

Institutionelles: Kommissionsbeschluss zur GEREK-Beteiligung des Kosovo für nichtig erklärt

EUV Art. 17 I; VO (EU) 2018/1971 Art. 35 II

Der EuGH erklärt den Beschluss der Europäischen Kommission, mit dem die Beteiligung des Kosovos am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zugelassen wurde, für nichtig. Der EuGH merkt in seiner Begründung an, dass es sich beim Kosovo um keinen „Drittstaat“ im Sinne des Unionsrechts handele; er aber einem solchen gleichzustellen sei.

Leitsatz

1. Die unterschiedlichen Sprachfassungen des EU- sowie des AEUV-Vertrags lassen den Schluss auf die unterschiedliche Bedeutung von „Drittstaat“ und „Drittland“ nicht zu. Der Kosovo ist einem „Drittland“ im Sinne der GEREK-Verordnung gleichzustellen.

Leitsatz

2. Art. 17 EUV weist der Kommission keine Zuständigkeit für die einseitige Festlegung der Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung der NRB von Drittländern zu. Der GEREK und dem GEREK-Büro obliegt die ausschließliche Zuständigkeit für ebendiese Arbeitsvereinbarungen. (Leitsätze der Redaktion)

EuGH, Urteil vom 17.1.2023 – C-632/20 P (Königreich Spanien/Europäische Kommission)

EuZW-Übersicht

	Rn.
Begriff „Drittstaat“ iSv Art. 35 VO (EU) 2018/1971	<u>32-65</u>
Art. 111 des SAA Kosovo iVm Art. 35 VO (EU) 2018/1971	<u>66-73</u>
Beteiligung des Kosovo am GEREK	<u>74-95</u>
17 EUV als gültige Rechtsgrundlage und Auslegung von Art. 35 II VO (EU) 2018/1971	<u>96-126</u>
Zur Klage vor dem EuG	<u>127-137</u>

Zum Sachverhalt:

Mit seinem Rechtsmittel beantragt das Königreich Spanien die Aufhebung des Urteils des EuG vom 23.9.2020 (EuG ECLI:EU:T:2020:440 = BeckRS 2020, 36656 – Spanien/Kommission (T-370/19); im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das EuG seine Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission vom 18.3.2019 über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde des Kosovos am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektro-

nische Kommunikation (ABl. 2019 C 115, 26; im Folgenden: streitiger Beschluss) abgewiesen hat.

Streitiger Beschluss

Der streitige Beschluss, der in seinen Erwgr. 1-3 auf Art. 17 I EUV, auf Art. 35 II VO (EU) 2018/1971 (ABl. 2018 L 321, 1; im Folgenden: VO 2018/1971) auf Art. 111 des SAA Kosovo Bezug nimmt, sieht in Art. 1 vor: „Die (NRB) des Kosovos, die in erster Linie für die Beaufsichtigung des laufenden Marktgeschehens im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste zuständig ist, kann sich am Regulierungsrat und den Arbeitsgruppen des (GEREK) und (am) Verwaltungsrat des GEREK-Büros beteiligen. Das Mandat für die Beteiligung der (NRB) des Kosovos ist als Anhang beigefügt.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

Die Vorgeschichte des Rechtsstreits ist in den Rn. 1-11 des angefochtenen Urteils geschildert und kann für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens wie folgt zusammengefasst werden.

In der Zeit von 2001-2015 schloss die Union Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit sechs Westbalkanländern, darunter Bosnien-Herzegowina und das Kosovo. In ihrer Mitteilung vom 6.2.2018 an das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“ (COM(2018) 65 final) befürwortete die Kommission Maßnahmen zur Entwicklung der digitalen Gesellschaft und zur Angleichung der Rechtsvorschriften dieser Länder an die Rechtsvorschriften der Union. Eine dieser Maßnahmen bestand darin, den Westbalkan in bestehende Regulierungsgremien oder Expertengruppen wie das GEREK zu integrieren. So heißt es in Abschn. 8.3.1 der Arbeitsunterlage der Kommission vom 22.6.2018 mit dem Titel „Maßnahmen zur Förderung einer Digitalstrategie für den Westbalkan“ (SWD(2018) 360 final): „Eine engere Beziehung zwischen den NRB der EU und den NRB des westlichen Balkans wird dazu beitragen, die Regulierungspraktiken in der Region denen der Union anzunähern. ... Während vier der sechs Volkswirtschaften des westlichen Balkans derzeit beim GEREK Beobachterstatus haben, hat der GEREK-Regulierungsrat sich bereit erklärt, mit allen sechs NRB der Region enger zusammenzuarbeiten. Dies wird im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung (Nr. 1211/2009) auch weiterhin möglich sein“.

Am 18.3.2019 erließ die Kommission sechs Beschlüsse über die Beteiligung der NRB der Westbalkanländer am GEREK. Zu diesen sechs Beschlüssen, die insbesondere auf Art. 35 II VO 2018/1971 gestützt sind, gehört der streitige Beschluss, mit dem die Kommission die NRB des Kosovos zur Beteiligung am Regulierungsrat und den Arbeitsgruppen des GEREK sowie am Verwaltungsrat des GEREK-Büros zugelassen hat.

Verfahren vor dem EuG und angefochtenes Urteil

Mit Klageschrift, die am 19.6.2019 bei der Kanzlei des EuG einging, erhob das Königreich Spanien Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses. Das Königreich Spanien stützte seine Klage auf drei Klagegründe, mit denen es einen Verstoß gegen Art. 35 VO 2018/1971 rügte.

Mit dem angefochtenen Urteil wies das EuG die Klage in vollem Umfang ab.

Mit dem ersten Klagegrund machte das Königreich Spanien geltend, der streitige Beschluss verstoße gegen Art. 35 VO 2018/1971, da das Kosovo kein „Drittland“ im Sinne dieser Bestimmung sei. Nach der in Rn. 28 des angefochtenen Urteils getroffenen Feststellung, dass der Begriff „Drittland“ weder in der VO 2018/1971 noch in den relevanten Bestimmungen der Union definiert sei, hat das EuG in den Rn. 29 u. 30 dieses Urteils hervorgehoben, dass der AEU-Vertrag sowohl den Begriff „Drittland“ als auch den Begriff „Drittstaat“ verwende. Insoweit hat das EuG darauf hingewiesen, dass der fünfte Teil („Das auswärtige Handeln der Union“) des AEU-Vertrags, dessen Titel III die Zusammenarbeit „mit Drittländern“ und dessen Titel VI die Beziehungen „zu internationalen Organisationen und Drittländern“ betreffe, die Tatsache widerspiegeln, dass sich die internationale Gesellschaft aus verschiedenen Akteuren zusammensetze. Das EuG hat daraus geschlossen, dass es der Union durch die Bestimmungen des AEU-Vertrags über „Drittländer“ ermöglicht werden solle, internationale Übereinkünfte mit Gebietskörperschaften zu schließen, die unter den flexiblen Begriff „Land“ fielen, aber nicht notwendigerweise „Staaten“ im Sinne des Völkerrechts seien. In Rn. 35 des angefochtenen Urteils hat das EuG ausgeführt, dass dem Begriff „Drittland“, auf den im Primärrecht der Union, insbesondere in den Art. 212 und 216-218 AEUV, Bezug genommen werde, keine andere Bedeutung zukommen könne, wenn dieser Begriff in einer Bestimmung des abgeleiteten Rechts verwendet werde. Daraus hat es in Rn. 36 dieses Urteils abgeleitet, dass der Begriff „Drittland“ iSv Art. 35 II VO 2018/1971 nicht dasselbe bedeute wie der Begriff „Drittstaat“, sondern eine weitere Bedeutung habe, die mehr umfasse als nur souveräne Staaten, unbeschadet der Position der Union zum Status des Kosovos als unabhängiger Staat, das als „Drittland“ auch über Behörden wie die NRB des Kosovos verfügen könne.

Mit dem zweiten Klagegrund machte das Königreich Spanien geltend, Art. 111 des SAA Kosovo sei keine mit der Union getroffene Übereinkunft iSv Art. 35 II VO 2018/1971, um die Beteiligung einer NRB eines Drittlands an den Organen des GEREK zu ermöglichen. Hierzu hat das EuG in den Rn. 47-49 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass die beiden Voraussetzungen erfüllt seien, von denen diese Bestimmung die Beteiligung der NRB von Drittländern an den Organen des GEREK abhängig mache, nämlich erstens das Bestehen einer „Übereinkunft“ zwischen dem betreffenden Drittland und der Union und zweitens, dass es sich dabei um eine „entsprechende“ Übereinkunft handele.

Was insbesondere diese zweite Voraussetzung betrifft, so hat das EuG in Rn. 53 des angefochtenen Urteils dargelegt, dass namentlich die mit begrenzten Rechten verbundene Beteiligung iSv Art. 35 II VO 2018/1971 der engen Zusammenarbeit iSv Art. 111 des SAA Kosovo entspreche, ohne jedoch einer „Integration“ der NRB des Kosovos in die Struktur des GEREK gleichzukommen. Folglich ist das EuG in Rn. 54 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gelangt, dass Art. 111 des SAA Kosovo eine „entsprechende“ Übereinkunft iSv Art. 35 II VO 2018/1971 darstelle.

Was schließlich den dritten Klagegrund betrifft, wonach der streitige Beschluss gegen Art. 35 VO 2018/1971 verstoße, weil die Kommission von dem für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK festgelegten Verfahren abgewichen sei, hat das EuG in den Rn. 77 u. 81 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen festgestellt, dass die Zuständigkeit für die Festlegung von Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung der NRB von Drittländern weder in der VO 2018/1971 noch in sonstigen Rechtsvorschriften der Union ausdrücklich dem GEREK-Büro oder einem anderen Gremium übertragen worden sei und dass Art. 17 EUV trotz seiner allgemeinen Natur eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass des streitigen

Beschlusses darstelle. Daraus hat es in Rn. 82 des angefochtenen Urteils abgeleitet, dass die Kommission nach dieser Bestimmung befugt gewesen sei, im streitigen Beschluss einseitig Arbeitsvereinbarungen iSv Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 festzulegen.

Anträge der Parteien vor dem EuGH

Mit seinem Rechtsmittel beantragt das Königreich Spanien, das angefochtene Urteil aufzuheben, über die Nichtigkeitsklage zu entscheiden und den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären; der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen; dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.

Der EuGH hat nach Anhörung der Generalanwältin Kokott ([ECLI:EU:C:2022:473](#) = BeckRS 2022, [13655](#)) das Urteil des EuG aufgehoben und den Beschluss der Kommission für nichtig erklärt.

Aus den Gründen:

Zum Rechtsmittel

31Das Königreich Spanien stützt sein Rechtsmittel auf fünf Rechtsmittelgründe, mit denen es Folgendes geltend macht: erstens einen Rechtsfehler bei der Auslegung des Begriffs „Drittland“ iSv Art. 35 VO 2018/1971, zweitens einen Rechtsfehler bei der Auslegung und Anwendung von Art. 111 des SAA Kosovo iVm Art. 35 VO 2018/1971 insofern, als das EuG die Folgen des Fehlens eines Standpunkts der Union zum völkerrechtlichen Status des Kosovos verkannt habe, drittens einen Rechtsfehler bei der Auslegung

EuGH: Institutionelles: Kommissionsbeschluss zur GEREK-Beteiligung des Kosovo für nichtig erklärt(EuZW 2023, 263)

265

dieser Bestimmungen insofern, als die darin genannte Zusammenarbeit nicht die Beteiligung am GEREK und am Verwaltungsrat des GEREK-Büros umfasse, viertens einen Rechtsfehler insofern, als im angefochtenen Urteil festgestellt worden sei, dass Art. 17 EUV eine gültige Rechtsgrundlage für den Erlass des streitigen Beschlusses darstelle, und fünftens einen Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 35 II VO 2018/1971 insofern, als im angefochtenen Urteil festgestellt worden sei, dass die Arbeitsvereinbarungen einseitig von der Kommission festgelegt werden könnten.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

32Mit seinem ersten Rechtsmittelgrund macht das Königreich Spanien geltend, das EuG habe in Rn. 36 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft angenommen, dass der Begriff „Drittland“ iSv Art. 35 II VO 2018/1971 eine weitere Bedeutung habe als der Begriff „Drittstaat“, da er nicht nur unabhängige Staaten umfasse. Eine solche Auslegung stehe weder mit dem Unionsrecht noch mit dem Völkerrecht in Einklang.

33Das Königreich Spanien wirft dem EuG vor, es habe sich ausschließlich auf die Bestimmungen des AEU-Vertrags über „Drittländer“ gestützt und daraus ohne jede weitere Prüfung geschlossen, dass diese Bestimmungen eindeutig darauf abzielten, die Möglichkeit zu eröffnen, internationale Übereinkünfte mit anderen Rechtssubjekten als Staaten zu schließen. Dabei habe das EuG weder im Primärrecht der Union noch im Völkerrecht einen Gesichtspunkt ausgemacht, der geeignet wäre, den Begriff „Drittland“ vom Begriff „Drittstaat“ zu unterscheiden.

34Die Begriffe „Drittland“ und „Drittstaat“ seien gleichwertig, wengleich sie einem unterschiedlichen Grad an rechtlicher Förmlichkeit entsprächen. So deuteten die Begriffe „Staat“ und „Land“ völkerrechtlich jeweils auf eine andere Dimension desselben Rechtssubjekts hin und hätten ihren eigenen Anwendungsbereich. Der Begriff „Land“ werde nicht verwendet, um auf den völkerrechtlichen Status eines Völkerrechtssubjekts Bezug zu nehmen, sondern auf seine physische Dimension. Diese beiden Begriffe könnten mitunter – je nach Kontext – in austauschbarer Weise verwendet werden.

35Der Begriff „Drittland“ im Sinne der Verträge und der VO 2018/1971 habe keine weiter gehende oder andere Bedeutung als der Begriff „Drittstaat“. Bei einer gegenteiligen Auslegung bestünde die Gefahr, dass der Begriff „Drittland“ in eine eigenständige Kategorie des Unionsrechts umgewandelt würde, die eine andere Bedeutung hätte als im Völkerrecht, obwohl Staaten die Schlüsselsubjekte der internationalen Beziehungen seien.

36Die Kommission weist dieses Vorbringen als unbegründet zurück und macht geltend, dass die Begriffe „Drittland“ und „Drittstaat“ im Unionsrecht in unterschiedlicher Weise verwendet würden. Sie habe internationale Übereinkünfte mit dem Kosovo in seiner Eigenschaft als „Drittland“ iSd Art. 212 und 216-218 AEUV schließen können, ohne ihm den Status eines Staates zuzuerkennen.

Würdigung durch den EuGH

37Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das EuG in den Rn. 28 u. 29 des angefochtenen Urteils zum einen festgestellt hat, dass der Begriff „Drittland“ weder in der VO 2018/1971 noch in den Bestimmungen der Union auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikation in irgendeiner Weise definiert sei, und zum anderen, dass im AEU-Vertrag sowohl der Begriff „Drittland“ als auch der Begriff „Drittstaat“ vorkomme, aber in vielen Bestimmungen, die sich mit Fragen der Außenbeziehungen befassten, eher der Begriff „Drittland“ verwendet werde. Insbesondere hat das EuG darauf hingewiesen, dass der fünfte Teil („Das auswärtige Handeln der Union“) des AEU-Vertrags einen Titel III über die Zusammenarbeit „mit Drittländern“ und einen Titel VI über die Beziehungen „zu internationalen Organisationen und Drittländern“ enthalte, was die Tatsache widerspiegeln würde, dass sich die internationale Gesellschaft aus verschiedenen Akteuren zusammensetze.

38Insoweit zeigt sich, dass eine Wortlautauslegung der Verträge, insbesondere des fünften Teils des AEU-Vertrags, es nicht ermöglicht, die Bedeutung des Begriffs „Drittland“ iSv Art. 35 II VO 2018/1971 zu bestimmen.

39Zum einen finden sich nämlich die Begriffe „Drittland“ und „Drittstaat“ unterschiedslos in zahlreichen Bestimmungen des EU- und des AEU-Vertrags, ohne dass es für die Verwendung des einen oder des anderen Begriffs eine besondere Rechtfertigung zu geben scheint.

40Zum anderen kann nach ständiger Rechtsprechung die in einer der Sprachfassungen einer unionsrechtlichen Vorschrift verwendete Formulierung nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden oder Vorrang vor den anderen Sprachfassungen beanspruchen.

41Wie die Generalanwältin in den Rn. 50-52 ihrer Schlussanträge (Kokott [ECLI:EU:C:2022:473](#) = BeckRS 2022, 13655) ausgeführt hat, werden die Begriffe „Drittstaat“ und „Drittland“ nicht in allen Sprachfassungen des EU- und des AEU-Vertrags nebeneinander verwendet. Insbesondere in den Fassungen dieser Verträge in estnischer, lettischer, polnischer und slowenischer Sprache wird der Ausdruck „Drittstaat“ verwendet. Wenn diese zwei Begriffe in einer Sprachfassung verwendet werden, stimmt ihre Verwendung

im Übrigen nicht immer mit der Verwendung in anderen Sprachfassungen dieser Verträge überein.

42Die Bestimmungen des Unionsrechts müssen indessen im Licht der Fassungen in allen Sprachen der Union einheitlich ausgelegt und angewandt werden; weichen diese verschiedenen Fassungen voneinander ab, muss die fragliche Vorschrift nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört (vgl. idS EuGH [ECLI:EU:C:2021:63](#) = EuZW 2021, 554 Rn. 65 mwN – Hessischer Rundfunk (C-422/19, C-423/19) und EuGH [ECLI:EU:C:2022:567](#) = EuZW 2022, 784 Rn. 67 mwN – Italien und Comune di Milano/Rat (Sitz der Europäischen Arzneimittel-Agentur) (C-59/18)).

43Im vorliegenden Fall hat das EuG in Rn. 30 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags über „Drittländer“ die Möglichkeit eröffneten, internationale Übereinkünfte mit „anderen (Rechtssubjekten) als Staaten“ zu schließen. Von dieser Prämisse ausgehend hat das EuG in Rn. 35 des angefochtenen Urteils den Standpunkt eingenommen, dass dem im Primärrecht der Union verwendeten Begriff „Drittland“ keine andere Bedeutung zukommen könne, wenn dieser Begriff in einer Bestimmung des abgeleiteten Rechts wie Art. 35 II VO 2018/1971 verwendet werde. Daraus hat es in Rn. 36 des angefochtenen Urteils abgeleitet, dass die Bedeutung des Begriffs „Drittland“ iSv Art. 35 II dieser Verordnung mehr umfasse als nur souveräne Staaten.

44Das EuG hat diese Prämisse aufgestellt, ohne die Unterschiede zwischen den Sprachfassungen des EU- und des AEU-Vertrags zu berücksichtigen, deren Wortlaut nicht auf eine unterschiedliche Bedeutung der Begriffe „Drittland“ und „Drittstaat“ schließen lässt.

45Einer Feststellung eines solchen Bedeutungsunterschieds stünde iÜ der oben in Rn. 39 angeführte Umstand entgegen, dass in mehreren Sprachfassungen dieser Verträge nur der Ausdruck „Drittstaat“ verwendet wird.

46Dasselbe gilt für die VO 2018/1971. Wie die Generalanwältin in Rn. 63 ihrer Schlussanträge (Kokott [ECLI:EU:C:2022:473](#)

EuGH: Institutionelles: Kommissionsbeschluss zur GEREK-Beteiligung des Kosovo für nichtig erklärt(EuZW 2023, 263)

266

= BeckRS 2022, 13655) ausgeführt hat, findet sich der Begriff „Drittland“ nämlich nicht in allen Sprachfassungen dieser Verordnung. In der bulgarischen, der estnischen, der lettischen, der litauischen, der polnischen und der slowenischen Sprachfassung dieser Verordnung wird nur das Äquivalent des Begriffs „Drittstaat“ verwendet.

47Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Begründung des EuG mit einem Rechtsfehler behaftet ist.

48Allerdings ist zu beachten, dass eine Verletzung des Unionsrechts in einem Urteil des EuG, wenn zwar dessen Gründe eine solche Verletzung enthalten, die Urteilsformel sich aber aus anderen Rechtsgründen als richtig erweist, nicht zur Aufhebung dieses Urteils führen kann und die Begründung durch eine andere zu ersetzen ist (EuGH [ECLI:EU:C:2020:793](#) = BeckRS 2020, 25302 Rn. 50 mwN – Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P)).

49Um herauszufinden, ob im vorliegenden Fall die Urteilsformel des angefochtenen Urteils aus anderen Rechtsgründen richtig ist, ist zu prüfen, ob das EuG in Rn. 37 des angefochtenen Urteils zu Recht zu dem Ergebnis gelangen konnte, dass die Kommission nicht gegen Art. 35 II VO 2018/1971 verstoßen habe, als sie das Kosovo einem „Drittland“ im Sinne dieser Bestimmung gleichgestellt habe.

50Insoweit ist festzustellen, dass zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit von Art. 35 II VO 2018/1971 eine außerhalb der Union gelegene Gebietskörperschaft, die von der Union nicht als unabhängiger Staat anerkannt wurde, einem „Drittland“ im Sinne dieser Bestimmung gleichgestellt werden können muss – ohne dass dabei das Völkerrecht missachtet wird (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:1992:453 = BeckRS 2004, 76004 Rn. 9 – Poulsen und Diva Navigation (C-286/90) und EuGH ECLI:EU:C:2022:260 = BeckRS 2022, 6442 Rn. 32 – Kommission/Rat (Internationale Seeschiffahrtsorganisation) (C-161/20)).

51Was das Kosovo betrifft, so hat der IGH in seinem Rechtsgutachten vom 22.7.2010 zur Völkerrechtskonformität der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovos (I. C. J. Reports 2010, 403) die Auffassung vertreten, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovos vom 17.2.2008 weder gegen das allgemeine Völkerrecht noch gegen die Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen noch gegen den anwendbaren verfassungsrechtlichen Rahmen verstoßen habe.

52Wie der ersten Fußnote des streitigen Beschlusses zu entnehmen ist, berührt die erwähnte Gleichstellung nicht die Standpunkte der einzelnen Mitgliedstaaten zu der Frage, ob das Kosovo die von seinen Behörden beanspruchte Eigenschaft eines unabhängigen Staates besitzt.

53Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Kosovo entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien einem „Drittland“ iSv Art. 35 II VO 2018/1971 gleichgestellt werden kann, ohne gegen das Völkerrecht zu verstoßen.

54Was iÜ die Einbeziehung von „Drittländern“ in die Beteiligungsregelung nach Art. 35 II VO 2018/1971 betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass nach UAbs. 1 dieser Bestimmung die Beteiligung der NRB solcher Länder an zwei kumulative Voraussetzungen geknüpft ist. Die erste betrifft das Bestehen einer mit der Union getroffenen „Übereinkunft“, die zweite den Umstand, dass es sich dabei um eine „entsprechende“ Übereinkunft handeln muss.

55Wie vom EuG in Rn. 32 des angefochtenen Urteils festgestellt, hat die Union mehrere Abkommen mit dem Kosovo geschlossen und damit dessen Fähigkeit, solche Abkommen zu schließen, anerkannt. Zu diesen Abkommen gehört das SAA Kosovo, dessen Art. 111 („Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste“) vorsieht, dass sich die Zusammenarbeit in erster Linie auf vorrangige Bereiche des Besitzstands der Union auf diesem Gebiet konzentriert und dass die Vertragsparteien die Zusammenarbeit intensivieren, damit das Kosovo fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Abkommens diesen Besitzstand übernehmen kann, wobei der Gewährleistung und Stärkung der Unabhängigkeit der zuständigen Regulierungsbehörden besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

56Außerdem entspricht, wie aus Rn. 49 des angefochtenen Urteils hervorgeht, Art. 111 des SAA Kosovo hinsichtlich seines Wortlauts und seines Kontexts den Bestimmungen über die Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste in anderen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der Union mit Kandidatenländern auf dem Westbalkan, auf denen die Beteiligung der NRB dieser Länder an den Gremien des GEREK beruht. Zwar bezieht sich der 34. Erwägungsgrund der VO 2018/1971 allgemein auf die Übereinkünfte mit den EWR/EFTA-Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern, jedoch dient – wie die Generalanwältin in Rn. 68 ihrer Schlussanträge (Kokott ECLI:EU:C:2022:473 = BeckRS 2022, 13655) ausgeführt hat – die Bezugnahme auf den Status als Kandidatenland in diesem Erwägungsgrund nicht dazu, Länder, die – wie der Kosovo – nicht in diese beiden Kategorien fallen, von dieser Zusammenarbeit auszuschließen, sondern nur als Beispiel für Übereinkünfte iSv Art. 35 II UAbs. 1 dieser Verordnung.

57Folglich ist im Sinne dieser Bestimmung auch das SAA Kosovo als entsprechende, zum Zweck der Ermöglichung einer solchen Beteiligung getroffene Übereinkunft anzusehen, da sich Art. 111 dieses Abkommens ausdrücklich mit der Übernahme des Besitzstands der Union und der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste befasst.

58Diese Einschätzung wird nicht durch den vom Königreich Spanien im Rahmen des dritten Rechtsmittelgrundes hervorgehobenen Umstand infrage gestellt, dass Art. 95 des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien andererseits (ABl. 2004 L 84, 13) ausdrücklich die „Zusammenarbeit in den europäischen Strukturen“ vorsehe, was vom EuG nicht erwähnt worden sei. Das Königreich Spanien macht insoweit geltend, dass Art. 111 des SAA Kosovo im Gegensatz zum erwähnten Art. 95 keine Bezugnahme auf eine Beteiligung an einer Einrichtung der Union wie dem GEREK enthalte.

59Dieser Unterschied ändert jedoch nichts an dem oben in Rn. 56 hervorgehobenen Umstand, dass Art. 111 des SAA Kosovo hinsichtlich seines Wortlauts und seines Kontexts den Bestimmungen über die Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste in anderen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der Union mit Kandidatenländern auf dem Westbalkan entspricht, auf denen die Beteiligung der NRB dieser Länder an den Gremien des GEREK beruht und bei denen es sich – gemäß dem 34. Erwgr. der VO 2018/1971 um „entsprechende“ Übereinkünfte iSv Art. 35 II VO 2018/1971 handelt. Daher ist der Umstand, dass der Wortlaut des

EuGH: Institutionelles: Kommissionsbeschluss zur GEREK-Beteiligung des Kosovo für nichtig erklärt(EuZW 2023, 263)

267

SAA Kosovo nicht mit dem eines dieser Abkommen identisch ist, unerheblich.

60Außerdem macht Art. 35 II VO 2018/1971, indem er hinsichtlich der Beteiligung der Behörden von Drittländern am GEREK auf „entsprechende Übereinkünfte mit der Union“ sowie auf die „einschlägigen Bestimmungen dieser Übereinkünfte“ Bezug nimmt, diese Beteiligung davon abhängig, dass es Übereinkünfte gibt, die einen Rahmen für eine sektorspezifische Zusammenarbeit zwischen der Union und diesen Ländern im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und – dienste schaffen, ohne dass er jedoch verlangt, dass diese Übereinkünfte eine solche Beteiligung ausdrücklich vorsehen.

61Zum Zweck der VO 2018/1971 ist festzustellen, dass Art. 35 II dieser Verordnung gemäß dem damit verfolgten Ziel der Zusammenarbeit die Beteiligung am Regulierungsrat, an den Arbeitsgruppen und am Verwaltungsrat des GEREK primär für die für die elektronische Kommunikation zuständigen NRB von Drittländern eröffnet.

62So geht zum einen aus dem 20. Erwgr. der VO 2018/1971 hervor, dass das GEREK befugt sein sollte, mit den zuständigen Behörden von Drittländern Arbeitsvereinbarungen mit dem Ziel der Entwicklung kooperativer Beziehungen und eines Gedankenaustauschs über Regulierungsfragen zu treffen. Zum anderen lässt sich dem 34. Erwgr. dieser Verordnung entnehmen, dass die Teilnahme der zuständigen Regulierungsbehörden von Drittländern an den Gremien des GEREK dazu dient, die einheitliche Umsetzung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation weiter auszuweiten.

63Art. 111 des SAA Kosovo zielt jedoch darauf ab, die Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und – dienste zu intensivieren, damit das Kosovo den Besitzstand der Union in diesem Bereich übernehmen kann.

64Nach alledem ist das EuG in Rn. 37 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei zu dem Ergebnis gelangt, dass die Kommission nicht gegen Art. 35 II VO 2018/1971 verstoßen habe, als sie im streitigen Beschluss im Wesentlichen die Auffassung vertreten habe, dass das Kosovo einem „Drittland“ im Sinne dieser Bestimmung gleichzustellen sei.

65Der erste Rechtsmittelgrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

66Mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund macht das Königreich Spanien geltend, das EuG habe in Rn. 33 des angefochtenen Urteils die Folgen des Fehlens eines Standpunkts der Union zum völkerrechtlichen Status des Kosovos verkannt und damit gegen Art. 111 des SAA Kosovo iVm Art. 35 VO 2018/1971 verstoßen.

67Das Königreich Spanien trägt vor, dass die Kommission angesichts dessen, dass nicht alle Mitgliedstaaten den Kosovo als Staat anerkannt hätten, nicht durch Erlass des streitigen Beschlusses die Beteiligung der NRB des Kosovos an dem Netz unabhängiger Behörden, das zwischen den Staaten gebildet worden sei, habe genehmigen können. Ein solcher Beschluss bedeute, dass die Union eine Behörde eines Gebiets, nämlich des Kosovos, anerkenne, in Bezug auf das in der Union Einigkeit lediglich darüber bestehe, dass es sich um einen Fall sui generis handele, was es jedem Mitgliedstaat ermögliche, selbst zu bestimmen, welche Art von Beziehungen er mit diesem Gebiet eingehen möchte. Der streitige Beschluss führe somit zu einer Annäherung, die in der Praxis zu einer impliziten De-facto-Anerkennung des Kosovos als Staat führen könnte, wodurch den Mitgliedstaaten der Union diese Anerkennung aufgedrängt würde.

68Die Kommission vertritt die Ansicht, dass der zweite Rechtsmittelgrund neu sei und nicht die Rechtsnorm bezeichne, gegen die das EuG verstoßen haben solle. Dieser Rechtsmittelgrund sei daher unzulässig und entbehre jedenfalls jeder rechtlichen Grundlage.

Würdigung durch den EuGH

69Erstens heißt es in der ersten Fußnote des streitigen Beschlusses – wie oben in Rn. 52 ausgeführt worden ist – ausdrücklich, dass die Bezeichnung „Kosovo“ im Titel dieses Beschlusses „nicht die Standpunkte zum Status (berührt) und ... im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen EuGH zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos (steht)“. Ein solcher Hinweis wurde auch in den 17. Erwgr. und in Art. 2 des SAA Kosovo aufgenommen.

70Zweitens ergibt sich aus der oben in den Rn. 56 u. 57 vorgenommenen Würdigung, dass das SAA Kosovo in Anbetracht seines Art. 111 insbesondere die Beteiligung der NRB des Kosovos an den Gremien des GEREK ermöglichen soll, was im Einklang mit dem mit Art. 35 II VO 2018/1971 verfolgten Ziel der Zusammenarbeit mit den NRB von Drittländern steht. Insoweit bestreitet das Königreich Spanien weder die Rechtmäßigkeit dieses Abkommens und dieser Verordnung noch die Tatsache, dass es im Kosovo eine NRB im Sinne dieser Verordnung gibt.

71Daraus folgt, dass das Königreich Spanien nicht mit Erfolg geltend machen kann, dass der streitige Beschluss allein deshalb, weil er in Umsetzung des SAA Kosovo und der VO

2018/1971 eine Zusammenarbeit mit der NRB des Kosovos begründe, gegen diese Rechtsakte verstoße und die Anerkennung des Kosovos als Drittstaat bedeute.

72Daher kann der Erlass des streitigen Beschlusses durch die Kommission nicht als stillschweigende Anerkennung des Kosovos als unabhängiger Staat durch die Union ausgelegt werden.

73Daraus folgt, dass die Prämisse, auf deren Grundlage das Königreich Spanien Rn. 33 des angefochtenen Urteils beanstandet, falsch ist. Daher ist der zweite Rechtsmittelgrund als jedenfalls unbegründet zurückzuweisen, ohne dass die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zu prüfen ist.

Zum dritten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

74Mit seinem dritten Rechtsmittelgrund macht das Königreich Spanien geltend, das EuG habe in den Rn. 49-53 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft angenommen, dass das in Art. 111 des SAA Kosovo genannte Ziel, nämlich die Übernahme des Besitzstands der Union im Bereich der elektronischen Kommunikation, die Beteiligung des Kosovos am GEREK iSv Art. 35 II VO 2018/1971 impliziere.

75Als Erstes macht das Königreich Spanien geltend, die Beteiligung des Kosovos an einer Einrichtung der Union wie dem GEREK sei ausgeschlossen, da dies im SAA Kosovo nicht ausdrücklich erwähnt werde. Zur Stützung dieser Rüge beruft es sich auf die oben in Rn. 58 zusammengefassten Argumente.

76Als Zweites trägt das Königreich Spanien vor, die Verwendung des Begriffs „Zusammenarbeit“ in Art. 111 des SAA Kosovo impliziere nicht notwendigerweise eine Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK gem. Art. 35 II VO 2018/1971. Diese Beteiligung sei grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten, da diese Einrichtung die Aufgabe habe, Unionsvorschriften im Bereich der elektronischen Kommunikation zu entwickeln und Standpunkte zu verabschieden, die sich auf die Entscheidungen der nationalen Stellen und der Stellen der Union auswirkten. Ließe man die Beteiligung des Kosovos an dieser Einrichtung zu, hätte das Kosovo die Möglichkeit, nicht den Besitzstand der Union zu übernehmen, sondern sich an der Ausarbeitung der sektorspezifischen Vorschriften der Union zu beteiligen, was nicht dem Ziel von Art. 35 II VO 2018/1971 entspräche.

EuGH: Institutionelles: Kommissionsbeschluss zur GEREK-Beteiligung des Kosovo für nichtig erklärt(EuZW 2023, 263)

268

77Das Königreich Spanien wendet sich gegen die Feststellung des EuG in Rn. 53 des angefochtenen Urteils, wonach die in Art. 35 II VO 2018/1971 vorgesehene Beteiligung der engen Zusammenarbeit iSv Art. 111 des SAA Kosovo entspreche, aber nicht einer „Integration“ der NRB des Kosovos in die Struktur des GEREK gleichstehe. Diese nicht mit Gründen versehene Feststellung verstoße gegen Art. 111 des SAA Kosovo, der keine „enge“ Zusammenarbeit vorsehe.

78Als Drittes macht das Königreich Spanien geltend, das EuG habe bei seiner Auslegung von Art. 35 VO 2018/1971 rechtsfehlerhaft angenommen, dass die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK trotz des Fehlens eines gemeinsamen Standpunkts der Union zum Status des Kosovos möglich sei.

79Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen.

Würdigung durch den EuGH

80 Was erstens die Rüge betrifft, die Beteiligung des Kosovos an einer Einrichtung der Union wie dem GEREK sei ausgeschlossen, da dies im SAA Kosovo nicht ausdrücklich erwähnt werde, so ist darauf oben in den Rn. 59 u. 60 eingegangen worden.

81 Zweitens kann die Rüge, das EuG habe in Rn. 53 des angefochtenen Urteils fehlerhaft angenommen, dass die in Art. 35 II VO 2018/1971 vorgesehene Beteiligung der engen Zusammenarbeit iSv Art. 111 des SAA Kosovo entspreche, keinen Erfolg haben.

82 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 35 VO 2018/1971 verschiedene Grade und Formen der Zusammenarbeit vorsieht. So sieht Abs. 1 dieser Bestimmung vor, dass das GEREK und das GEREK-Büro nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission ua mit den zuständigen Behörden von Drittländern Arbeitsvereinbarungen treffen können, wobei diese Vereinbarungen keine rechtlichen Verpflichtungen schaffen. Diese Form der Zusammenarbeit ist daher weniger „eng“ als die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK iSv Abs. 2 dieser Bestimmung, die – wie sich Rn. 63 des vorliegenden Urteils entnehmen lässt – zur Zusammenarbeit iSv Art. 111 des SAA Kosovo beiträgt, die insbesondere darauf abzielt, die Unabhängigkeit der beteiligten Regulierungsbehörden zu gewährleisten und zu stärken.

83 Entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien erlaubt es die letztgenannte Form der Zusammenarbeit zwischen der Union und dem Kosovo jedoch nicht, die Beteiligung der NRB dieses Drittlands an den Gremien des GEREK mit der Integration dieser NRB in diese Einrichtung der Union gleichzusetzen.

84 Wie nämlich die Generalanwältin in den Rn. 97 und 98 ihrer Schlussanträge (Kokott [ECLI:EU:C:2022:473](#) = BeckRS 2022, 13655) ausgeführt hat, geben die Vertreter der NRB des Kosovos, wenn sie im Regulierungsrat, in Arbeitsgruppen und im Verwaltungsrat des GEREK mitarbeiten, ihre Stellungnahmen gemäß den Erwgr. 5 und 13, Art. 3 III, 8 II und 15 III VO 2018/1971 in völliger Unabhängigkeit und Transparenz ab. Außerdem wird der Einfluss der Vertreter der NRB von Drittländern im GEREK durch Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 begrenzt, da die Möglichkeit, ihnen ein Stimmrecht einzuräumen, durch diese Bestimmung ausdrücklich ausgeschlossen wird.

85 Im Übrigen erlaubt es die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien dem Kosovo nicht, an der Ausarbeitung der sektorspezifischen Regelung der Union im Bereich der elektronischen Kommunikation teilzunehmen. Zwar heißt es in Art. 4 IV VO 2018/1971, dass die NRB und die Kommission „allen (vom GEREK verabschiedeten) Leitlinien, Stellungnahmen, Empfehlungen, gemeinsamen Standpunkten und bewährten Verfahren weitestgehend Rechnung (tragen)“, doch sind diese Handlungen nicht rechtsverbindlich und nicht Teil eines Verfahrens zur Ausarbeitung der unionsrechtlichen Regelung im Bereich der elektronischen Kommunikation. Wie sich aus Art. 3 II VO 2018/1971 in Verbindung mit ihrem fünften Erwägungsgrund ergibt, fungiert das GEREK lediglich als Forum für die Zusammenarbeit zwischen den NRB untereinander und zwischen den NRB und der Kommission mit dem Ziel, eine einheitliche Umsetzung des Rechtsrahmens in diesem Bereich zu gewährleisten.

86 Was schließlich drittens die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 35 II VO 2018/1971 wegen des Fehlens eines gemeinsamen Standpunkts der Union zum Status des Kosovos als Staat anbelangt, so ist sie aus den bereits oben in den Rn. 69-73 dargelegten Gründen zurückzuweisen.

87Daraus folgt, dass dem EuGH kein Rechtsfehler unterlaufen ist, als es in den Rn. 53 u. 54 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass die Zusammenarbeit nach Art. 111 des SAA Kosovo den Modalitäten der in Art. 35 II VO 2018/1971 vorgesehenen Zusammenarbeit entspreche und Art. 111 des SAA Kosovo daher eine „entsprechende“ Übereinkunft iSv Art. 35 II dieser Verordnung darstelle.

88Der dritte Rechtsmittelgrund ist daher insgesamt als unbegründet zurückzuweisen.

Zum ersten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes

Vorbringen der Parteien

89Der vierte Rechtsmittelgrund gliedert sich im Wesentlichen in zwei Teile. Mit dem zweiten Teil bestreitet das Königreich Spanien die Zuständigkeit der Kommission für den Erlass des streitigen Beschlusses. Dieser zweite Teil wird zusammen mit dem fünften Rechtsmittelgrund geprüft werden, mit dem er sich überschneidet.

90Mit dem ersten Teil macht das Königreich Spanien geltend, dass Art. 111 des SAA Kosovo keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass des streitigen Beschlusses darstelle. Es wendet sich gegen die Feststellung des EuG in Rn. 72 des angefochtenen Urteils, dass die Beteiligung einer NRB eines Drittlands am GEREK keiner besonderen, im Rahmen einer internationalen Übereinkunft erteilten Ermächtigung bedürfe.

91Das Königreich Spanien trägt hierzu vor, dass es sich beim SAA Kosovo um ein sehr allgemeines Abkommen handle, das nicht die Eingliederung oder Beteiligung des Kosovos in die bzw. an den Strukturen der Union in irgendeinem Bereich, einschließlich des Telekommunikationsbereichs, vorsehe. Art. 111 des SAA Kosovo beziehe sich nicht auf die Beteiligung des Kosovos an einer Einrichtung der Union, sondern auf die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien dieses Abkommens.

92Die Kommission hält dieses Vorbringen für unbegründet.

Würdigung durch den EuGH

93Aus den oben in den Rn. 56-64 sowie 80-87 dargelegten Gründen ergibt sich, dass Art. 111 des SAA Kosovo eine „entsprechende“ Übereinkunft iSv Art. 35 II VO 2018/1971 darstellt und damit eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Beteiligung der NRB des Kosovos an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros bildet.

94Insbesondere muss eine solche Übereinkunft, um eine ausreichende Rechtsgrundlage zu bilden, nicht unbedingt detaillierte Bestimmungen über die Beteiligung am GEREK iSv Art. 35 II dieser Verordnung enthalten. Der Umstand, dass bestimmte Assoziierungsabkommen mit Kandidatenländern oder bestimmte Beschlüsse über die Beteiligung der NRB der EFTA-Mitgliedstaaten detailliertere Bestimmungen enthalten als Art. 111 des SAA Kosovo, ist insoweit unerheblich.

95Demnach ist der erste Teil des vierten Rechtsmittelgrundes als unbegründet zurückzuweisen.

EuGH: Institutionelles: Kommissionsbeschluss zur GEREK-Beteiligung des Kosovo für nichtig erklärt(EuZW 2023, 263)

269

Zum zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes und zum fünften Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

96Mit dem zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes bestreitet das Königreich Spanien die Zuständigkeit der Kommission für den Erlass des streitigen Beschlusses. Die Beteiligung des Kosovos am GEREK könne nicht durch einen nur auf Art. 17 EUV gestützten Beschluss

begründet werden, da zum einen das SAA Kosovo diese Möglichkeit nicht vorsehe und zum anderen die Union keinen gemeinsamen Standpunkt zum Status des Kosovos habe. Das Königreich Spanien wendet sich gegen die Feststellung des EuG in Rn. 77 des angefochtenen Urteils, wonach angesichts dessen, dass in der VO 2018/1971 dem GEREK nicht ausdrücklich die Zuständigkeit für die Festlegung von Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung der NRB von Drittländern, einschließlich der NRB des Kosovos, übertragen worden sei, diese Zuständigkeit gem. Art. 17 EUV bei der Kommission liege.

97Darüber hinaus trägt das Königreich Spanien vor, dass die Beteiligung des Kosovos am GEREK die Befugnisse des Rates der Europäischen Union sowie Art. 16 EUV iVm Art. 21 III EUV missachte. Es sei Sache des Rates, zu beurteilen, ob die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK im Interesse der Union sei, und einen Interessenausgleich vorzunehmen.

98Insofern weist das Königreich Spanien darauf hin, dass der Wahl der Rechtsgrundlage insofern besondere Bedeutung zukomme, als sie es ermögliche, die Befugnisse jedes Organs zu wahren (EuGH [ECLI:EU:C:2017:803](#) = BeckRS 2017, [128962](#) Rn. 49 u. 50-Kommission/Rat (WRC-15) (C-687/15)), und dass der Abschluss einer internationalen Übereinkunft eine Bewertung der Interessen der Union im Rahmen der Beziehungen mit dem Drittland sowie einen Ausgleich zwischen den divergierenden Interessen im Rahmen dieser Beziehungen erfordere (EuGH [ECLI:EU:C:2016:616](#) = BeckRS 2016, [81800](#) Rn. 39 - Rat/Kommission (C-660/13)).

99Mit seinem fünften Rechtsmittelgrund macht das Königreich Spanien geltend, das EuG habe in den Rn. 76 u. 77 des angefochtenen Urteils Art. 35 II VO 2018/1971 falsch ausgelegt, als es festgestellt habe, dass das GEREK-Büro eine dezentrale Agentur der Union sei und dass die Kommission im Rahmen ihrer Exekutivfunktionen und ihrer Befugnisse zur Außenvertretung alle Befugnisse wahrnehmen müsse, die nicht ausdrücklich dieser Agentur übertragen worden seien, insbesondere die Annahme der in dieser Bestimmung vorgesehenen Arbeitsvereinbarungen.

100Das Königreich Spanien trägt vor, das EuG habe die Natur und die Aufgaben des GEREK missverstanden, was dadurch belegt werde, dass sich die Rn. 76 u. 77 des angefochtenen Urteils nicht auf das GEREK bezögen – dessen oberstes Entscheidungsorgan der Regulierungsrat sei, das keine Rechtspersönlichkeit habe und keine dezentrale Agentur sei – , sondern auf das GEREK-Büro, eine Einrichtung, dessen Aufgabe darin bestehe, das GEREK in administrativer Hinsicht zu unterstützen.

101Die besondere Stellung des GEREK ergebe sich aus der Pflicht der ihm angehörenden Regulierungsbehörden zur Unabhängigkeit. Diese Pflicht habe in Verbindung mit dem Umstand, dass das GEREK keine dezentrale Agentur sei, zur Folge, dass das GEREK über weiter gehende Befugnisse verfüge als die Agenturen der Union.

102Folglich dürfe die Kommission nur in den Fällen tätig werden, die in der VO 2018/1971 ausdrücklich vorgesehen seien, wie sich aus einer wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 35 II VO 2018/1971 ergebe. Die Annahme von Arbeitsvereinbarungen falle daher in die Zuständigkeit des GEREK und nicht der Kommission.

103Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen. Der zweite Teil des vierten Rechtsmittelgrundes sei teilweise offensichtlich unzulässig, da das auf Art. 16 EUV gestützte Vorbringen zur Zuständigkeit des Rates für den Erlass des streitigen Beschlusses im ersten Rechtszug nicht geltend gemacht worden sei. Im Übrigen sei der zweite Teil des vierten Rechtsmittelgrundes unbegründet.

104Zum fünften Rechtsmittelgrund trägt die Kommission vor, aus dem Wortlaut von Art. 35 II VO 2018/1971 ergebe sich, dass dieser nicht die für die Annahme von Arbeitsvereinbarungen zuständige Behörde bestimme.

105Befugnisse, die nicht ausdrücklich in einem Gesetzgebungsakt einer Agentur der Union übertragen worden seien, verblieben indessen bei der Kommission. Diese Auslegung werde dadurch bestätigt, dass Art. 35 I VO 2018/1971 dem GEREK und dem GEREK-Büro ausdrücklich die Befugnis übertrage, „Arbeitsvereinbarungen“ zu treffen, allerdings „nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission“. Überdies ergebe eine systematische Prüfung dieser Verordnung, dass die vorherige Zustimmung der Kommission für die Zusammenarbeit nach Art. 35 I VO 2018/1971 erforderlich sei, in Art. 35 II VO 2018/1971 aber nicht erwähnt werde, weil die Modalitäten der Zusammenarbeit gemäß dieser Bestimmung von der Kommission festgelegt würden.

106Im Übrigen schließe es die dem GEREK im Rahmen seiner Aufgaben zuerkannte Unabhängigkeit nicht aus, dass der Kommission spezifische Befugnisse in Bezug auf die Beziehungen zu Drittländern zuerkannt würden.

Würdigung durch den EuGH

107Einleitend ist festzustellen, dass das Vorbringen des Königreichs Spanien zum zweiten Teil des vierten Rechtsmittelgrundes im Wesentlichen den Rechtsfehler betrifft, der dem EuG unterlaufen sein soll, als es festgestellt habe, dass Art. 17 EUV eine gültige Rechtsgrundlage für den Erlass des streitigen Beschlusses darstelle. Auch wenn sich das Königreich Spanien im ersten Rechtszug nicht auf die Zuständigkeit des Rates berufen hat, ändert dies nichts daran, dass mit dem Vorbringen im Rahmen des zweiten Teils des vierten Rechtsmittelgrundes, das sich auf Art. 16 EUV bezieht, somit die in den Rn. 74-82 des angefochtenen Urteils dargelegte Begründung der auf Art. 17 EUV gestützten Zuständigkeit der Kommission beanstandet werden soll. Dieses Vorbringen knüpft somit an dasjenige an, das das Königreich Spanien in seiner Klage im ersten Rechtszug auf Art. 17 EUV gestützt hat, und ist daher zulässig, da es den vor dem EuG verhandelten Streitgegenstand nicht ändert.

108In der Sache ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 „[g]emäß den einschlägigen Bestimmungen (der) Übereinkünfte (zwischen der Union und Drittländern im Sinne des ersten UAbs.) ... Arbeitsvereinbarungen geschlossen (werden), die insbesondere Art, Ausmaß und Art und Weise (dieser) Beteiligung ... betreffen, wozu auch Bestimmungen über die Teilnahme an Initiativen des GEREK und über Finanzbeiträge und Personal für das GEREK-Büro gehören“.

109Insoweit ist dem EuG erstens kein Fehler unterlaufen, als es in Rn. 70 des angefochtenen Urteils das Vorbringen des Königreichs Spanien zurückgewiesen hat, wonach sich aus dem Wortlaut von Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 ergebe, dass die Modalitäten für den Abschluss dieser „Arbeitsvereinbarungen“ nur in Übereinkünften über die Beteiligung am GEREK festgelegt werden dürften. Zum einen wäre eine solche Auslegung nämlich schwerlich mit der praktischen Wirksamkeit dieser Bestimmung vereinbar, die gerade die Annahme der genannten Arbeitsvereinbarungen vorsieht. Zum anderen bedeutet, wie sich aus Rn. 60 des vorliegenden Urteils ergibt, die Bezugnahme auf die „einschlägigen Bestimmungen (der) Übereinkünfte“, die mit dem Wort „gemäß“ eingeleitet wird, dass die Annahme von „Arbeitsvereinbarungen“ im Einklang mit den Bestimmungen der Übereinkünfte stehen muss, mit denen ein Rahmen für eine sektorale Zusammenarbeit zwischen der Union und einem Drittland geschaffen wird, und insbesondere mit ihrem eigentlichen Ziel, das im Fall von Art.

111 des SAA Kosovo in der Übernahme des Besitzstands der Union im Bereich der elektronischen Kommunikation durch das Kosovo besteht.

EuGH: Institutionelles: Kommissionsbeschluss zur GEREK-Beteiligung des Kosovo für nichtig erklärt(EuZW 2023, 263)

270

110Allerdings kann der Umstand, dass das SAA Kosovo keine Bestimmungen für den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen nach Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 enthält, nicht – wie vom Königreich Spanien geltend gemacht – die Erwägung infrage stellen, dass Art. 111 des SAA Kosovo, wie sich aus den Rn. 56-64 und 80-87 des vorliegenden Urteils ergibt, eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellt, um die Beteiligung der NRB des Kosovos an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros zu ermöglichen.

111Zweitens ist festzustellen, dass Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 zwar den Abschluss von „Arbeitsvereinbarungen“ zur Durchführung der Beteiligung der NRB von Drittländern an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros vorsieht, dass diese Bestimmung aber das Verfahren für die Annahme solcher Vereinbarungen nicht regelt.

112Wie die Generalanwältin in Rn. 122 ihrer Schlussanträge (Kokott [ECLI:EU:C:2022:473](#) = BeckRS 2022, [13655](#)) ausgeführt hat, konnte der streitige Beschluss nicht im Rahmen der Exekutivfunktionen der Kommission und ihrer Befugnisse zur Außenvertretung auf der Grundlage von Art. 17 EUV erlassen werden. Was nämlich zum einen die Exekutivfunktionen angeht, verlangen Art. 290 I und Art. 291 II AEUV eine ausdrückliche Übertragung der Befugnis auf die Kommission, die im vorliegenden Fall nicht erfolgt ist. Was zum anderen die Befugnisse zur Außenvertretung der Union betrifft, genügt die Feststellung, dass der Abschluss von „Arbeitsvereinbarungen“ zur Durchführung der Beteiligung der NRB von Drittländern an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros iSv Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 nicht unter die Außenvertretung der Union subsumiert werden kann. Aus dieser Bestimmung ergibt sich nämlich, dass solche Arbeitsvereinbarungen nicht der Außenvertretung als solcher dienen, sondern ua Art, Ausmaß und Art und Weise der Beteiligung der Regulierungsbehörden von Drittländern, die entsprechende Übereinkünfte mit der Union geschlossen haben, an der Arbeit dieser Einrichtungen der Union festlegen sollen.

113Ferner ist Art. 9 Buchst. i und Art. 20 VI Buchst. m der VO 2018/1971 im Licht des 20. Erwgr. dieser Verordnung zu entnehmen, dass mit dieser Verordnung festgelegt wird, welche Einrichtungen Arbeitsvereinbarungen nach ihrem Art. 35 II treffen können. Zum einen sollte das GEREK nach dem 20. Erwgr. der VO 2018/1971 befugt sein, insbesondere mit den zuständigen Behörden von Drittländern Arbeitsvereinbarungen zu treffen. Zum anderen legen Art. 9 Buchst. i und Art. 20 VI Buchst. m dieser Verordnung fest, dass der Regulierungsrat und der Direktor des GEREK-Büros den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen ua mit diesen Behörden gem. Art. 35 VO 2018/1971 zusammen genehmigen.

114Im Übrigen geht aus diesen Bestimmungen hervor, dass der Kommission im Rahmen der Annahme von Arbeitsvereinbarungen lediglich eine Kontrollbefugnis zukommt. Hierzu heißt es im 20. Erwägungsgrund der VO 2018/1971, dass die Kommission „sicherstellen (sollte), 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“.

115Speziell im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Drittländern sieht ferner Art. 35 I VO 2018/1971 vor, dass das GEREK und das GEREK-Büro nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission Arbeitsvereinbarungen treffen.

116Anders als vom EuG in den Rn. 77 u. 78 des angefochtenen Urteils entschieden bedeutet der Umstand, dass Art. 35 II VO 2018/1971 keine solche Regelung enthält, im Licht der Bestimmungen dieser Verordnung jedoch nicht, dass die Zuständigkeit, Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung der NRB von Drittländern, insbesondere der NRB des Kosovos, zu treffen, bei der Kommission liegt.

117Wie nämlich die Generalanwältin in den Rn. 130-132 ihrer Schlussanträge (Kokott [ECLI:EU:C:2022:473](#) = BeckRS 2022, [13655](#)) ausgeführt hat, bedeutet der Umstand, dass nur Art. 35 I VO 2018/1971 ausdrücklich dem GEREK und dem GEREK-Büro die Befugnis zuschreibt, nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission Arbeitsvereinbarungen zu treffen, nicht, dass diese Befugnis bei Art. 35 II dieser Verordnung, der den besonderen Fall der Zusammenarbeit mit Drittländern in Form einer Beteiligung der NRB der betreffenden Länder am Regulierungsrat, an den Arbeitsgruppen und am Verwaltungsrat des GEREK und des GEREK-Büros regelt, anders verteilt ist. Vielmehr ist die Regelung gem. Art. 35 I VO 2018/1971, wonach das GEREK und das GEREK-Büro nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission Arbeitsvereinbarungen schließen können, als eine allgemeine Regel auszulegen, die auch im speziellen Rahmen von Art. 35 II dieser Verordnung gilt, da dieser keine Abweichung vom Grundsatz nach Art. 35 I VO 2018/1971 vorsieht.

118Wie die Generalanwältin in Rn. 133 ihrer Schlussanträge (Kokott [ECLI:EU:C:2022:473](#) = BeckRS 2022, [13655](#)) ausgeführt hat, kann der Umstand, dass die in Art. 35 II VO 2018/1971 vorgesehene Beteiligung an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros eine engere Form der Zusammenarbeit mit den NRB von Drittländern darstellt als jene nach Art. 35 I dieser Verordnung, diese Beurteilungen nicht in Frage stellen. Die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK ist nämlich bereits durch die iSv Art. 35 II dieser Verordnung getroffenen entsprechenden Übereinkünfte – im vorliegenden Fall Art. 111 des SAA Kosovo – bestätigt worden.

119Diese Auslegung steht im Einklang mit dem in der VO 2018/1971 vorgesehenen System. Nach Art. 3 III und Art. 8 I dieser Verordnung, ausgelegt im Licht ihrer Erwgr. 5 und 13, soll das GEREK nämlich Fachwissen einbringen und unabhängig handeln. Dem 22. Erwgr. der Verordnung zufolge sollte das GEREK unabhängig von jeglicher Einmischung von außen – einschließlich politischen Drucks oder kommerzieller Einflussnahme – im Interesse der Union handeln können. Ebenso wurde, wie dem 32. Erwgr. der Verordnung zu entnehmen ist, das GEREK-Büro mit einem eigenständigen Haushalt ausgestattet, um seine Eigenständigkeit und seine Unabhängigkeit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang werden gem. Art. 8 II, 16 I Buchst. m, 20 III und 42 VO 2018/1971 in Verbindung mit ihren Erwgr. 22, 25 und 29 auch Anforderungen an die Unabhängigkeit der dem GEREK angehörenden Personen wie der Mitglieder des Regulierungsrats, der Mitglieder des Verwaltungsrats und des Direktors des GEREK-Büros gestellt.

120Dass die Kommission einseitig über bestimmte Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros entscheiden kann, ohne deren Zustimmung einholen zu müssen, wäre mit der Unabhängigkeit des GEREK nicht vereinbar und würde über die Kontrollfunktion hinausgehen, die der Kommission in diesem Zusammenhang durch die VO 2018/1971 übertragen wurde.

121Folglich hat das EuG, als es in Rn. 77 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass die Zuständigkeit für die Festlegung von Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung der NRB von Drittländern, insbesondere der NRB des Kosovos, bei der Kommission liege, da sie durch die VO 2018/1971 nicht ausdrücklich dem GEREK-Büro oder einer anderen Einrichtung übertragen worden sei, sowohl die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Kommission auf der einen Seite und dem GEREK sowie dem GEREK-Büro auf der anderen Seite als auch die Bestimmungen der VO (EU) 2018/1971 zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des GEREK verkannt.

122Entgegen der Feststellung des EuG in Rn. 82 des angefochtenen Urteils bestätigt schließlich das Ziel, die Zusammenarbeit mit den NRB von Drittländern im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste zu verstärken, dem ua Art. 35 VO 2018/1971 dient, der eine Abstimmung mit diesen Drittländern verlangt, die Schlussfolgerung, dass die Kommission nicht einseitig einen Beschluss zur Festlegung von Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung dieser NRB von Drittländern erlassen darf.

123Nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission müssten solche Vereinbarungen nämlich zwischen dem GEREK und dem GEREK-Büro auf der einen und den zuständigen Behörden der betreffenden Drittländer auf der anderen Seite getroffen und gem. Art. 9 Buchst. i und Art. 20 VI Buchst. m der VO 2018/1971 vom Regulierungsrat und vom Direktor des GEREK-Büros zusammen genehmigt werden. Die Kommission kann folglich nicht befugt sein, einseitig derartige Vereinbarungen zu treffen.

124Daraus folgt, dass das EuG einen Rechtsfehler begangen hat, als es in den Rn. 77 u. 82 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass die Kommission auf der Grundlage von Art. 17 EUV einseitig für die Festlegung von Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK iSv Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 zuständig sei.

125In Anbetracht der Erwägungen in Rn. 123 des vorliegenden Urteils ist indessen das Vorbringen des Königreichs Spanien, wonach die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission Sache des Rates sei, zurückzuweisen.

126Nach alledem ist der zweite Teil des vierten Rechtsmittelgrundes als unbegründet zurückzuweisen. Dagegen ist dem fünften Rechtsmittelgrund stattzugeben, so dass das angefochtene Urteil aufzuheben ist.

Zur Klage vor dem EuG

127Gemäß Art. 61 I 2 der Satzung des EuGH kann der EuGH im Fall der Aufhebung der Entscheidung des EuG den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

128So liegt der Fall hier.

129Wie in Rn. 22 des vorliegenden Urteils ausgeführt, hat das Königreich Spanien seine Klage auf drei Klagegründe gestützt.

130Im Rahmen des dritten Klagegrundes hat es im ersten Rechtszug geltend gemacht, dass der streitige Beschluss gegen Art. 35 VO 2018/1971 verstoße, da die Kommission von dem in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahren für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK abgewichen sei.

131Aus den in den Rn. 112-124 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen war die Kommission nicht für den Erlass des streitigen Beschlusses zuständig. Daher ist diesem dritten Klagegrund stattzugeben, ohne dass die übrigen Klagegründe geprüft zu werden brauchen.

132Folglich ist den Anträgen Spaniens stattzugeben, und der streitige Beschluss ist für nichtig zu erklären.

Zur Aufrechterhaltung der Wirkungen des streitigen Beschlusses

133Der EuGH kann, wenn er eine Handlung für nichtig erklärt, nach Art. 264 II AEUV, falls er dies für notwendig hält, diejenigen ihrer Wirkungen bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind.

134Aus der Rspr. des EuGH geht hervor, dass aus Gründen der Rechtssicherheit die Wirkungen einer solchen Handlung aufrechterhalten werden können, insbesondere wenn die unmittelbaren Auswirkungen ihrer Nichtigerklärung schwerwiegende negative Folgen für die Betroffenen hätten und die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Handlung nicht wegen ihres Ziels oder ihres Inhalts in Abrede gestellt wird, sondern aus Gründen der Unzuständigkeit ihres Urhebers oder der Verletzung wesentlicher Formvorschriften (EuGH ECLI:EU:C:2021:601 = BeckRS 2021, 18324 Rn. 175 mwN Kommission/Landesbank Baden-Württemberg und SRB – (C-584/20 P)).

135Im vorliegenden Fall wurde der streitige Beschluss aus Gründen der Unzuständigkeit seines Urhebers, der Kommission, für nichtig erklärt.

136Da insbesondere Vereinbarungen über Finanzbeiträge und Personal der NRB von Drittländern für das GEREK-Büro gem. Art. 35 II UAbs. 2 VO 2018/1971 erforderlich sind, könnte die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK gefährden, wenn die Wirkungen des Beschlusses nicht aufrechterhalten würden, bis er durch einen neuen Rechtsakt ersetzt wird.

137Unter diesen Umständen sind die Wirkungen des streitigen Beschlusses bis zum Inkrafttreten etwaiger neuer Arbeitsvereinbarungen nach Art. 35 II VO 2018/1971 zwischen dem GEREK, dem GEREK-Büro und der NRB des Kosovos aufrechtzuerhalten; das Inkrafttreten hat dabei innerhalb einer angemessenen Frist von längstens sechs Monaten ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils zu erfolgen.

Anmerkung von Professor Dr. Peter Hilpold*

I. Hintergrund

Das vorliegende Urteil hat auf den ersten Blick eine eher technisch klingende Frage zum Gegenstand: Es geht um den sich herausbildenden Binnenmarkt für elektronische Kommunikation, der die Wahrnehmung von Regulierungsaufgaben bedingt. Dazu wurde ein Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) sowie die Agentur zur Unterstützung der GEREK („GEREK-Büro“) geschaffen. Im GEREK kooperieren die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) untereinander sowie mit der Europäischen Kommission (EK). Der Kooperationsbedarf in Regulierungsfragen macht an den Grenzen der Europäischen Union nicht halt und legt grenzüberschreitende Vereinbarungen nahe. Zu diesem Zwecke sieht Art. 35 VO 2018/1971 über die Einrichtung des GEREK und des

GEREK-Büros den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen mit entsprechenden Einrichtungen von Drittländern vor, vorbehaltlich vorheriger Genehmigung durch die EK. Schon allein aufgrund des intensiven Wirtschaftsaustauschs zwischen den betreffenden Territorien, aber auch in Anbetracht bereits bestehender Abkommen über politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit (zwischen 2001 und 2015 hat die Union Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit sechs Westbalkanländern, darunter Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo abgeschlossen, Rn. 17 des Urteils) bot sich der Abschluss einer diesbezüglichen Arbeitsvereinbarung auch mit den Westbalkanländern, darunter mit dem Kosovo, an.

II. Der Kosovo kommt ins Spiel

Von den sechs von der Kommission am 18.3.2019 dazu erlassenen Beschlüsse betraf einer den Kosovo: Auf dieser Grundlage wurde die NRB des Kosovo zur Beteiligung an GEREK und GEREK-Büro unmittelbar zugelassen. Damit wurde aber wieder ein schon länger bestehendes Problem auf dem Balkan akut, die Frage des Rechtsstatus und der Handlungsfähigkeit des Kosovo, die nicht nur die EU in den Außenbeziehungen tangiert, sondern auch unmittelbar in die EU hineinwirkt. Ein Umstand, der gerade durch die Tatsache bestätigt wurde, dass sich ein EU-Mitgliedstaat (EU-MS) am geografisch anderen Ende der Union, Spanien, bemüht sah, mit einer am 19.6.2019 hinterlegten Klage gegen diesen Beschluss beim EuG vorzugehen. Es bedarf keiner detaillierten Erläuterung um zu verdeutlichen, dass der unmittelbare Beweggrund dafür intern-verfassungsrechtlicher Natur war. Die (definitive) Legalisierung des kosovarischen Verselbstständigungsprozesses ist Anathema für die spanische Zentralregierung, die mit mehr oder minder offenen zentrifugalen bis hin zu secessionistischen Tendenzen einzelner Regionen konfrontiert ist und demzufolge nicht nur das Kosovo als selbstständigen Staat immer noch nicht anerkannt hat, sondern – zwecks Verhinderung eines Präzedenzfalls – der Legalisierung des völkerrechtlichen Status des Kosovo als unabhängiger Staat nach Kräften entgegenzuwirken versucht.

III. Verfahrensgang

Vor dem EuG blieb Spanien auf der Grundlage des Urteils vom 23.9.2020 (EuG [ECLI:EU:T:2020:440](#) = BeckRS 2020, [36656](#) – Spanien/Kommission) erfolglos – allerdings mit einer Begründung, mit welcher Spanien in der Sache durchaus hätte gut leben können. Das vorliegende Urteil gibt Spanien recht – mit einer Begründung, die im Gegenteil dem spanischen Grundanliegen weit weniger förderlich ist.

Doch der Reihe nach: Das EuG hat die prozedural-verfahrensrechtlichen Beanstandungen, die wieder vor dem EuGH schlagend werden sollten, abgewiesen und eine Lösung der zugrunde liegenden heiklen Kontroverse um die Staatlichkeit des Kosovo mit einem innovativen Ansatz zu lösen versucht, der den spanischen innerstaatlichen Sensibilitäten in dieser Frage in sehr weitreichender Form entgegenkommen wäre: Der Schlüssel dazu wurde darin gesehen, dass der AEU-Vertrag sowohl den Begriff des Drittlands als auch jenen des Drittstaates verwendet. Im hier relevanten Teil des AEUV („Das auswärtige Handeln der Union“), gehe es um die Zusammenarbeit mit „Drittländern“, wobei der Begriff des „Landes“ flexibler sei als jener des „Staates“ im Sinne des Völkerrechts. Damit würden intensivere Kooperationsformen ermöglicht, auch mit Einrichtungen, die keinen Staat im Sinne des Völkerrechts darstellen. Obwohl dieser Ansatz zur vollumfänglichen Abweisung der Klage

Spaniens führen musste, war damit in der Substanz den Befürchtungen Spaniens wohl weitreichend Rechnung getragen worden.

Spanien brachte jedoch Klage gegen dieses Urteil ein und obsiegte tatsächlich auf der Grundlage des Urteils v. 17.1.2023 – allerdings aufgrund einer Beanstandung in prozedural-kompetenzrechtlicher Hinsicht (Rn. 74 ff.): Die EK ist im streitigen Beschluss von dem in Art. 35 VO 2018/1971 vorgesehenen Verfahren für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK abgewichen: Die EK kann nicht einseitig einen solchen Beschluss erlassen, sondern die betreffenden Vereinbarungen sind vom GEREK und dem GEREK-Büro nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission zu schließen (Rn. 122 f.).

IV. Kosovo ein Staat?

In substanzieller – und eigentlich maßgeblicher Hinsicht – wird das gesamte Verfahren über beide Instanzen von der Frage durchwirkt, ob der streitige Beschluss der EK zumindest indirekt eine Anerkennung des Kosovo als Staat impliziere.

Der originelle Ansatz des EuG – zwischen „Drittstaaten“ und „Drittländern“ zu unterscheiden und den „Ländern“ einen Wesenscharakter beizumessen, der von der völkerrechtlichen Staatseigenschaft abstrahiert, womit für die Union ein erweiterter Handlungsspielraum in den Außenbeziehungen geschaffen würde – wird vom EuGH aufgegeben, und zwar mit dem schon von der GA Kokott ([ECLI:EU:C:2022:473](#) = BeckRS 2022, [13655](#) – Spanien/Kommission) vorgetragenen Hinweis, dass innerhalb der Verträge selbst diese Begriffe unterschiedslos verwendet würden (Rn. 39) und zudem ein Vergleich der unterschiedlichen Sprachfassungen der Verträge eine solche Unterscheidung nicht erlaube (Rn. 40). Hier leuchtet auch eine durchaus erhebliche methodische Kritik an der Begründung des EuG durch: Nach ständiger Rechtsprechung kann die in einer Sprachfassung einer unionsrechtlichen Vorschrift verwendete Formulierung nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden oder Vorrang vor den anderen Sprachfassungen beanspruchen (Rn. 40).

Die Beibehaltung der vom EuG vorgenommenen Unterscheidung zwischen „Drittstaat“ und „Drittland“ hätte auch aus völkerrechtlicher Perspektive interessante Implikationen nach sich gezogen, denn damit wäre zumindest aus EU-rechtlicher Perspektive eine Relativierung bzw. „Auffächerung“ des völkerrechtlichen Staatsbegriffs erfolgt und es wäre interessant gewesen zu verfolgen, ob diese Unterscheidung auch von anderen Völkerrechtssubjekiven (insbesondere Staaten) aufgegriffen worden wäre. Der EuGH hat diese Unterscheidung aber – wie gezeigt – aufgegeben und will dennoch Kooperationen mit Gebilden, deren Staatlichkeit nicht allgemein von allen EU-MS anerkannt ist, zulassen, ohne damit die Anerkennungsfrage zu präjudizieren. Zu diesem Zwecke stellt er die „praktische Wirksamkeit“ des EU-Rechts (hier Art. 35 II VO 2018/1971, Rn. 50; zum Erfordernis einer weiteren Konkretisierung dieses Begriffs im vorliegenden Fall Kassoti in *EU Law Analysis*, 12.2.2023) in den Vordergrund: Diese erfordere eben eine Kooperationsmöglichkeit mit Gebietskörperschaften wie dem Kosovo, das dann einem Drittland gleichgestellt werden können müsse (Rn. 50). Eine äußere Grenze wird nur dort gesehen, wo das Völkerrecht dies verbiete, wo eine Zusammenarbeit eine Völkerrechtsverletzung darstellen würde Rn. 50. Zur Beur-

EuGH: Institutionelles: Kommissionsbeschluss zur GEREK-Beteiligung des Kosovo für nichtig erklärt (EuZW 2023, 263)

273

teilung dieser Frage im vorliegenden Fall nimmt er auf das IGH-Gutachten vom 22.7.2010 Bezug (Rn. 51). Dieses „Kosovo-Gutachten“ (IGH Reports 2010) ist allerdings nicht

unproblematisch und nicht geeignet, die hier im Mittelpunkt stehende Anerkennungsfrage zu klären (s. Hilpold, *The International Court of Justice's Advisory Opinion on Kosovo*, 14 ARIEL 2009 (2013) S. 259 sowie Hilpold, *Kosovo and International Law*, 2012). Der IGH hat in diesem Gutachten – wohl wissend um die Sprengkraft dieser Thematik – den Blickwinkel verengt auf die Frage der Zulässigkeit der Unabhängigkeitserklärung, nicht jedoch den Sezessionsvorgang geprüft. Dass dieser Prozess gesamthaft betrachtet nicht gegen die Resolution 1244 (1999) verstoßen habe, ist ebenfalls nicht so eindeutig erwiesen, wie der EuGH aus dem Kosovo-Gutachten herauslesen zu können glaubt, hatte die genannte Resolution doch gerade nicht einen unilateralen Problemlösungsweg im Auge, sondern einen multilateral-konsensualen (Hilpold *Kosovo and International Law* und Hilpold 14 ARIEL 2009 (2013) S. 259).

Der Vorwurf der impliziten Anerkennung des Kosovo durch den streitigen Beschluss wird als falsch zurückgewiesen, insbesondere da dieser explizit die unterschiedlichen Rechtsstandpunkte dazu unberührt lasse, iÜ gleich wie das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo (Rn. 69). Die gesetzten Fakten können rechtlich aber durchaus in einem anderen Licht interpretiert werden.

V. Praxisfolgen

So sehr diese Entscheidung im völkerrechtlichen Bereich punktuell ambivalent erscheint, so sehr ist sie in politisch-praktischer Hinsicht zu begrüßen, da sie einen weiteren Beitrag zu der wohl letztlich unvermeidbaren allgemeinen Anerkennung der kosovarischen Staatlichkeit liefert. Für Spanien war dieser Sieg ein Pyrrhus-Sieg; den Anliegen Spaniens hätte das Urteil des EuG, wie gezeigt, eher entsprochen. Der streitige Beschluss bleibt vorläufig aufrecht bis der beanstandete Verfahrensfehler behoben wird. Die mit der NATO-Intervention 1999 im Kosovo geschaffenen Tatsachen zeigen immer mehr Folgen, die im Bereich des Rechts anzusiedeln sind und die Anerkennung der Staatlichkeit des Kosovo schafft sich immer mehr Raum (zu den Wirkungen von Anerkennungserklärungen vgl. Hilpold, *Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan*, AVR 1993, 387).

* Der Autor ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck.