.

16 Urteil vom 8. Dezember 2020, Polen/Parlament und Rat (C-626/18, EU:C:2020:1000, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

17 Urteil vom 8. Dezember 2020, Polen/Parlament und Rat (C-626/18, EU:C:2020:1000, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 Urteil vom 8. Dezember 2020, Polen/Parlament und Rat (C-626/18, EU:C:2020:1000, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

19 In Wien am 21. März 1986 geschlossen. Noch nicht in Kraft getreten.

20 *United Nations Treaty Series*, Bd. 1155, S. 331.

21 Der Einfachheit halber werde ich im weiteren Verlauf der vorliegenden Schlussanträge, wenn ich mich auf den Gegenstand der in Art. 3 erteilten Ermächtigung beziehe, den Begriff „beitreten“ verwenden, um sowohl den Beitritt zur Genfer Akte als auch deren Ratifizierung abzudecken.

42. Aus dieser Zusammenfassung geht hervor, dass die streitigen Bestimmungen keine Bestandteile enthalten, die einen Ausdruck der Zustimmung der Union darstellen, durch die Genfer Akte gebunden zu sein. Die Wirkung, die ein auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 6 AEUV erlassener Beschluss entfalten soll, wird bereits durch die in Art. 1 des angefochtenen Beschlusses enthaltene Bestimmung hervorgerufen. Die übrigen Bestimmungen dieses Beschlusses, einschließlich der streitigen Bestimmungen, berühren weder die Tragweite noch den Inhalt oder die Unbedingtheit der in Art. 1 dieses Beschlusses zum Ausdruck gebrachten Zustimmung und haben daher keinen Einfluss auf den Wesensgehalt des angefochtenen Beschlusses. Die streitigen Bestimmungen sind daher vom Rest dieses Beschlusses trennbar. Aus diesen Gründen ist die Einrede der Unzulässigkeit meines Erachtens zurückzuweisen.

43. Diese Schlussfolgerung wird durch die Tatsache gestützt, dass nichts dazu zwingt, dass ein Beschluss, der die Mitgliedstaaten zum Beitritt zur Genfer Akte ermächtigt, gleichzeitig mit dem Beschluss über den Beitritt der Union zu dieser Akte erlassen werden müsste. Diese Beitrittsermächtigung für die Mitgliedstaaten könnte in einem gesonderten Beschluss erteilt werden[22]. Aus der Sicht der Genfer Akte schließt nämlich der Beitritt der Union allein den anschließenden Beitritt der Mitgliedstaaten nicht aus. Auch das Schutzniveau der im Rahmen des Lissaboner Abkommens eingetragenen Ursprungsbezeichnungen wird dadurch nicht beeinträchtigt.

44. Was das Argument des Rates zum Antrag auf Aufrechterhaltung der Wirkungen eines für nichtig erklärten Rechtsakts betrifft, teile ich die Auffassung der Kommission, dass dieser Antrag einen zusätzlichen Antrag gegenüber dem Hauptantrag auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses darstellt und keinen Antrag auf Überprüfung von Art. 3 dieses Beschlusses durch den Gerichtshof, die im Rahmen der vorliegenden Klage nicht möglich ist. Dieser Antrag hat daher keine Auswirkung auf die Prüfung der Zulässigkeit oder der Begründetheit der Klage.

45. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass die streitigen Bestimmungen vom Rest des angefochtenen Beschlusses trennbare Bestandteile sind und die Klage daher zulässig ist.

b) Zum Vorbringen der Italienischen Republik

46. Aus Art. 263 AEUV geht hervor, dass eine Nichtigkeitsklage gegen den Urheber des angefochtenen Rechtsakts, d. h. das Organ, das ihn erlassen hat, zu richten ist[23]. Der angefochtene Rechtsakt muss diesem Organ zuzurechnen sein[24].

47. Nach Art. 218 Abs. 6 Unterabs. 1 AEUV ist es der Rat, der auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft erlässt. Dieser Beschluss ist ihm zuzurechnen, und er ist der Urheber dieses Rechtsakts.

48. Der Umstand, dass das Parlament gemäß Art. 218 Abs. 6 Buchst. a AEUV einem Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft, der in die Zuständigkeit des Rates fällt, zustimmt, macht es nicht zum Urheber dieses Beschlusses. Seine Zustimmung hat einen Rechtsakt eines anderen Organs, nämlich des Rates, zum Gegenstand.

[22] Aus der Stellungnahme der Kommission zu den Streithilfeschriftsätzen ergibt sich, dass sie die Möglichkeit, einen solchen Beschluss zu erlassen, nicht ausschließt.

[23] Urteil vom 11. September 2003, Österreich/Rat (C-445/00, EU:C:2003:445, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[24] Vgl. Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K., *EU procedural law*, Oxford: Oxford University Press, 2014, S. 306, und Molinier, J., Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4. Aufl., LGDJ Lextenso, Paris, 2012, S. 203.

49. Da der angefochtene Beschluss im vorliegenden Fall vom Rat auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 6 AEUV erlassen wurde, ist die Nichtigkeitsklage gegen diesen Beschluss allein gegen dieses Organ zu richten. Eine gegen das Parlament gerichtete Klage würde als unzulässig erachtet werden. Das Vorbringen der Italienischen Republik ist daher zurückzuweisen.

3. Ergebnis zur Einrede der Unzulässigkeit

50. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen ist.

B. Zur Begründetheit

1. Zum ersten Klagegrund

a) Vorbringen der Parteien

51. Mit dem ersten Klagegrund macht die Kommission einen Verstoß gegen Art. 218 Abs. 6 und Art. 293 Abs. 1 AEUV, gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 13 Abs. 2 EUV und den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts sowie gegen das Initiativrecht der Kommission geltend.

52. Indem der Rat den Beschlussvorschlag durch die Einführung einer allen Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, der Genfer Akte beizutreten, abgeändert habe, habe er ohne jede Initiative der Kommission gehandelt und damit gegen Art. 293 Abs. 1 AEUV verstoßen und das in Art. 13 Abs. 2 EUV verankerte institutionelle Gleichgewicht beeinträchtigt.

53. In Wirklichkeit habe der Rat zwei Beschlüsse erlassen, und zwar nicht nur einen Beschluss über den Beitritt der Union zur Genfer Akte, sondern auch einen Beschluss über den Beitritt der Mitgliedstaaten zu dieser Akte. Gemäß Art. 293 Abs. 1 AEUV könne der Rat den Beschlussvorschlag einstimmig abändern. Da jedoch im vorliegenden Fall die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zum Beitritt zur Genfer Akte zu ermächtigen, nicht von der Kommission vorgeschlagen worden sei, würde die Auffassung, dass die Einführung dieser Möglichkeit lediglich eine „Änderung“ des Beschlussvorschlags darstelle, das Initiativrecht der Kommission erheblich beeinträchtigen. Die Kommission habe nicht vorgeschlagen, es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, einen verbindlichen Rechtsakt in einem Bereich zu erlassen, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Sinne von Art. 2 Abs. 1 AEUV falle. Ein Rechtsakt, mit dem die Union tätig werde und eine Angelegenheit regele, und eine Handlung, mit der die Union die Mitgliedstaaten lediglich ermächtige, tätig zu werden, wenn sie dies wünschten, hätten weder den gleichen Gegenstand noch die gleiche Zielsetzung. Eine solche Ermächtigung ließe der autonomen Entscheidungsfindung der Mitgliedstaaten breiten Raum und machte sie nach internationalem Recht gesamtschuldnerisch für die Umsetzung der Genfer Akte verantwortlich. Was die „Zielsetzung“ betreffe, so sei diese vom Rat vervollständigt worden.

54. Der Rat, unterstützt durch die Streithelfer, entgegnet, dass er mit der Änderung des Beschlussvorschlags eine formelle und eine materielle Voraussetzung für eine Änderung im Sinne von Art. 293 Abs. 1 AEUV erfüllt habe. Zum einen habe er nämlich einstimmig entschieden. Zum anderen habe er sich nicht vom Gegenstand des Beschlussvorschlags entfernt und seinen Zweck nicht geändert. Die vorgenommenen Änderungen bezweckten lediglich, dass die Union Vertragspartei der Genfer Akte werde und in der Lage sei, ihre ausschließliche

Zuständigkeit in deren Rahmen ordnungsgemäß und unter gleichzeitiger Wahrung des Zeitrangs und der Kontinuität der bereits im Rahmen des Lissabonner Abkommens eingetragenen geografischen Angaben auszuüben. Was die Zielsetzung des Beschlussvorschlags anbelange, so handele es sich dabei um die ordnungsgemäße Ausübung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union.

55. Das Vorbringen gelten zu lassen, dass der Erlass eines Beschlusses des Rates, durch den der Kommissionsvorschlag abgeändert werde, dem Fehlen eines Vorschlags gleichkomme, würde das dem Rat durch Art. 293 Abs. 1 AEUV eingeräumte Abänderungsrecht aushöhlen und ihm jede praktische Wirksamkeit nehmen. Die Behauptung der Kommission, er habe in Wirklichkeit zwei Beschlüsse erlassen, weist er als willkürlich und künstlich zurück.

56. Nach Ansicht der Italienischen Republik ist Art. 293 AEUV nicht auf das in Art. 218 AEUV geregelte Verfahren anwendbar. Der Beschluss über den Abschluss einer Übereinkunft richte sich nämlich nach Art. 218 Abs. 6 AEUV, wonach der Rat diesen Beschluss „auf Vorschlag des Verhandlungsführers“ erlasse. Es sei keinerlei Vorschlag der Kommission vorgesehen, da dieses Organ nicht als solches, sondern als Verhandlungsführer am Verfahren beteiligt sei. Somit sei es im Rahmen des fraglichen Verfahrens keinesfalls denkbar, einen Vorschlag der Kommission mit dem in Art. 293 Abs. 1 AEUV allgemein für die Zwecke der Beratungen des Rates „auf Vorschlag der Kommission“ vorgesehenen Vorschlag gleichzusetzen.

57. Das Vorbringen der Italienischen Republik ist vor dem des Rates zu prüfen.

b) Würdigung

1) Zur Anwendbarkeit von Art. 293 Abs. 1 AEUV

58. Nach Auffassung der Italienischen Republik findet Art. 293 Abs. 1 AEUV keine Anwendung auf Beschlüsse über den Abschluss internationaler Abkommen, da auf solche Beschlüsse nur Art. 218 AEUV anwendbar sei.

59. Die Art. 218 und 293 AEUV finden sich in verschiedenen Teilen des AEU-Vertrags. Während Art. 218 AEUV im Fünften Teil Titel V („Internationale Übereinkünfte“) des AEU-Vertrags enthalten ist, steht Art. 293 AEUV im Sechsten Teil Titel I Kapitel 2 („Rechtsakte der Union, Annahmeverfahren und sonstige Vorschriften“) des AEU-Vertrags.

60. Der Sechste Teil des AEU-Vertrags enthält allgemeine Bestimmungen über die Organisation und Arbeitsweise der Organe sowie über die Typologie der Rechtsakte der Union und die Verfahren zu ihrem Erlass. Diese Bestimmungen kommen neben den Bestimmungen der anderen Teile des AEU-Vertrags zur Anwendung, soweit diese Bestimmungen Verweise auf die Organe oder Rechtsakte der Union enthalten. Dies gilt unbeschadet etwaiger, auf Sonderbestimmungen in anderen Teilen des Vertrags beruhender Abweichungen von den sich aus den allgemeinen Bestimmungen des Sechsten Teils des AEUV ergebenden Regeln. Daraus folgt, dass Art. 293 AEUV grundsätzlich auf Beschlüsse anwendbar ist, die auf der Grundlage von Bestimmungen des Fünften Teils Titel V des AEU-Vertrags erlassen wurden.

61. Abgesehen von dem in der vorstehenden Nummer formulierten Argument systemischer Natur ist zu beachten, dass der Wortlaut von Art. 293 AEUV keinen Zweifel an seinem Anwendungsbereich lässt. Im ersten Teil dieser Bestimmung heißt es ausdrücklich, dass sie

immer dann Anwendung findet, wenn die Verträge (und nicht nur die Bestimmungen des Sechsten Teils des AEU-Vertrags) vorsehen, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig wird. Die einzige Voraussetzung für die Anwendung dieser Bestimmung ist daher, dass eine Bestimmung der Verträge den Erlass eines Rechtsakts durch den Rat auf Vorschlag der Kommission vorsieht. Ihr Anwendungsbereich ist daher insbesondere nicht auf Gesetzgebungsverfahren beschränkt. Demzufolge ist Art. 293 AEUV anwendbar, wenn sich aus den Bestimmungen des Fünften Teils des AEU-Vertrags ergibt, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig wird.

62. Es ist darauf hinzuweisen, dass jedes auswärtige Handeln der Union auch einen innenpolitischen Aspekt umfasst. Der Fünfte Teil Titel V des AEU-Vertrags enthält Bestimmungen über die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Organen und die Einzelheiten ihrer Handlungen im Rahmen der Aushandlung und des Abschlusses internationaler Übereinkünfte. Dies gehört zum außenpolitischen Aspekt des Handelns der Union. Dieses auswärtige Handeln der Union spiegelt sich jedoch innerhalb der Union wider, insbesondere in Beschlüssen über den Abschluss der Übereinkünfte.

63. Die Regeln für den Erlass von Rechtsakten, die für den Abschluss internationaler Übereinkünfte erforderlich sind, stellen gegenüber den allgemeinen Regeln für den Erlass von Rechtsakten der Union Sonderregeln dar. Die Sonderregeln haben nicht zur Folge, dass die allgemeinen Regeln nicht anwendbar sind, sondern bewirken, dass diese anwendbar sind, soweit in den Sondervorschriften keine Ausnahmen von ihnen vorgesehen sind. Insoweit ergibt sich aus Art. 218 AEUV nicht, dass die in Art. 293 Abs. 1 AEUV aufgestellte Regel auf einen auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 6 AEUV erlassenen Beschluss keine Anwendung findet.

64. Die vorliegende Rechtssache fällt in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik. Aus Art. 207 Abs. 3 AEUV ergibt sich, dass in diesem Bereich die Kommission für die Aushandlung internationaler Abkommen zuständig ist. Folglich wird der Rat, wenn er in diesem Bereich auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 6 AEUV erlässt, auf Vorschlag der Kommission tätig.

65. Nach alledem findet Art. 293 Abs. 1 AEUV auf einen Beschluss über den Beitritt zu einer internationalen Übereinkunft Anwendung, wenn der Rat diesen Beschluss auf Vorschlag der Kommission erlässt. Ich bin daher der Auffassung, dass das Vorbringen der Italienischen Republik als unbegründet zurückzuweisen ist.

2) Zur Argumentation der Kommission

66. Mit ihrem ersten Klagegrund wirft die Kommission dem Rat vor, gegen Grundprinzipien der Rechtsordnung der Union, nämlich den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, verstoßen zu haben. Der Rat habe das Initiativrecht der Kommission missachtet, indem er die streitige Ermächtigung ohne einen Vorschlag der Kommission, der eine solche Ermächtigung vorgesehen hätte, erlassen habe.

67. Nach Art. 13 Abs. 2 EUV, der den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verankert, handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind.

68. Außerdem bestimmt Art. 17 Abs. 2 EUV, dass, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden darf und andere Rechtsakte auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen werden, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist. Diese Bestimmung konstitutionalisiert das Vorrecht der Kommission, wonach sie das Organ mit dem grundsätzlichen Initiativrecht für den Erlass von Rechtsakten der Union ist.

69. Dieses Initiativrecht der Kommission, das auch in Art. 289 AEUV in Bezug auf Gesetzgebungsakte anerkannt wird, bedeutet, dass es Sache der Kommission ist, zu entscheiden, ob sie einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt oder nicht, es sei denn, dass sie dazu nach dem Unionsrecht verpflichtet ist. Wenn die Kommission, die nach Art. 17 Abs. 1 EUV die allgemeinen Interessen der Union fördert und zu diesem Zweck geeignete Initiativen ergreift, einen Rechtsetzungsvorschlag vorlegt, steht es ihr aufgrund dieses Initiativrechts auch zu, den Gegenstand, das Ziel und den Inhalt dieses Vorschlags zu bestimmen [25]. Dies gilt auch für ihre Vorschläge für Rechtsakte, bei denen es sich nicht um Gesetzgebungsakte handelt [26].

70. Die übrigen von der Kommission angeführten Bestimmungen, nämlich Art. 218 Abs. 6 und Art. 293 Abs. 1 AEUV, konkretisieren dieses Vorrecht der Kommission. Im letztgenannten Artikel heißt es, dass der Rat, wenn er aufgrund der Verträge auf Vorschlag der Kommission tätig wird, den Vorschlag nur einstimmig abändern kann. Es ist darauf hinzuweisen, dass Art. 293 AEUV im Unterschied insbesondere zu Art. 289 AEUV nicht den Begriff „Gesetzgebung" verwendet. Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, dass sein Anwendungsbereich auf Rechtsakte beschränkt ist, die im Gesetzgebungsverfahren, sei es gemäß dem ordentlichen oder dem besonderen Gesetzgebungsverfahren, erlassen werden.

71. Die vorgenannten Bestimmungen der Verträge ermöglichen es insgesamt, in der Union „ein Gleichgewicht zwischen der europäischen Einrichtung, die das allgemeine Interesse der Union zum Ausdruck bringen soll, einerseits, und den Regierungen im Rat, die sich ihrer Hoheit und den Merkmalen ihrer Souveränität bewusst sind, und dem … Parlament als Ausdruck des Willens der europäischen Völker, andererseits", zu gewährleisten [27]. Daraus geht insbesondere hervor, dass der Rat erst dann tätig werden kann, um einen Gesetzgebungsakt zu erlassen, wenn er mit einem Vorschlag befasst wurde [28]. Ändert er einen solchen Vorschlag ab, selbst wenn dies einstimmig geschieht, so darf er ihn nicht verfälschen, d. h., seinen Wesensgehalt grundlegend verändern, da sonst das Initiativmonopol der Kommission beeinträchtigt würde [29]. Dies gilt auch für andere Rechtsakte der Union.

72. In diesem Zusammenhang kann der erste Klagegrund der Kommission nur dann Erfolg haben, wenn die vom Rat vorgenommene Änderung die Grenzen überschritten hat, die die Kommission hinsichtlich Gegenstand, Zielsetzung und Inhalt des Rechtsakts, der Gegenstand ihres Vorschlags war, bestimmt hat.

73. Gegenstand, Zielsetzung und Inhalt des Vorschlags für einen Rechtsakt, dessen Erlass von der Kommission vorgeschlagen wird, bestimmen sich zwangsläufig nach dem rechtlichen Kontext, in den sich der vorgeschlagene Rechtsakt einfügt. Wie ich bereits im Rahmen meiner Prüfung der Einrede der Unzulässigkeit ausgeführt habe, hat die Kommission den Erlass eines Beschlusses

[25] Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission (C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 70).

[26] Urteil vom 6. September 2017, Slowakei und Ungarn/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 147).

[27] Vgl. Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. Aufl., Larcier, Brüssel, 2016, S. 275.

[28] Ebd. (S. 276).

[29] Ebd. (S. 276 und 277).

über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft im Sinne von Art. 218 Abs. 6 AEUV vorgeschlagen. Gegenstand, Zielsetzung und Inhalt dieses Vorschlags sind somit durch die von der Kommission beabsichtigte Wirkung bestimmt, und zwar hier den Beitritt der Union zur Genfer Akte.

74. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, der Genfer Akte beizutreten, kein konstitutiver Bestandteil des Ausdrucks der Zustimmung der Union ist, durch die Genfer Akte gebunden zu sein. Die Einräumung einer solchen Möglichkeit ist daher nicht unerlässlich, um die Wirkung des Beitritts zur Genfer Akte herbeizuführen. Anders verhielte es sich nur, wenn die Union nicht Partei einer internationalen Übereinkunft sein könnte, weil der Beitritt zu dieser Übereinkunft nur Staaten offensteht [30]. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Der Beitritt der Union im eigenen Namen zur Genfer Akte ist nach den Bestimmungen dieser Akte durchaus möglich.

75. Des Weiteren ist anzuerkennen, dass die streitige Ermächtigung in engem Zusammenhang mit dem Beitritt der Union zur Genfer Akte steht, da sie es ermöglicht, die zumindest potenziellen Probleme zu lösen, die sich zum einen aus der Anwendung dieser Akte in der Praxis in Bezug auf das Stimmrecht der Union in der Versammlung und zum anderen aus dem Zeitrang und der Kontinuität des Schutzes der im Rahmen des Lissabonner Abkommens erworbenen Rechte ergeben. Außerdem ändern die streitigen Bestimmungen die Zustimmung der Union, durch die Genfer Akte gebunden zu sein, nicht ab und stellen sie nicht in Frage. Die streitigen Bestimmungen hängen somit mit dem Gegenstand, der Zielsetzung und dem Inhalt des Rechtsakts zusammen, der Gegenstand des Beschlussvorschlags war.

76. In diesem Zusammenhang ist gleichwohl zu prüfen, ob die streitige Ermächtigung, obwohl sie die Zustimmung der Union, durch die Genfer Akte gebunden zu sein, nicht berührt und obwohl sie mit dem Beitritt der Union zu dieser Akte zusammenhängt, Wirkungen entfaltet, die so weit von den im Beschlussvorschlag vorgesehenen Wirkungen entfernt und so verschieden sind, dass der Erlass eines Rechtsakts, mit dem sie entfaltet werden, eine gesonderte Initiative der Kommission erfordert hätte.

77. Dies scheint mir vorliegend der Fall zu sein, da die streitige Ermächtigung, wie die Kommission geltend macht, tatsächlich zur Schaffung der Voraussetzungen führt, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, neben der Union als unabhängige Völkerrechtssubjekte auf einem Gebiet tätig zu werden, das zu den ausschließlichen Außenkompetenzen der Union gehört.

78. Diese durch die streitige Ermächtigung erzeugte Wirkung läuft meines Erachtens jedoch einem der in Art. 2 Abs. 1 AEUV niedergelegten Verfassungsgrundsätze der Unionsrechtsordnung zuwider. Diese Bestimmung stellt den Grundsatz auf, dass Mitgliedstaaten in einem Bereich, der zu den *ausschließlichen Zuständigkeiten* [31] der Union gehört, nicht tätig werden dürfen [32], es sei denn, die Union beschließt etwas anderes und ermächtigt die Mitgliedstaaten dazu.

[30] In einer solchen Situation hätte die Zustimmung der Union, durch einen Vertrag gebunden zu sein, keine Rechtswirkung gegenüber den Vertragsparteien entfaltet. Eine solche Zustimmung könnte nur von Mitgliedstaaten geäußert werden, die im eigenen Namen, aber im Interesse der Union handeln. In diesem Fall könnte der Beschluss des Rates anstelle der Zustimmung der Union vorsehen, dass die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, ihre Zustimmung zum Ausdruck zu bringen.

[31] Hervorhebung nur hier.

[32] Dieser Grundsatz wird in der deutschen Rechtslehre als „Sperrwirkung“ bezeichnet, vgl. Obwexer, W., „AEUV Art. 2“, in von der Groeben H.,, Schwarze, J., Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Rn. 16).

79. Unabhängig von den Voraussetzungen einer solchen Ermächtigung, die die mit dem zweiten Rechtsmittelgrund aufgeworfene materiell-rechtliche Problematik darstellen, bin ich der Ansicht, dass diese Ermächtigung, die definitionsgemäß eine wichtige Ausnahme von einer Verfassungsregel darstellt, einen Vorschlag der Kommission erfordert, sofern sie nicht zwingend ist, wenn die Union aufgrund völkerrechtlicher Regeln, die Beschränkungen der Zulässigkeit von Handlungen der ZSO vorsehen, daran gehindert ist, tätig zu werden.

80. Jede andere Auslegung hätte zur Folge, dass das Gleichgewicht zwischen dem Organ, das das allgemeine Interesse der Union zum Ausdruck bringen soll, und den Regierungen, das das Kernstück des rechtlichen Aufbaus der Union bildet [33], gefährdet würde. Zur Umgehung der Beschränkungen, die der ausschließlichen Natur der Zuständigkeiten der Union in bestimmten Bereichen innewohnen, würde es nämlich ausreichen, dass der Rat bei Erlass eines von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakts, der eine solche Ermächtigung nicht vorsieht, die Mitgliedstaaten von sich aus ermächtigt, im Sinne von Art. 2 Abs. 1 AEUV tätig zu werden. Im Rahmen der Außenbeziehungen könnte dies zur Folge haben, dass der Rat selbst in einem Bereich, der zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union gehört, die Mitgliedstaaten ermächtigen könnte, neben der Union tätig zu werden, was die Ausschließlichkeit der Zuständigkeit der Union in Frage stellen könnte [34].

81. Angesichts des Ausnahmecharakters der in Art. 2 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Ermächtigung und der fehlenden Notwendigkeit, die von der Kommission im Beschlussvorschlag dargelegten Ziele durch die streitige Ermächtigung zu erreichen, ist die streitige Ermächtigung als eine gesonderte Maßnahme anzusehen, die außerhalb der von der Kommission im Beschlussvorschlag festgelegten Grenzen liegt. Folglich ist es völlig gerechtfertigt, dem Vorbringen der Kommission zu folgen, dass die streitige Ermächtigung als gesonderter Beschluss anzusehen ist, der einen Vorschlag der Kommission erfordert, um erlassen werden zu können. Das bedeutet, dass die streitige Ermächtigung außerhalb der durch den Gegenstand, die Zielsetzung und den Inhalt des Beschlussvorschlags bestimmten Grenzen liegt.

82. Da die streitige Ermächtigung vom Rat ohne Vorschlag der Kommission erteilt wurde, ist daher davon auszugehen, dass der Rat dadurch, dass er den Beschlussvorschlag durch Hinzufügung der streitigen Bestimmungen, die die streitige Ermächtigung vorsehen, geändert hat, gegen Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 293 Abs. 1 AEUV, den in Art. 13 Abs. 2 EUV vorgesehenen Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sowie gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts und das Initiativrecht der Kommission verstoßen hat.

3) Zwischenergebnis

83. In Anbetracht dessen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem ersten Klagegrund stattzugeben.

[33] Siehe Nr. 71 der vorliegenden Schlussanträge.

[34] Vgl. hierzu auch Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:441, Nr. 96).

2. Zum zweiten Klagegrund

84. Das Ergebnis meiner Analyse des ersten Klagegrundes macht die Prüfung des zweiten Klagegrundes überflüssig. Gleichwohl werde ich den zweiten Klagegrund für den Fall prüfen, dass der Gerichtshof meine Analyse des ersten Klagegrundes nicht teilen und der Auffassung sein sollte, dass der Rat trotz des Fehlens eines Vorschlags der Kommission berechtigt war, Änderungen an dem Beschlussvorschlag vorzunehmen.

a) Vorbringen der Parteien

85. Mit ihrem zweiten Klagegrund wirft die Kommission dem Rat vor, gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 207 AEUV sowie gegen die Begründungspflicht verstoßen zu haben. Der Rat habe dadurch, dass er die Mitgliedstaaten ermächtigt habe, in einem Bereich tätig zu werden, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union falle, seine Befugnisse überschritten und seinen Beschluss nicht hinreichend begründet. Zwar seien derartige Ermächtigungen im Hinblick auf internationale Übereinkünfte in der Vergangenheit vom Rat in einem Bereich erteilt worden, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, doch hätten diese Ausnahmecharakter. Sie seien zum einen in Fällen erteilt worden, in denen die Union daran gehindert gewesen sei, im eigenen Namen zu handeln[35], und zum anderen in Fällen bilateraler Abkommen, in denen sie beschlossen habe, nicht selbst zu handeln[36]. In diesen Beschlüssen, mit denen eine solche Ermächtigung erteilt worden sei, habe der Rat häufig auf den Ausnahmecharakter dieser Ermächtigung hingewiesen. Die streitige Ermächtigung sei jedoch eine allgemeine Ermächtigung und weder an Bedingungen geknüpft noch zeitlich begrenzt. Nach Auffassung der Kommission reicht die in Art. 4 des angefochtenen Beschlusses vorgesehene „interne Garantie“ für die Beachtung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union nicht aus, um die Vereinbarkeit dieses Beschlusses mit den Verträgen zu gewährleisten oder einer „Verwischung“ des internationalen Standpunkts der Union vorzubeugen.

86. Im Hinblick auf das Problem des Stimmrechts der Union in der Versammlung macht die Kommission geltend, dass Art. 3 des angefochtenen Beschlusses keine angemessene Lösung biete, da es den Mitgliedstaaten freistehe, von der streitigen Ermächtigung Gebrauch zu machen oder nicht. Dagegen behindere der Beitritt der Mitgliedstaaten zur Genfer Akte die Bemühungen der Kommission, die Bestimmungen über die Abstimmungsregeln der in Rede stehenden ZSO ändern zu lassen und es der Union zu ermöglichen, im Völkerrecht einen ähnlichen Status zu haben wie Staaten, wenn sie in einem Bereich tätig werde, der in ihre ausschließliche Zuständigkeit falle. Im Übrigen dürfe die Bedeutung des Stimmrechts im vorliegenden Fall nicht überbewertet werden, da die Entscheidungen in der Versammlung, die sich hauptsächlich mit Verwaltungsfragen befasse, nur sehr selten per Abstimmung, sondern eher einvernehmlich getroffen würden.

[35] Vgl. u. a. Entscheidung 2003/93/EG des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Haager Übereinkommen von 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern im Interesse der Gemeinschaft (ABl. 2003, L 48, S. 1) zu unterzeichnen.

[36] Vgl. u. a. Verordnung (EG) Nr. 662/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Einführung eines Verfahrens für die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten über spezifische Fragen des auf vertragliche und außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendenden Rechts (ABl. 2009, L 200, S. 25).

87. In Bezug auf das Problem des Zeitrangs von Eintragungen im Rahmen des Lissabonner Abkommens und der Kontinuität des Schutzes ist die Kommission der Ansicht, dass der Gerichtshof nicht als sicher ansehen könne, dass sich der Zeitrang ohne den Beitritt der Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien dieses Abkommen seien, ändern werde.

88. Hinsichtlich der Begründung des angefochtenen Beschlusses macht die Kommission geltend, dass dessen achter Erwägungsgrund in sich widersprüchlich sei. Zwar scheine der erste Satz der Versammlung „eine Chance zu geben", auf die Frage des Stimmrechts der Union einzugehen, nach dem zweiten Satz „sollte" den Mitgliedstaaten jedoch unabhängig davon, was die künftige Versammlung entscheiden könnte, eine Ermächtigung erteilt werden.

89. Der Rat, unterstützt durch die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten, ist der Ansicht, dass die von der Kommission befürwortete enge Auslegung von Art. 2 Abs. 1 AEUV weder durch eine wörtliche noch durch eine teleologische Auslegung gestützt werde. Nach Auffassung des Rates soll diese Bestimmung die eigene konstitutionelle Weiterentwicklung der Union durch die Zuweisung oftmals ausschließlicher Zuständigkeiten mit einer internationalen Rechtsordnung, deren primäre Subjekte die Staaten seien, in Einklang bringen. Um ihre Ziele auf internationaler Ebene zu erreichen, solle die Union von der Stellung der Mitgliedstaaten als vollwertige internationale Akteure in vollem Umfang Gebrauch machen, um ihre Effizienz zu steigern und die ordnungsgemäße Ausübung ihrer Rechte auf internationaler Ebene zu gewährleisten. Der Rat meint, er müsse die Mitgliedstaaten ermächtigen können, im Interesse der Union tätig zu werden, und zwar unter vollständiger Beachtung zum einen ihrer ausschließlichen Zuständigkeit und zum anderen des Systems der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Unionsorganen, das jedem Organ seine eigene Rolle innerhalb des institutionellen Gefüges der Union und bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben zuweise.

90. Zu dem auf einen Begründungsmangel gestützten Vorbringen der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass der angefochtene Beschluss eine hinreichende Erläuterung der Umstände, die die streitige Ermächtigung rechtfertigten, enthalte und diese Erläuterung in einem der Kommission bekannten Kontext gegeben worden sei. Dieses Vorbringen sei daher zurückzuweisen.

b) Würdigung

1) Zu Art. 2 Abs. 1 AEUV

91. Wie bereits dargelegt, ist die folgende Analyse nur dann relevant, wenn der Gerichtshof meine Schlussfolgerungen zum ersten Klagegrund nicht teilt und entgegen meinem Vorschlag davon ausgeht, dass der Rat gemäß Art. 293 AEUV berechtigt war, die angefochtene Änderung des Beschlussvorschlags vorzunehmen, ohne dass die Kommission einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet hat.

92. Der zweite Klagegrund ist in Wirklichkeit untrennbar mit dem ersten Klagegrund verbunden, da sie dieselbe Problematik betreffen, nämlich die Befugnis, die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, in einem Bereich tätig zu werden, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Rahmen von Außenbeziehungen fällt. Während jedoch der erste Klagegrund das Verhältnis zwischen den in Art. 2 Abs. 1 AEUV aufgestellten Regeln und dem Initiativrecht der Kommission betrifft, betrifft der zweite Klagegrund die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 AEUV.

93. Die Prüfung des zweiten Klagegrundes erfordert daher die Feststellung, wie Art. 2 Abs. 1 AEUV auszulegen ist, soweit diese Bestimmung vorsieht, dass die Union die Mitgliedstaaten ermächtigen kann, in einem Bereich, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, gesetzgeberisch tätig zu werden und verbindliche Rechtsakte zu erlassen. Im vorliegenden Fall wird die ausschließliche Zuständigkeit der Union nicht bestritten, und keine der Parteien hegt Zweifel daran, dass die streitige Ermächtigung in den Anwendungsbereich von Art. 2 Abs. 1 AEUV fällt.

94. Wie ich bereits ausgeführt habe [37], stellt Art. 2 Abs. 1 AEUV einen Verfassungsgrundsatz des Unionsrechts auf, der den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung konkretisiert. Seine Bedeutung wird dadurch unterstrichen, dass er zu den ersten, den Grundsätzen gewidmeten Bestimmungen des AEU-Vertrags gehört.

95. Soweit Art. 2 Abs. 1 AEUV die Ermächtigung der Mitgliedstaaten betrifft, ist er eine Kodifizierung der Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere der Urteile Donckerwolcke und Schou [38], Bulk Oil (Zug) [39] und Werner [40]. Die Kommission sieht darin auch die Kodifizierung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum auswärtigen Handeln der Union in Fällen, in denen die Union aufgrund völkerrechtlicher Regeln daran gehindert ist, im eigenen Namen zu handeln, oder wenn sie, ohne daran gehindert zu sein, beschließt, nicht tätig zu werden, während die Mitgliedstaaten ein solches Tätigwerden beabsichtigen. Die Rechtslehre scheint die Tätigkeit der Mitgliedstaaten als „Verwalter" der Union [41] eher als eine in den Verträgen nicht kodifizierte Ausnahme anzusehen, die nicht unmittelbar von Art. 2 Abs. 1 AEUV erfasst wird [42].

96. Unabhängig von den Absichten der Verfasser der Verträge spricht der Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 AEUV, soweit er die Ermächtigung der Mitgliedstaaten betrifft, für eine weite Auslegung seines Anwendungsbereichs. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass diese Regel nur auf die von der Kommission angeführten Fälle anwendbar ist. Die Kommission selbst scheint nicht auszuschließen, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, auch in anderen Situationen tätig zu werden.

97. Somit zielt die Frage, die im Mittelpunkt des zweiten Klagegrundes steht, darauf ab, zu bestimmen, unter welchen etwaigen Voraussetzungen auf die Ermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 AEUV zurückgegriffen werden kann. Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage ist es nämlich nicht Sache des Gerichtshofs, zu beurteilen, welche Mittel am besten geeignet sind, um der Union gegenüber anderen Parteien einer internationalen Übereinkunft einen angemessenen Status zu gewährleisten, wozu er im Übrigen auch nicht in der Lage ist. Dagegen ist es Sache des Gerichtshofs, zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für den Rückgriff auf die in Art. 2 Abs. 1 AEUV vorgesehene Ermächtigung erfüllt sind.

37 Siehe Nr. 78 der vorliegenden Schlussanträge.

38 Urteil vom 15. Dezember 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

39 Urteil vom 18. Februar 1986 (174/84, EU:C:1986:60).

40 Urteil vom 17. Oktober 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

41 Vgl. Urteil vom 5. Mai 1981, Kommission/Vereinigtes Königreich (804/79, EU:C:1981:93, Rn. 30). Vgl. insoweit auch Cremona, M., „Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union", in: Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M., und Spaventa, E. (Hrsg.), *A Constitutional Order of States*?: *Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, London, 2011, S. 435 bis 458.

42 Vgl. insoweit Obwexer, W, „AEUV Art. 2", in von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Rn. 20, und Pelka, S. C., „AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten]", in Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., und Schoo J. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2019, Rn. 12.

98. Insoweit weise ich darauf hin, dass die Parteien keinen Zweifel daran haben, dass die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zum Tätigwerden in einem Bereich zu ermächtigen, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, nicht als unbegrenzt oder bedingungslos aufgefasst werden kann [43]. Aus dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung folgt, dass dann, wenn die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit in einem bestimmten Bereich auf die Union übertragen und sie ihr als ausschließliche Zuständigkeit zuweisen, die Ausübung dieser Zuständigkeit durch die Mitgliedstaaten als Verstoß gegen diesen Grundsatz anzusehen ist. Dies scheint sich aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 AEUV zu ergeben, der den Ausnahmecharakter der dort vorgesehenen Ermächtigung der Mitgliedstaaten hervorhebt. Zum einen wird diese Ermächtigung als Ausnahme von der am Anfang von Art. 2 AEUV aufgestellten Regel dargestellt, und zum anderen unterliegt der Rückgriff auf diese Ermächtigung nicht der Entscheidung der Mitgliedstaaten, sondern der der Union [44].

99. Ist eine Maßnahme nur ausnahmsweise zulässig, so müssen objektive Rechtfertigungsgründe vorliegen, um auf sie zurückgreifen zu können. Eine solche Maßnahme sollte ein gerechtfertigtes Ziel verfolgen, geeignet sein, dieses Ziel zu erreichen, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; andernfalls könnte die in den Verträgen erfolgte Zuweisung einer Zuständigkeit an die Union als ausschließliche Zuständigkeit leicht in Frage gestellt werden.

100. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs obliegt der Nachweis des ausschließlichen Charakters der Außenzuständigkeit der Union der betroffenen Partei, die sich auf ihn berufen möchte [45]. Entsprechend ist meines Erachtens davon auszugehen, dass es Sache der Partei ist, die sich auf die in Art. 2 Abs. 1 AEUV vorgesehene Ausnahme beruft, die Gesichtspunkte vorzutragen, die den Rückgriff auf die dort vorgesehene Ermächtigung rechtfertigen. Im vorliegenden Fall obliegt es daher dem Rat, das Vorliegen einer objektiven Rechtfertigung für die Erteilung der streitigen Ermächtigung an die Mitgliedstaaten, die Möglichkeit, die mit dieser Ermächtigung angestrebten Ziele zu erreichen, sowie den Umstand nachzuweisen, dass diese Ermächtigung nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist.

101. In diesem Zusammenhang führt der Rat zwei Rechtfertigungen an, und zwar erstens die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die Union über das Stimmrecht in der Versammlung verfügt, und zweitens die Notwendigkeit, den Schutz der erworbenen Rechte, die sich aus den Eintragungen im Rahmen des Lissabonner Abkommens ergeben, zu gewährleisten.

102. Meines Erachtens sprechen diese Rechtfertigungen dafür, dass die Union eventuell auf die Ermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 AEUV zurückgreifen kann.

103. Als Erstes kann nämlich das Argument des Rates zum Vorliegen des die Stimmrechte der ZSO in der Versammlung betreffenden Problems nicht widerlegt werden. Die wörtliche Auslegung von Art. 22 der Genfer Akte lässt den Schluss zu, dass die Union im Fall der Abstimmung in der Versammlung über keine Stimme verfügt, wenn keiner der Mitgliedstaaten

[43] Wie Generalanwalt Pitruzzella in seinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Hessischer Rundfunk (C-422/19 und C-423/19, EU:C:2020:756, Rn. 43) ausgeführt hat, darf eine solche Ermächtigung, um mit der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union vereinbar zu sein, nur von begrenzter Art sein und nicht zu einer dauerhaften Änderung der sich aus dieser Ausgestaltung ergebenden Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten führen.

[44] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Dezember 1976, Donckerwolcke und Schou (41/76, EU:C:1976:182, Rn. 32), vom 17. Oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, Rn. 12), sowie vom 17. Oktober 1995, Leifer u. a. (C-83/94, EU:C:1995:329, Rn. 12).

[45] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 75), und vom 20. November 2018, Kommission/Rat (Meeresschutzgebiet Antarktis) (C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 115).

Vertragspartei der Akte ist. Die Versammlung ist keine Einrichtung, der keine Befugnisse zukommen. Sie hat nach der Genfer Akte konkrete Zuständigkeiten, die sich auf die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien und Wirtschaftsteilnehmer auswirken können. Obwohl eine Entscheidung durch Abstimmung nur hilfsweise vorgesehen ist, ist sie nicht ausgeschlossen. In diesem Zusammenhang kann eine Ermächtigung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 AEUV, mit der sichergestellt werden kann, dass die Union über ein Stimmrecht in der Versammlung verfügt, nicht als nicht gerechtfertigt angesehen werden [46].

104. Das Gleiche gilt als Zweites für das Vorbringen des Rates zur Notwendigkeit, die Kontinuität des Schutzes der im Rahmen des Lissabonner Abkommens eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sicherzustellen. Zwar scheint Art. 31 der Genfer Akte die Kontinuität dieses Schutzes auch ohne den Beitritt der sieben betroffenen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, doch ist nicht ausgeschlossen, dass dieses Schutzniveau niedriger ist als dasjenige, das im Fall der Einbeziehung von im Rahmen des Lissabonner Abkommens eingetragenen Ursprungsbezeichnungen in das durch die Genfer Akte eingeführte System gewährt wird.

105. Zunächst ermöglicht es Art. 31 der Genfer Akte meines Erachtens insoweit nicht, den Schutz der Ursprungsbezeichnungen in den Beziehungen zwischen den sieben betroffenen Mitgliedstaaten (für den Fall, dass sie dieser Akte nicht beitreten sollten) und den nur der Genfer Akte beigetretenen Staaten (d. h. Drittstaaten, die nicht Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens sind) zu gewährleisten. Tritt einer der sieben betroffenen Mitgliedstaaten der Genfer Akte nicht bei, so genießen die von diesem Staat vor Inkrafttreten der Genfer Akte eingetragenen Ursprungsbezeichnungen mangels einer neuen Eintragung keinen Schutz in Vertragsstaaten der Genfer Akte, die nicht Vertragsstaaten des Lissabonner Abkommens sind. Zwar könnte eine etwaige erneute Eintragung durch die Union erfolgen, aber keine Bestimmung der Genfer Akte lässt mit Sicherheit darauf schließen, dass der Zeitrang einer derart eingetragenen Ursprungsbezeichnung auf der Grundlage der von dem betreffenden Mitgliedstaat unter dem Lissabonner Abkommen vorgenommenen Eintragung bestimmt würde.

106. Sodann würde den sieben betroffenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, ihre bereits im Rahmen des Lissaboner Abkommens eingetragenen Ursprungsbezeichnungen in das durch die Genfer Akte geschaffene Schutzsystem aufzunehmen. In dieser Situation besteht selbst ohne das Risiko eines „Verlusts“ erworbener Rechte die Gefahr, dass bestimmte Vorteile aus der Teilnahme an einem System, das nach Angaben seiner Urheber mit der Absicht konzipiert wurde, es attraktiver als das vorherige System zu machen, und das offenbar darauf abzielt, dieses vorherige System zu ersetzen, für die betroffenen Wirtschaftsbeteiligten ausgeschlossen sind.

107. Eine Auslegung der Bestimmungen der Genfer Akte dahin, dass der Beitritt der Union zur Folge hat, dass die Union an die Stelle der Mitgliedstaaten tritt, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens sind, würde es zwar ermöglichen, die in Rede stehenden Probleme zu vermeiden. Eine solche Wirkung ist in der Genfer Akte jedoch nicht ausdrücklich vorgesehen. Die Union als Vertragspartei ist nicht in der Lage, den anderen Vertragsparteien oder dem Sekretariat der WIPO eine solche Auslegung vorzuschreiben. Diese Unsicherheit im Hinblick auf die Rechtsfolgen erfordert einen vorsichtigen Ansatz. Es sollten die erforderlichen Maßnahmen

[46] Die Kommission stellt fest, dass eine solche Ermächtigung nach dem Abschluss des am 27. Juni 2013 von der WIPO angenommenen Vertrags von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken, der dieselben Bestimmungen über die Stimmrechte der ZSO enthalte, nicht erteilt worden sei, vgl. Art. 13 Abs. 3 dieses Vertrags. Dieses Argument geht meines Erachtens ins Leere. Der Umstand, dass Maßnahmen unterblieben sind, um bestimmten Problemen im Zusammenhang mit der Durchführung einer Übereinkunft abzuhelfen, zwingt nämlich nicht dazu, in Bezug auf dasselbe Problem im Rahmen einer anderen Übereinkunft untätig zu bleiben.

ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Rechtsstellung von Wirtschaftsbeteiligten, die bereits Eintragungen im Rahmen des Lissabonner Abkommens vorgenommen haben, nicht gefährdet wird.

108. Meines Erachtens stellt die streitige Ermächtigung eine Maßnahme dar, mit der die Risiken im Zusammenhang mit dem Stimmrecht der Union in der Versammlung und der Kontinuität des Schutzes von im Rahmen des Lissabonner Abkommens eingetragenen Ursprungsbezeichnungen beseitigt werden können. Auch wenn diese Risiken nicht durch die Ermächtigung selbst beseitigt werden, schafft diese doch die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten ihnen nach ihrem Beitritt zur Genfer Akte abhelfen.

109. Um diese Risiken zu beseitigen, ist es gleichwohl nicht erforderlich, dass die sieben betroffenen Mitgliedstaaten verpflichtet werden, der Genfer Akte beizutreten. Es genügt, ihnen eine solche Möglichkeit einzuräumen. In Anbetracht bestimmter Verpflichtungen aus dem Beitritt sollte es den betroffenen Mitgliedstaaten überlassen bleiben, unter Berücksichtigung der Anzahl der im Rahmen des Lissabonner Abkommens vorgenommenen Eintragungen und der Interessen der Inhaber der sich daraus ergebenden Rechte zu entscheiden, ob ihr Beitritt zur Genfer Akte erforderlich ist.

110. Zwar trifft es zu, dass das Problem des Stimmrechts der Union in der Versammlung nicht gelöst worden wäre, wenn keiner der betroffenen Mitgliedstaaten von der durch die streitige Ermächtigung eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht hätte. Allerdings hatte der Rat Grund zu der Annahme, dass einige Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen würden, und tatsächlich sind zwei Mitgliedstaaten der Genfer Akte beigetreten.

111. Da die streitige Ermächtigung somit eine Maßnahme darstellt, mit der die Risiken im Zusammenhang mit dem Stimmrecht der Union in der Versammlung und der Kontinuität des Schutzes von im Rahmen des Lissabonner Abkommens eingetragenen Ursprungsbezeichnungen beseitigt werden können, ist zu prüfen, ob sie über das hinausgeht, was zur Erreichung des vorgenannten Ziels erforderlich ist.

112. Ich sehe keine anderen Mittel, mit denen das in Rede stehende Ziel erreicht werden könnte. Sicherlich könnte man versuchen, andere Vertragsparteien sowie das WIPO-Sekretariat zu einer Auslegung der Genfer Akte zu bewegen, wonach die ZSO in der Versammlung über mindestens eine Stimme verfügen und die Union an die Stelle der sieben betroffenen Mitgliedstaaten tritt, soweit es um den Schutz von im Rahmen des Lissabonner Abkommens eingetragenen Ursprungsbezeichnungen geht. Der Erfolg eines solchen Ansatzes wäre jedoch nicht vorhersehbar, hinge von den anderen Vertragsparteien und dem Sekretariat der WIPO ab und wäre daher ungewiss. Dagegen ermöglicht es der Beitritt der Mitgliedstaaten zur Genfer Akte, die betreffenden Risiken von Rechts wegen auszuschließen.

113. Die einzige Frage, die sich stellt, ist die, ob es erforderlich ist, nicht nur die sieben betroffenen Mitgliedstaaten, sondern alle Mitgliedstaaten zum Beitritt zur Genfer Akte zu ermächtigen. Eine solche Ermächtigung könnte durch die Notwendigkeit gerechtfertigt sein, eine möglichst hohe Anzahl von Stimmen der Union in der Versammlung zu gewährleisten.

114. Insoweit geht aus den Erwägungsgründen des angefochtenen Beschlusses nicht hervor, dass die Notwendigkeit, eine möglichst hohe Anzahl von Stimmen der Union in der Versammlung zu gewährleisten, der Grund für die Erteilung der streitigen Ermächtigung sei [47]. Dort wird lediglich erwähnt, dass die Frage des Stimmrechts geregelt werden müsse, und es wird den Mitgliedstaaten überlassen, zu entscheiden, ob sie von der streitigen Ermächtigung Gebrauch machen wollen. Der Beitritt eines einzigen Staates reicht aus, um die Gefahr auszuschließen, dass die Union über kein Stimmrecht in der Versammlung verfügt.

115. Die Parteien berufen sich in diesem Zusammenhang auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten. Dies liefe auf ein Verbot hinaus, nur bestimmten Mitgliedstaaten die Ermächtigung zum Beitritt zur Genfer Akte zu erteilen. Insoweit schließe ich mich der Auffassung der Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Schweden (Abwasserbehandlungsanlagen) [48], an, in denen sie darauf hingewiesen hat, dass der Gerichtshof zwar noch nicht präzisiert habe, wie die Gleichheit der Mitgliedstaaten auszulegen sei, doch davon auszugehen sei, dass die Rechtsprechung zum Grundsatz der Gleichbehandlung auch zugunsten der Mitgliedstaaten gelte. Danach dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine derartige Behandlung objektiv gerechtfertigt ist [49].

116. Die Lage der sieben betroffenen Mitgliedstaaten unterscheidet sich von derjenigen der übrigen Mitgliedstaaten. Der Umstand, dass Letztere der Genfer Akte nicht beigetreten sind, bringt keinerlei Gefahr in Bezug auf den Schutz der bereits im Rahmen des Lissabonner Abkommens eingetragenen Ursprungsbezeichnungen mit sich. Diese Gefahr erfordert, dass den sieben betroffenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Beitritts zur Genfer Akte eröffnet wird. Im Hinblick auf das Stimmrecht gibt es für die Interessen der Mitgliedstaaten keine solche Rechtfertigung, da der angefochtene Beschluss ausdrücklich vorsieht, dass nicht die Mitgliedstaaten, sondern die Union in der Versammlung abstimmt. Die Ungleichbehandlung zwischen den sieben betroffenen Mitgliedstaaten und den übrigen Mitgliedstaaten aufgrund der Beschränkung des Anwendungsbereichs der streitigen Ermächtigung allein auf die sieben betroffenen Mitgliedstaaten hätte somit keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zur Folge.

117. Im Übrigen könnten die Mitgliedstaaten, wie ich bereits in Nr. 43 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, künftig durch einen gesonderten Beschluss ermächtigt werden, der Genfer Akte beizutreten. So ist es im Fall einer Änderung der Lage stets möglich, einen Beschluss zu erlassen, mit dem die Mitgliedstaaten zum Beitritt ermächtigt werden, insbesondere um die Position der Union in der Versammlung zu stärken, falls sich dies als notwendig erweisen sollte.

118. Angesichts der vorstehenden Ausführungen bin ich der Ansicht, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Ermächtigung aller Mitgliedstaaten zum Beitritt zur Genfer Akte über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die Risiken, die sich aus dem Nichtbeitritt der Mitgliedstaaten zu dieser Akte ergeben, zu beseitigen.

[47] Aus demselben Grund ist das Argument einiger als Streithelfer beigetretener Mitgliedstaaten ohne Belang, dass es notwendig sei, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, den auf Unionsebene nicht harmonisierten Schutz geografischer Angaben für nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse zu gewährleisten. Aus der Begründung des angefochtenen Beschlusses geht nämlich nicht hervor, dass dieser Umstand einer der Gründe für die Erteilung der streitigen Ermächtigung war. Im Übrigen stellt das geltend gemachte Argument die Feststellung des Gerichtshofs im Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat (Überarbeitetes Lissabonner Abkommen), in Frage, wonach die Zuständigkeit der Union in dem von der Genfer Akte geregelten Bereich ausschließlich ist (siehe Nr. 14 der vorliegenden Schlussanträge).

[48] C-22/20, EU:C:2021:250.

[49] Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Schweden (Abwasserbehandlungsanlagen) (C-22/20, EU:C:2021:250, Nr. 35).

119. Die Kommission macht geltend, die streitige Ermächtigung sei unbedingt und zeitlich unbeschränkt. Einige Bestimmungen von Art. 4 des angefochtenen Beschlusses legen den der Genfer Akte beigetretenen Mitgliedstaaten jedoch erhebliche Beschränkungen auf. Erstens werden die Union und die Mitgliedstaaten im besonderen Verband von der Kommission vertreten. Zweitens ist die Union für die Wahrnehmung der Rechte und die Erfüllung der Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten, die der Genfer Akte beigetreten sind, zuständig. Drittens nimmt die Kommission alle nach Maßgabe der Genfer Akte erforderlichen Mitteilungen im Namen der Union und der betroffenen Mitgliedstaaten vor. Viertens schließlich übt die Union ihr Stimmrecht in der Versammlung aus, während die Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht nicht ausüben. Meines Erachtens ermöglichen es diese Bestimmungen, die Gefahr etwaiger Meinungsverschiedenheiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten in der Versammlung und im Rahmen der Umsetzung der Genfer Akte zu minimieren. Im vorliegenden Fall ist die den Mitgliedstaaten erteilte Ermächtigung daher von begrenzter Art und führt nicht zu einer dauerhaften Änderung der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten.

120. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass der angefochtene Beschluss gegen Art. 2 Abs. 1 AEUV verstößt, soweit die streitigen Bestimmungen vorsehen, dass nicht nur die sieben betroffenen Mitgliedstaaten, sondern alle Mitgliedstaaten ermächtigt werden, der Genfer Akte beizutreten.

2) Zur Begründung

121. Die Kommission trägt vor, es bestehe ein Widerspruch zwischen zwei Sätzen des achten Erwägungsgrundes des angefochtenen Beschlusses. Dieser Widerspruch besteht jedoch nur bei einer subjektiven Lesart dieses Erwägungsgrundes, die aus dem Blickwinkel des Ansatzes der Kommission in Bezug auf das Stimmrechtsproblem vorgenommen wird. Anders als die Kommission bin ich der Ansicht, dass der erste Satz dieses Erwägungsgrundes nicht so zu verstehen ist, dass er der Versammlung „eine Chance gibt“, auf die Frage des Stimmrechts der Union einzugehen, sondern als Darstellung eines Problems, dessen Lösung im zweiten Satz dieses Erwägungsgrundes vorgeschlagen wird.

122. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs muss die Begründung eines Rechtsakts der Natur des betreffenden Rechtsakts und dem Kontext, in dem er erlassen worden ist, angepasst sein. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob eine Begründung ausreichend ist, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet und insbesondere anhand des Interesses, das die Adressaten des Rechtsakts an Erläuterungen haben können [50].

123. Ferner steht fest, dass es sich bei der in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Begründungspflicht um ein wesentliches Formerfordernis handelt, das von der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört [51].

[50] Urteil vom 15. Juli 2021, Kommission/Landesbank Baden-Württemberg und SRB (C-584/20 P und C-621/20 P, EU:C:2021:601, Rn. 104 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[51] Urteil vom 30. April 2019, Italien/Rat (Fangquoten für Schwertfisch im Mittelmeer) (C-611/17, EU:C:2019:332, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

124. Insoweit ermöglicht es der achte Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, einen Zusammenhang zwischen der streitigen Ermächtigung und dem Problem des Stimmrechts der Union in der Versammlung herzustellen. Sodann bezieht sich das Vorbringen der Kommission in Wirklichkeit nicht auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses, sondern auf die Stichhaltigkeit der zur Beseitigung des Stimmrechtsproblems gewählten Lösung, die bereits Gegenstand meiner Analyse zu Art. 2 Abs. 1 AEUV war.

125. In Anbetracht dessen bin ich der Ansicht, dass das Vorbringen zum Begründungsmangel zurückzuweisen ist.

3) Zwischenergebnis

126. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass dem zweiten Klagegrund stattzugeben ist und die streitigen Bestimmungen des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären sind.

VI. Zeitweilige Aufrechterhaltung der Wirkungen des angefochtenen Beschlusses

127. Für den Fall, dass der Gerichtshof den angefochtenen Beschluss für nichtig erklären sollte, wird er zu prüfen haben, ob die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses bis zum Erlass des neuen Beschlusses des Rates aufrechtzuerhalten sind.

128. Die Französische Republik und Ungarn haben die Genfer Akte gemäß Art. 3 des angefochtenen Beschlusses bereits unterzeichnet und ratifiziert. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Kommission dem Rat im Anschluss an das Urteil des Gerichtshofs einen Beschlussvorschlag für die Ermächtigung der Mitgliedstaaten zum Beitritt zur Genfer Akte vorlegt, der den sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Hinweisen entsprechen wird [52]. In der Zwischenzeit sollten meines Erachtens die Wirkungen der Art. 3 und 4 des angefochtenen Beschlusses aufrechterhalten werden, da sie die Rechtsgrundlage für Handlungen bilden, die im Hinblick auf den künftigen Beschluss wohl als rechtmäßig angesehen werden können.

129. Aus diesen Gründen und unter Berücksichtigung der anders gelagerten Situation der sieben betroffenen Mitgliedstaaten schlage ich dem Gerichtshof vor, die Wirkungen der Art. 3 und 4 des angefochtenen Beschlusses, soweit es um den etwaigen vor dem Urteil des Gerichtshofs erfolgten Beitritt der sieben betroffenen Mitgliedstaaten zur Genfer Akte geht, so lange aufrechtzuerhalten, bis binnen angemessener Frist, die sechs Monate ab Verkündung des Urteils nicht überschreiten sollte, ein Beschluss des Rates in Kraft tritt.

VII. Kosten

130. Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da ich vorschlage, der Klage stattzugeben, und die Kommission beantragt hat, den Rat zur Tragung der Kosten zu verurteilen, sind ihm meines Erachtens die Kosten aufzuerlegen.

[52] Ein solcher Vorschlag wäre für den Fall erforderlich, dass der Gerichtshof dem ersten Klagegrund stattgibt.

131. Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Belgien, die Tschechische Republik, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Kroatien, die Italienische Republik, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich und die Portugiesische Republik als Streithelfer ihre eigenen Kosten.

VIII. Ergebnis

132. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

– Art. 3 des Beschlusses (EU) 2019/1754 des Rates vom 7. Oktober 2019 über den Beitritt der Europäischen Union zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben für nichtig zu erklären;

– Art. 4 des Beschlusses 2019/1754 für nichtig zu erklären, soweit er auf die Mitgliedstaaten Bezug nimmt;

– die Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des Beschlusses 2019/1754, soweit dies die Ratifizierungen der von diesem Beschluss erfassten Genfer Akte durch die Französische Republik und Ungarn sowie etwaige vor dem Urteil des Gerichtshofs erfolgte Ratifizierungen dieser Akte oder Beitritte zu dieser Akte durch die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, die Italienische Republik, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik betrifft, so lange aufrechtzuerhalten, bis binnen angemessener Frist, die sechs Monate ab Verkündung des Urteils nicht überschreiten sollte, ein Beschluss des Rates der Europäischen Union in Kraft tritt;

– dem Rat neben seinen eigenen Kosten die Kosten der Europäischen Kommission aufzuerlegen;

– dem Königreich Belgien, der Tschechischen Republik, der Hellenischen Republik, der Französischen Republik, der Republik Kroatien, der Italienischen Republik, Ungarn, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich und der Portugiesischen Republik ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.