



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Neunte Kammer)

23. September 2020*

„Außenbeziehungen – Technische Zusammenarbeit – Elektronische Kommunikation – Verordnung (EU) 2018/1971 – Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation – Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 – Teilnahme der Regulierungsbehörden von Drittländern an diesem Gremium – Teilnahme der nationalen Regulierungsbehörde des Kosovos – Begriff ‚Drittland‘ – Rechtsfehler“

In der Rechtssache T-370/19,

Königreich Spanien, vertreten durch S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer und T. Ramopoulos als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigklärung des Beschlusses der Kommission vom 18. März 2019 über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde des Kosovos am Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (ABl. 2019, C 115, S. 26)

erlässt

DAS GERICHT (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin M. J. Costeira (Berichterstatteerin) sowie der Richterinnen M. Kancheva und T. Perišin,

Kanzler: E. Coulon,

folgendes

* Verfahrenssprache: Spanisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Mit der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für die elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros (ABl. 2009, L 337, S. 1) beschloss der Unionsgesetzgeber, das GEREK zu errichten und ihm die Aufgabe zu übertragen, einen Beitrag zur Entwicklung und zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu leisten, indem es die Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation anstrebt. Gemäß dieser Verordnung sollte das GEREK seine Aufgaben unabhängig und in Zusammenarbeit mit den nationalen Regulierungsbehörden (im Folgenden: NRB) und der Europäischen Kommission wahrnehmen. Ferner sollte das GEREK die Zusammenarbeit der NRB untereinander und mit der Kommission fördern.
- 2 Nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1211/2009 bestand das GEREK aus einem Regulierungsrat. Nach Art. 6 dieser Verordnung wurde das GEREK vom Büro unter Anleitung des Regulierungsrats unterstützt. Das Büro bestand u. a. aus einem Verwaltungsausschuss. Der Regulierungsrat und der Verwaltungsausschuss setzten sich aus je einem Mitglied pro Mitgliedstaat zusammen, bei dem es sich um den Leiter oder einen nominierten hochrangigen Vertreter der in jedem Mitgliedstaat errichteten Regulierungsbehörde handelte. Nach Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung hatten die NRB der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Staaten, die Kandidaten für den Beitritt zur Europäischen Union waren, Beobachterstatus und nahmen am Regulierungsrat des GEREK und am Verwaltungsausschuss des Büros teil. Andere Drittländer als die EWR-Staaten und Kandidatenstaaten waren von der Teilnahme am GEREK und seinen Gremien ausgeschlossen.
- 3 Außerdem schloss die Union von 2001 bis 2015 mit den Westbalkanländern Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (im Folgenden: SAA), die spezielle Bestimmungen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikation enthielten. Dies war u. a. bei dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Kosovo andererseits (ABl. 2016, L 71, S. 3, im Folgenden: SAA Kosovo) der Fall, dessen Art. 111 („Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste“) solche Bestimmungen vorsieht und wie folgt lautet:

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

Insbesondere intensivieren die Vertragsparteien die Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und der elektronischen Kommunikationsdienste, damit das Kosovo fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Abkommens den Besitzstand der EU in diesem Bereich übernehmen kann, wobei der Gewährleistung und Stärkung der Unabhängigkeit der zuständigen Regulierungsbehörden besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.“

- 4 Allgemein zielt das SAA Kosovo u. a. darauf ab, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um die europäischen Bestrebungen des Kosovos und die Annäherung zwischen ihm und der Union zu verwirklichen. Art. 2 des SAA Kosovo stellt jedoch klar, dass „[d]ie in diesem Abkommen, einschließlich der Anhänge und Protokolle, verwendeten Ausdrücke, Formulierungen oder Begriffsbestimmungen ... weder eine Anerkennung des Kosovos als unabhängiger Staat durch die EU noch eine derartige Anerkennung des Kosovos durch einzelne Mitgliedstaaten dar[stellen], sofern diese nicht zuvor einen solchen Schritt unternommen haben.“

- 5 Am 6. Februar 2018 nahm die Kommission ihre Mitteilung 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) an. In dieser Mitteilung heißt es, dass die Kommission beabsichtigt, eine digitale Agenda für den westlichen Balkan auf den Weg zu bringen, die Maßnahmen zur Senkung der Roamingkosten, zur Unterstützung des Ausbaus der Breitbandnetze, zur Entwicklung der digitalen Gesellschaft und ganz allgemein zur Unterstützung der Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des Besitzstands im Bereich des digitalen Binnenmarkts umfasst.
- 6 Am 22. Juni 2018 veröffentlichte die Kommission eine Arbeitsunterlage mit dem Titel „Measures in support of a Digital Agenda for the Western Balkans“ (SWD[2018] 360 final). Einer der fünf Hauptbereiche, die von dieser digitalen Agenda abgedeckt werden, betrifft die Unterstützung der Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des Besitzstands im digitalen Binnenmarkt. Eine der Maßnahmen in diesem Hauptbereich besteht darin, den westlichen Balkan in bestehende Regulierungsgremien oder Expertengruppen wie das GEREK, das ausdrücklich erwähnt wird, zu integrieren. In diesem Zusammenhang präzisiert diese Arbeitsunterlage in ihrem Abschnitt 8.3.1, der sich mit dem GEREK befasst, dass „[e]ine engere Beziehung zwischen den NRB der EU und den NRB des westlichen Balkans ... dazu beitragen [wird], die Regulierungspraktiken in der Region denen der Union anzunähern. ... Obwohl 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.“
- 7 Am 11. Dezember 2018 verabschiedeten das Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2018/1971 zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro), zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/2120 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 (ABl. 2018, L 321, S. 1). Diese Verordnung trat am 20. Dezember 2018 in Kraft.
- 8 Insbesondere heißt es in Art. 35 („Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Union, Drittländern und internationalen Organisationen“) der Verordnung 2018/1971:

„(1) Unbeschadet der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Organe der Union können das GEREK und das GEREK-Büro mit den zuständigen Einrichtungen, sonstigen Stellen und Beratungsgruppen der Union, den zuständigen Behörden von Drittländern und mit internationalen Organisationen zusammenarbeiten, sofern dies zur Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung und zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

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

(2) Der Regulierungsrat, die Arbeitsgruppen und der Verwaltungsrat stehen der Beteiligung von Regierungsbehörden von Drittländern offen, wenn diese Drittländer zu diesem Zweck Abkommen mit der Union geschlossen haben, die in erster Linie für den Bereich der elektronischen Kommunikation zuständig sind.

Gemäß den einschlägigen Bestimmungen dieser Übereinkünfte werden Arbeitsvereinbarungen geschlossen, die insbesondere Art, Ausmaß und Art und Weise der Beteiligung der Regierungsbehörden der betreffenden Drittländer an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros betreffen, wozu auch Bestimmungen über die Teilnahme an Initiativen des GEREK und über

Finanzbeiträge und Personal für das GEREK-Büro gehören, wobei diese Behörden nicht stimmberechtigt sind. In Personalfragen müssen derartige Vereinbarungen in jedem Fall mit dem Beamtenstatut vereinbar sein.

(3) I[m] Rahmen des jährlichen Arbeitsprogramms gemäß Artikel 21 verabschiedet der Regulierungsrat die Strategie des GEREK für die Beziehungen zu den zuständigen Einrichtungen, sonstigen Stellen und Beratungsgruppen der Union, den zuständigen Behörden von Drittländern und zu internationalen Organisationen in Angelegenheiten, für die das GEREK zuständig ist. Die Kommission, das GEREK und das GEREK-Büro schließen eine entsprechende Arbeitsvereinbarung, um zu gewährleisten, dass das GEREK und das GEREK-Büro im Rahmen ihres Mandats und des vorhandenen institutionellen Rahmens handeln.“

- 9 Am 18. März 2019 erließ die Kommission sechs Beschlüsse über die Beteiligung der NRB der sechs Westbalkanländer am GEREK. Diese Beschlüsse wurden u. a. auf der Grundlage des neuen Rechtsrahmens und insbesondere des Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 gefasst, der die Beteiligung der NRB von Drittländern an den Gremien des GEREK und des GEREK-Büros regelt, um die Beteiligung der NRB dieser sechs Länder an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros im Einklang mit der oben in Rn. 5 und 6 erwähnten digitalen Strategie für den Westbalkan zu gewährleisten.
- 10 Zu diesen sechs Beschlüssen gehört der Beschluss der Kommission vom 18. März 2019 über die Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörde des Kosovos am Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (ABl. 2019, C 115, S. 26, im Folgenden: angefochtener Beschluss). In diesem Beschluss legte die Kommission fest, dass die NRB des Kosovos, die in erster Linie für die Beaufsichtigung des laufenden Marktgeschehens im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste zuständig ist, sich am Regulierungsrat und den Arbeitsgruppen des GEREK und am Verwaltungsrat des GEREK-Büros beteiligen kann. Ferner heißt es im dritten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses unter Bezugnahme auf Art. 111 des SAA Kosovo, dass die Union und das Kosovo eine Übereinkunft im Sinne des Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 getroffen haben. Ferner nimmt der angefochtene Beschluss in seinem ersten Erwägungsgrund auch auf Art. 17 EUV Bezug.
- 11 Am 24. April 2019 richtete die Kommission ein Schreiben an die irische Regulierungsbehörde für den Kommunikationssektor in ihrer Eigenschaft als GEREK-Vorsitzende, in dem sie die Kriterien darlegte, die sie für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK und am GEREK-Büro aufgestellt hatte. In diesem Schreiben legte die Kommission u. a. den Fall des westlichen Balkans dar, der sechs Partner betraf, die mit der Union SAA geschlossen hatten, nämlich vier Kandidatenländer für den Beitritt zur Union (Albanien, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien) sowie zwei potenzielle Kandidatenländer (Bosnien-Herzegowina und das Kosovo). Die Kommission führte darin aus, dass die SAA in jedem Einzelfall als Übereinkünfte im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 angesehen würden, und erläuterte zugleich, dass die sechs am 18. März 2019 erlassenen Beschlüsse die zwingenden Bestimmungen enthielten, die hinsichtlich der Art, des Umfangs und der Modalitäten der Beteiligung am GEREK und am GEREK-Büro erforderlich seien.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 12 Mit Klageschrift, die am 19. Juni 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat das Königreich Spanien die vorliegende Klage erhoben.
- 13 Die Klagebeantwortung der Kommission ist am 12. August 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen.
- 14 Die Erwiderung ist am 25. Oktober 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen.

- 15 Die Gegenerwiderung ist am 6. Dezember 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen.
- 16 Da die Besetzung der Kammern des Gerichts gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung des Gerichts geändert worden ist, ist die Berichterstatlerin der Neunten Kammer zugeteilt worden, der die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist.
- 17 In ihrer Antwort auf eine vom Gericht am 3. April 2020 angeordnete prozessleitende Maßnahme haben die Parteien mitgeteilt, dass sie mit ihren Ausführungen nicht in einer mündlichen Verhandlung gehört werden möchten. Daraufhin hat das Gericht (Neunte Kammer) gemäß Art. 106 Abs. 3 der Verfahrensordnung beschlossen, ohne mündliches Verfahren zu entscheiden.
- 18 Das Königreich Spanien beantragt,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 19 Die Kommission beantragt,
- die Klage abzuweisen;
 - dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

- 20 Zur Stützung der Klage macht das Königreich Spanien drei Klagegründe geltend. Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Art. 35 der Verordnung 2018/1971 gerügt, weil das Kosovo kein „Drittland“ sei. Mit dem zweiten Klagegrund wird ein Verstoß gegen diesen Artikel gerügt, weil es keine „Übereinkunft“ über die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK gebe. Mit dem dritten Klagegrund wird ein Verstoß gegen diesen Artikel gerügt, weil die Kommission von dem für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK festgelegten Verfahren abgewichen sei.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 35 der Verordnung 2018/1971, weil das Kosovo kein „Drittland“ sei

- 21 Mit dem ersten Klagegrund macht das Königreich Spanien geltend, mit der Zulassung der Beteiligung der NRB des Kosovos am Regulierungsrat und an den Arbeitsgruppen des GEREK sowie am Verwaltungsrat des GEREK-Büros habe die Kommission gegen Art. 35 der Verordnung 2018/1971 verstoßen, weil nach dieser Bestimmung nur eine Beteiligung der NRB von „Drittländern“ zulässig sei. Da das Kosovo nach Auffassung des Königreichs Spanien rechtlich gesehen kein „Drittland“ sei, seien die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Artikels auf das Kosovo nicht erfüllt.
- 22 Insoweit macht das Königreich Spanien geltend, dass der Wortlaut von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 eindeutig sei und durch den 34. Erwägungsgrund dieser Verordnung bestätigt werde, der ebenfalls auf die Möglichkeit einer solchen Beteiligung der NRB von „Drittländern“ verweise. Nach Auffassung des Königreichs Spanien setzt die in diesem Art. 35 Abs. 2 vorgesehene Beteiligung am GEREK die Beteiligung einer Behörde voraus, die in eine Organisation mit staatlichem Charakter eingebunden ist, so dass es eine NRB nur in einem Staat geben könne. Das Königreich Spanien weist ferner darauf hin, dass in diesem 34. Erwägungsgrund als Beispiele für Drittländer die Mitgliedstaaten des EWR oder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und die Kandidatenländer genannt werden.

- 23 Das Königreich Spanien trägt vor, in dem angefochtenen Beschluss habe die Kommission das Kosovo implizit einem „Drittland“ im Sinne von Art. 35 der Verordnung 2018/1971 gleichgestellt, obwohl es dafür keine Rechtsgrundlage gebe. Die Tatsache, dass das Kosovo mit der Union ein SAA geschlossen habe, mache es nicht zu einem „Drittland“ im Sinne dieser Bestimmung, und das Kosovo könne weder den Mitgliedstaaten des EWR oder der EFTA noch den Kandidatenländern gleichgestellt werden. Das Königreich Spanien weist ferner darauf hin, dass Art. 2 des SAA Kosovo diesen Ansatz bestätige.
- 24 Außerdem trägt es vor, es sei nicht erforderlich, dass die NRB des Kosovos am GEREK teilnehme, um Art. 111 des SAA Kosovo einzuhalten. Die Situation des Kosovos gleiche dem fünften im Schreiben der Kommission vom 24. April 2019 erwähnten Fall, nämlich dem der „anderen Länder“. Dieser Artikel beziehe sich nämlich allgemein auf die Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikation und ziele darauf ab, die Unabhängigkeit der NRB zu stärken, sehe aber keine Beteiligung an den europäischen Strukturen in diesem Bereich vor.
- 25 Die Kommission tritt dem Vorbringen des Königreichs Spanien entgegen und beantragt, den ersten Klagegrund zurückzuweisen.
- 26 Mit seinem ersten Klagegrund macht das Königreich Spanien im Wesentlichen geltend, dass die Kommission gegen Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 verstoßen habe, weil sie das Kosovo im angefochtenen Beschluss einem „Drittland“ gleichgestellt habe, obwohl diese Bestimmung die Beteiligung einer Behörde voraussetze, die in eine Organisation mit staatlichem Charakter eingebunden sei, so dass es eine NRB nur in einem souveränen Staat geben könne, was beim Kosovo nicht der Fall sei.
- 27 Daher hat das Gericht die Reichweite des Begriffs „Drittland“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 zu prüfen und insbesondere festzustellen, ob dieser Begriff, wie das Königreich Spanien geltend macht, dasselbe bedeutet wie der Begriff „Drittstaat“.
- 28 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff „Drittland“ weder in der Verordnung 2018/1971 noch im Übrigen in den für den vorliegenden Fall relevanten Bestimmungen der Union in irgendeiner Weise definiert ist.
- 29 Der AEU-Vertrag seinerseits verwendet in seinen Bestimmungen sowohl den Begriff „Drittländer“ als auch den Begriff „Drittstaaten“. Allerdings ist zu beachten, dass viele Bestimmungen, die sich mit Fragen der Außenbeziehungen befassen, den Begriff „Drittland“ verwenden, weil die internationale Gesellschaft nicht nur aus „Staaten“ besteht. Insbesondere der fünfte Teil („Das auswärtige Handeln der Union“) des AEU-Vertrags spiegelt die Tatsache wider, dass sich die internationale Gesellschaft aus verschiedenen Akteuren zusammensetzt, und enthält daher einen Titel III über die Zusammenarbeit „mit Drittländern“ sowie einen Titel VI über die Beziehungen „zu internationalen Organisationen und Drittländern“.
- 30 Daraus folgt, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags in Bezug auf „Drittländer“ eindeutig darauf abzielen, die Möglichkeit zu eröffnen, internationale Übereinkünfte mit „anderen [Rechtssubjekten] als Staaten“ zu schließen. So kann die Union internationale Übereinkünfte mit Gebietskörperschaften schließen, die unter den flexiblen Begriff „Land“ fallen und nach dem Völkerrecht Verträge schließen können, aber nicht notwendigerweise „Staaten“ im Sinne des Völkerrechts sind. Die gegenteilige Auffassung zu vertreten hieße, ein rechtliches Vakuum in den Außenbeziehungen der Union zu schaffen.
- 31 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Union mehrere internationale Abkommen mit anderen Rechtssubjekten als souveränen Staaten geschlossen hat. Dazu gehören u. a. die Abkommen mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), dem gesonderten Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu, der Regierung der Sonderverwaltungsregion Hongkong der Volksrepublik China und der Sonderverwaltungsregion Macao der Volksrepublik China.

- 32 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Union mehrere internationale Abkommen mit dem Kosovo geschlossen und damit dessen Fähigkeit, solche Abkommen zu schließen, anerkannt hat. Unter anderem hat die Union nämlich gemäß Art. 217 AEUV das SAA Kosovo oder auch gemäß Art. 212 AEUV das Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo über die allgemeinen Grundsätze für die Teilnahme des Kosovos an Programmen der Union (ABl. 2017, L 195, S. 3) geschlossen. Der Abschluss dieser Abkommen war rechtlich nur möglich, weil der Begriff „Drittländer“, auf den in diesen Bestimmungen des AEU-Vertrags Bezug genommen wird, eine weite Auslegung zulässt, so dass die Union den Kosovo als Drittland ansehen durfte.
- 33 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die Union jedes Mal einer Stellungnahme zum Status des Kosovos als Staat im Hinblick auf das Völkerrecht enthalten hat, wie sich aus dem 17. Erwägungsgrund und aus Art. 2 des SAA Kosovo ergibt, die klarstellen, dass dieses SAA weder eine Anerkennung des Kosovos als unabhängiger Staat durch die Union darstellt noch die einzelnen Standpunkte der Mitgliedstaaten zur Frage seines Status berührt. Solche vorsorglichen Hinweise finden sich auch in anderen das Kosovo betreffenden Rechtsakten der Union wie dem oben in Rn. 32 erwähnten Rahmenabkommen und den Basisrechtsakten zur Einrichtung verschiedener Programme der Union wie Erasmus+ oder Horizon 2020, an denen das Kosovo als „Drittland“ teilnehmen kann.
- 34 Diese vorsorglichen Hinweise, die die Union in ihre das Kosovo betreffenden Rechtsakte aufgenommen hat, indem sie ausdrücklich erwähnt, dass mit ihnen keine Anerkennung des Kosovos als Staat verbunden ist, können entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien nicht dahin ausgelegt werden, dass sie den Kosovo vom Begriff „Drittland“ ausschließen. Diese vorsorglichen Hinweise zielen im Gegenteil gerade darauf ab, zwischen dem Status eines „Staates“ einerseits und der Fähigkeit des Kosovos andererseits zu unterscheiden, sich als Akteur des Völkerrechts, der unter den weiter gefassten Begriff „Drittland“ fällt, völkerrechtlich zu binden.
- 35 Daraus folgt, dass dem Begriff „Drittländer“, auf den im Primärrecht der Union, insbesondere in den Art. 212 und 216 bis 218 AEUV, Bezug genommen wird, um Völkerrechtssubjekte zu bezeichnen, die Rechte und Pflichten haben können, keine andere Bedeutung zukommen kann, wenn dieser Begriff in einer Bestimmung des abgeleiteten Rechts wie Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 verwendet wird. Außerdem deutet nichts darauf hin, dass der in der letztgenannten Bestimmung erwähnte Begriff „Drittländer“ anders ausgelegt werden sollte als in den genannten Bestimmungen des AEU-Vertrags.
- 36 Folglich kann der Begriff „Drittländer“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien nicht dasselbe bedeuten wie der Begriff „Drittstaaten“. Dieser Begriff „Drittländer“ hat eine weitere Bedeutung, die mehr umfasst als nur souveräne Staaten, so dass das Kosovo unter diesen Begriff „Drittländer“ fallen kann, unbeschadet der Position der Union oder ihrer Mitgliedstaaten zum Status des Kosovos als unabhängiger Staat. In gleicher Weise kann das Kosovo als „Drittland“ auch über Behörden wie die NRB des Kosovos verfügen, so dass der Einwand des Königreichs Spanien, es könne „NRB nur in einem Staat geben“, keinen Erfolg haben kann.
- 37 Daher hat die Kommission, als sie das Kosovo im angefochtenen Beschluss als „Drittland“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 angesehen hat, nicht gegen diese Bestimmung verstoßen.
- 38 Folglich ist der erste vom Königreich Spanien geltend gemachte Klagegrund zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 35 der Verordnung 2018/1971, weil es keine „Übereinkunft“ über die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK gebe

- 39 Mit dem zweiten Klagegrund macht das Königreich Spanien geltend, dass die Kommission gegen Art. 35 der Verordnung 2018/1971 verstoßen habe, weil es keine „Übereinkunft“ im Sinne von Abs. 2 dieser Bestimmung über die Beteiligung der NRB des Kosovos am Regulierungsrat, an den Arbeitsgruppen und am Verwaltungsrat des GEREK gebe.
- 40 Das Königreich Spanien ist der Auffassung, Art. 111 des SAA Kosovo lasse es entgegen den Ausführungen im angefochtenen Beschluss nicht zu, davon auszugehen, dass das Kosovo mit der Union eine Übereinkunft über die Beteiligung am GEREK getroffen habe. Diese Bestimmung sehe lediglich eine verstärkte Zusammenarbeit vor, damit das Kosovo den Besitzstand der Union übernehmen könne, nicht aber eine Beteiligung an den europäischen Strukturen. Folglich gehe die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK über diese Zusammenarbeit und das mit dieser Bestimmung gesetzte Ziel hinaus.
- 41 In dieser Hinsicht macht das Königreich Spanien geltend, die Kommission habe im angefochtenen Beschluss und in ihrem Schreiben vom 24. April 2019 die in Art. 35 Abs. 1 der Verordnung 2018/1971 und in Art. 111 des SAA Kosovo erwähnte „Zusammenarbeit“ einerseits und die „Integration“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 andererseits miteinander verwechselt. Der angefochtene Beschluss beschränke sich nämlich nicht auf eine „Zusammenarbeit“, sondern verwirkliche die „Integration“ der NRB des Kosovos in das GEREK. Die „Zusammenarbeit“ einer NRB mit dem GEREK müsse aber von ihrer „Integration“ in oder ihrer „Beteiligung“ an den europäischen Strukturen des GEREK unterschieden werden, weil der Umfang und die Art dieser beiden in diesem Art. 35 genannten Fälle unterschiedlich seien.
- 42 Das Königreich Spanien folgert daraus, dass der angefochtene Beschluss eine Integration in die Struktur des GEREK bewirke, die weder im SAA Kosovo noch in einer anderen zu diesem Zweck mit der Union getroffenen Übereinkunft vorgesehen sei. Daher sei die von der Kommission vertretene „weite“ Auslegung von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 fehlerhaft.
- 43 Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen und beantragt, den zweiten Klagegrund zurückzuweisen.
- 44 Mit seinem zweiten Klagegrund macht das Königreich Spanien im Wesentlichen geltend, dass die Kommission gegen Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 verstoßen habe, weil sie im angefochtenen Beschluss festgestellt habe, in Bezug auf das Kosovo bestehe eine „Übereinkunft mit der Union“ im Sinne dieser Bestimmung über die Beteiligung der NRB des Kosovos am Regulierungsrat und an den Arbeitsgruppen des GEREK sowie am Verwaltungsrat des GEREK-Büros. Nach Auffassung des Königreichs Spanien lässt Art. 111 des SAA Kosovo nicht den Schluss zu, dass das Kosovo mit der Union eine „Übereinkunft“ über die Beteiligung am GEREK getroffen habe.
- 45 Daher hat das Gericht die Bedeutung des in Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 verwendeten Ausdrucks „entsprechende Übereinkünfte mit der Union“ zu prüfen und sodann zu klären, ob das SAA Kosovo, insbesondere dessen Art. 111, unter diesen Begriff fällt.
- 46 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 – im Gegensatz zu Abs. 1 dieses Artikels – die Beteiligung der NRB von Drittländern an den zuständigen Gremien des GEREK von der doppelten Voraussetzung abhängig macht, dass erstens eine „Übereinkunft“ zwischen dem betreffenden Drittland und der Union bestehen und zweitens diese Übereinkunft [nach der französischen Sprachfassung dieser Bestimmung] „zu diesem Zweck“ [„à cette fin“] getroffen sein muss.

- 47 Was zunächst die erste Voraussetzung des Bestehens einer „Übereinkunft mit der Union“ betrifft, ergibt sich aus dem Kontext, in den sich dieser Ausdruck einfügt, dass er sich auf eine internationale Übereinkunft bezieht, die zwischen zwei Völkerrechtssubjekten, nämlich der Union und dem betreffenden Drittland, getroffen wurde. Daher kann das SAA Kosovo zweifellos eine solche Übereinkunft darstellen, weil es die Parteien völkerrechtlich bindet.
- 48 Was sodann die zweite Voraussetzung betrifft, nämlich dass die Übereinkunft „zu diesem Zweck“ getroffen wurde, besagt der letztgenannte Ausdruck, dass die betreffenden Übereinkünfte Bestimmungen enthalten müssen, die als Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen der Union und dem betreffenden Drittland im fraglichen Bereich – hier im Bereich der „elektronische[n] Kommunikation“ – dienen, wie Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung 2018/1971 ausdrücklich erwähnt. Die Bedeutung dieses Ausdrucks wird außerdem im 34. Erwägungsgrund der genannten Verordnung insofern näher erläutert, als dieser auf die „EWR/EFTA-Staaten und die Kandidatenländer“ als Beispiele für „Drittländer, die entsprechende [in der französischen Sprachfassung: „à cette fin“ (zu diesem Zweck)] Übereinkünfte mit der Union getroffen haben“, Bezug nimmt.
- 49 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Westbalkanländer, die sich um den Beitritt zur Union bewerben (d. h. Albanien, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien), mit der Union SAA geschlossen haben, deren Gegenstand dem des SAA Kosovo entspricht und die Bestimmungen enthalten, die dem Art. 111 des SAA Kosovo im Hinblick auf den Wortlaut und Kontext sehr ähnlich sind. Dies gilt insbesondere für Art. 104 des SAA mit Albanien (ABl. 2009, L 107, S. 166), für Art. 106 des SAA mit Montenegro (ABl. 2010, L 108, S. 3) oder auch für Art. 106 des SAA mit Serbien (ABl. 2013, L 278, S. 16), die alle als „zu diesem Zweck“ mit der Union getroffene Übereinkünfte im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 angesehen werden, was das Königreich Spanien im Übrigen nicht bestreitet. Daraus folgt, dass auch das SAA Kosovo, insbesondere dessen Art. 111, als eine solche „zu diesem Zweck“ getroffene Übereinkunft angesehen werden muss.
- 50 Dieser Ansatz wird zudem durch eine Analyse des Wortlauts von Art. 111 des SAA Kosovo sowie des Ziels und Zwecks dieser Bestimmung bestätigt.
- 51 Was zunächst den Wortlaut von Art. 111 des SAA Kosovo anbelangt, ist nämlich darauf hinzuweisen, dass er eine weite Auslegung seines Anwendungsbereichs erfordert, weil er vorsieht, dass die Union und das Kosovo „insbesondere ... die Zusammenarbeit im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und der elektronischen Kommunikationsdienste [intensivieren]“, um letzten Endes das Ziel zu erreichen, dass das Kosovo den Besitzstand der Union in diesem Bereich übernimmt. Die Verstärkung der Zusammenarbeit in diesem Bereich ist somit ein Mittel, mit dem das SAA Kosovo sein Ziel der Umsetzung des Besitzstandes der Union durch das Kosovo erreichen will. Darüber hinaus bezieht sich der genannte Artikel ausdrücklich auf „Regulierungsbehörden“ in diesem Bereich, was ebenfalls nahelegt, davon auszugehen, dass diese Bestimmung die Öffnung des GEREK für diese Behörden ermöglicht.
- 52 Was zweitens den Gegenstand und das Ziel von Art. 111 des SAA Kosovo anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass diese die Übernahme des Besitzstands der Union im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste durch das Kosovo bezwecken. Angesichts der Rolle des GEREK und des GEREK-Büros, die von der Vorbereitung bis zur kohärenten Umsetzung der Vorschriften der Union in diesem Bereich reicht, würde die Beteiligung der NRB des Kosovos an der Arbeit dieser Gremien diese Übernahme des Besitzstands erheblich erleichtern. Diese Beteiligung wäre umso mehr gerechtfertigt, wenn diese Arbeiten darauf abzielten, eine neue Unionsregelung in diesem Bereich auszuarbeiten. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Art. 4 Abs. 4 der Verordnung 2018/1971 die NRB und die Kommission verpflichtet, allen Leitlinien, Stellungnahmen, Empfehlungen, gemeinsamen Standpunkten und bewährten Verfahren weitestgehend Rechnung zu tragen, die vom GEREK mit dem Ziel verabschiedet wurden, eine einheitliche Umsetzung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation zu gewährleisten. Da die Hauptaufgabe des GEREK und des GEREK-Büros darin

besteht, die einheitliche Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste zu gewährleisten, wie dies insbesondere aus Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. k der Verordnung 2018/1971 hervorgeht, ist es somit folgerichtig, davon auszugehen, dass alle Behörden, die die Aufgabe haben, denselben Besitzstand der Union in diesem Bereich anzuwenden, insbesondere unter den in Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 genannten Bedingungen an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros teilnehmen können.

- 53 Daraus folgt, dass Art. 111 des SAA Kosovo eine enge Zusammenarbeit vorsieht, indem er ausdrücklich auf eine „intensivierte“ Zusammenarbeit zwischen der Union und dem Kosovo verweist. In dieser Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass die Überschrift des Art. 35 der Verordnung 2018/1971 ebenfalls den Begriff „Zusammenarbeit“ verwendet, so dass die Abs. 1 und 2 dieses Artikels verschiedene Modalitäten der Zusammenarbeit regeln sollen. Diese Zusammenarbeit kann nämlich entweder in Form eines Kooperationsabkommens nach diesem Abs. 1 oder in Form einer Beteiligung mit beschränkten Rechten nach diesem Abs. 2 erfolgen. Die zuletzt genannte Form der Zusammenarbeit entspricht der engen Zusammenarbeit im Sinne des genannten Art. 111, kann aber – entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien – in keiner Weise einer „Integration“ der NRB des Kosovos in die Struktur des GEREK gleichstehen. Außerdem hebt Art. 111 des SAA Kosovo ausdrücklich die Bedeutung der „Regulierungsbehörden“ und ihrer Unabhängigkeit hervor.
- 54 Aus all diesen Erwägungen folgt, dass Art. 111 des SAA Kosovo eine „zu diesem Zweck“ getroffene Übereinkunft im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 darstellt.
- 55 Daher hat die Kommission mit ihrer im angefochtenen Beschluss vertretenen Auffassung, Art. 111 des SAA Kosovo lasse die Feststellung zu, dass das Kosovo eine „entsprechende Übereinkunft mit der Union“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 geschlossen habe, nicht gegen diese Bestimmung verstoßen.
- 56 Folglich ist der zweite vom Königreich Spanien geltend gemachte Klagegrund zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 35 der Verordnung 2018/1971, weil die Kommission von dem für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK festgelegten Verfahren abgewichen sei

- 57 Mit dem dritten Klagegrund macht das Königreich Spanien geltend, der angefochtene Beschluss verstoße gegen Art. 35 der Verordnung 2018/1971, weil die Kommission von dem für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK festgelegten Verfahren abgewichen sei. Dieses Vorgehen habe darüber hinaus zum Erlass eines Rechtsakts ohne jede Rechtsgrundlage geführt, der rechtliche Verpflichtungen gegenüber Dritten geschaffen habe, ohne dass die Kommission über entsprechende besondere Befugnisse verfügt hätte.
- 58 Das Königreich Spanien weist insbesondere darauf hin, dass Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 vorsieht, dass die Arbeitsvereinbarungen „[g]emäß den einschlägigen Bestimmungen dieser Übereinkünfte [über die Beteiligung am GEREK]“ geschlossen werden, so dass es in erster Linie diese Bestimmungen seien, die festlegten, wie die Arbeitsvereinbarungen auszugestalten seien. Deshalb bedürfe es einer zwischen der Union und dem Drittland getroffene Beteiligungsübereinkunft, weil einem Drittland gegenüber rechtliche Verpflichtungen hinsichtlich seiner Beteiligung am GEREK geschaffen würden. In Ermangelung einer solchen Übereinkunft habe die Kommission diese Bestimmungen aber im angefochtenen Beschluss, wie mit dem zweiten Klagegrund gerügt, unter Verstoß gegen das in Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 vorgesehene Verfahren zur Festlegung der Arbeitsvereinbarungen einseitig festgelegt.

- 59 In diesem Zusammenhang weist das Königreich Spanien darauf hin, dass „einschlägige Bestimmungen“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 nur in der Übereinkunft über die Beteiligung am GEREK festgelegt werden könnten. Der Umstand, dass diese Bestimmungen nicht in einer solchen Übereinkunft vorgesehen seien, ermächtige die Kommission nicht, sie einseitig außerhalb des Rahmens einer internationalen Übereinkunft festzulegen, im Gegensatz zu ihren Angaben im Schreiben vom 24. April 2019, in dem sie sich für zuständig erklärt habe, je nach Bedarf verbindliche Arbeitsvereinbarungen zu schließen.
- 60 Darüber hinaus macht das Königreich Spanien geltend, dass die Kommission in Wirklichkeit einen Rechtsakt erlassen habe, der Rechtswirkungen entfalte, ohne dass es dafür eine Rechtsgrundlage gebe. Obwohl der angefochtene Beschluss Art. 17 Abs. 1 EUV als Rechtsgrundlage anführe, stelle diese Bestimmung nämlich keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Kommission dar, um einseitig Rechtsakte zu erlassen, die die Beteiligung von „Drittländern“ an europäischen Strukturen vorsähen. Diese Bestimmung verleihe der Kommission eine allgemeine Befugnis, Koordinierungsfunktionen im Allgemeinen wahrzunehmen, nicht aber in einem spezifischen Bereich.
- 61 Zudem verleihe die Verordnung 2018/1971 der Kommission auch nicht die Befugnis, „einschlägige Bestimmungen“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 dieser Verordnung festzulegen, falls die Beteiligungsübereinkunft eine Lücke aufweise. Daher könne die Kommission diese einschlägigen Bestimmungen und die ihrer Umsetzung dienenden Arbeitsvereinbarungen nicht durch einen einseitigen Beschluss festlegen, ohne dass ihr durch diese Verordnung die Zuständigkeit dafür übertragen worden sei.
- 62 Ferner trägt das Königreich Spanien vor, dass die Verordnung 2018/1971 der Kommission – im Gegensatz zu dem, was diese in ihrem Schreiben vom 24. April 2019 erklärt habe – keine Befugnis verliehen habe, verbindliche Arbeitsvereinbarungen je nach Bedarf zu schließen. Zum einen verleihe Art. 35 Abs. 1 dieser Verordnung, der im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, der Kommission keine Zuständigkeit für die Festlegung verbindlicher Arbeitsvereinbarungen, sondern nur die Befugnis, vom GEREK und dem GEREK-Büro getroffenen Arbeitsvereinbarungen zuzustimmen, die keine rechtlichen Verpflichtungen schüfen. Zum anderen weise Art. 35 Abs. 2 dieser Verordnung der Kommission, die in dieser Bestimmung nicht erwähnt werde, keinerlei Rolle zu.
- 63 Das Königreich Spanien folgert daraus, dass die Kommission in Ermangelung einschlägiger Bestimmungen des SAA Kosovo, die eine Beteiligung am GEREK erlaubten, nicht durch einseitigen Beschluss Bestimmungen erlassen dürfe, die zur Erreichung des Ziels der Beteiligung am GEREK erforderlich seien und Verpflichtungen zulasten des Kosovos vorsähen. Diese Rolle könne nur der durch Art. 126 des SAA Kosovo eingerichtete Stabilitäts- und Assoziationsrat wahrnehmen, weil er das einzige Gremium sei, das nach Art. 128 des SAA Kosovo befugt sei, im Rahmen dieses SAA für das Kosovo und die Union verbindliche Beschlüsse zu fassen.
- 64 Die Kommission tritt dem Vorbringen des Königreichs Spanien entgegen und beantragt, den dritten Klagegrund zurückzuweisen.
- 65 Mit seinem dritten Klagegrund macht das Königreich Spanien im Wesentlichen geltend, dass die Kommission gegen Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung 2018/1971 verstoßen habe, weil sie in dem angefochtenen Beschluss einseitig „Arbeitsvereinbarungen“ im Sinne dieser Bestimmung zum Zweck der Beteiligung der NRB des Kosovos am Regulierungsrat und an den Arbeitsgruppen des GEREK sowie am Verwaltungsrat des GEREK-Büros festgelegt habe. Nach Ansicht des Königreichs Spanien hätten diese verbindlichen Arbeitsvereinbarungen „gemäß den einschlägigen Bestimmungen [der] Übereinkünfte“ über die Beteiligung am GEREK festgelegt werden müssen, so dass nur diese Übereinkünfte selbst die Modalitäten zur Festlegung dieser Arbeitsvereinbarungen hätten bestimmen können.

- 66 Das Königreich Spanien folgert daraus, dass die Kommission mit dem Erlass des angefochtenen Beschlusses nicht nur von dem Verfahren abgewichen sei, das diese Bestimmung für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK festlege, sondern auch einen verbindlichen Rechtsakt ohne jede Rechtsgrundlage erlassen habe, weil sie nicht über die dafür erforderlichen Befugnisse verfüge.
- 67 Daher hat das Gericht das in Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung 2018/1971 genannte Verfahren zur Festlegung der für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK geltenden Arbeitsvereinbarungen zu untersuchen, um festzustellen, ob die Kommission befugt war, diese Arbeitsvereinbarungen im angefochtenen Beschluss einseitig festzulegen, und ob die Rechtsgrundlage, auf die sich dieser Beschluss stützt, gültig ist.
- 68 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung 2018/1971 wie folgt lautet: „Gemäß den einschlägigen Bestimmungen dieser Übereinkünfte werden Arbeitsvereinbarungen [über die Teilnahme der NRB von Drittländern am GEREK] geschlossen, 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 ...“
- 69 Das Königreich Spanien beruft sich insbesondere auf diesen Wortlaut des Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung 2018/1971, um geltend zu machen, dass allein die Übereinkünfte über die Beteiligung am GEREK die Modalitäten für die Festlegung dieser „Arbeitsvereinbarungen“ bestimmen könnten. Ein solcher Ansatz lässt sich jedoch nur schwer mit der praktischen Wirksamkeit dieser Bestimmung vereinbaren. Müssten nämlich die Art, der Umfang und die Bedingungen einer solchen Beteiligung bereits in den Beteiligungsübereinkünften selbst im Einzelnen festgelegt werden, würde diese Bestimmung, die gerade den Abschluss dieser Arbeitsvereinbarungen ermöglichen soll, ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt und hätte daher keine Daseinsberechtigung mehr.
- 70 Daraus folgt, dass der in Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung 2018/1971 verwendete Ausdruck „einschlägige Bestimmungen [der] Übereinkünfte“ nicht bedeuten kann, dass detaillierte Bestimmungen über die Beteiligung am GEREK bereits in der betreffenden Beteiligungsübereinkunft enthalten sein müssen. Vielmehr soll der Verweis auf die „einschlägigen Bestimmungen [der] Übereinkünfte“ zusammen mit der Wendung „gemäß“ darauf hinweisen, dass die Annahme der „Arbeitsvereinbarungen“ „im Einklang mit“ den Bestimmungen dieser Beteiligungsübereinkünfte zu erfolgen hat.
- 71 Das Königreich Spanien macht jedoch geltend, dass eine Übereinkunft mit dem betreffenden Drittland erforderlich sei, um die Einzelheiten der Beteiligung seiner Behörden am GEREK festzulegen, sofern für diese Behörden Verpflichtungen geschaffen würden. Dem Königreich Spanien zufolge besteht eine solche Übereinkunft mit dem Kosovo aber nicht.
- 72 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass zwischen dem Kosovo und der Union, wie sich aus der Prüfung des zweiten Klagegrundes ergibt, eine Beteiligungs„übereinkunft“ im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung 2018/1971 besteht. Ferner ergibt sich aus den in den vorstehenden Rn. 69 und 70 dargelegten Erwägungen, dass eine solche Übereinkunft keine detaillierten Bestimmungen über die Beteiligung am GEREK enthalten muss. Zudem ist festzustellen, dass die Verordnung 2018/1971 nicht verlangt, dass Art, Umfang und Bedingungen einer solchen Beteiligung Gegenstand einer formellen Übereinkunft oder eines bilateralen Abkommens mit dem betreffenden Drittland sein müssen. Allgemein ist es rechtlich nicht erforderlich, zu verlangen, dass die einer NRB eines Drittlandes „offenstehende Teilnahme“ von einer besonderen, im Rahmen einer internationalen Übereinkunft erteilten Ermächtigung abhängig gemacht wird. Diese Öffnung und die für die Teilnahme am GEREK verabschiedeten „Eintrittsregeln“ haben nämlich keine rechtlichen Verpflichtungen für diese NRB zur Folge, weil es im Anschluss daran letztlich der freien Entscheidung dieser NRB überlassen bleibt, sich im Einklang mit diesen Regeln am GEREK zu beteiligen.

- 73 Darüber hinaus macht das Königreich Spanien geltend, die Rechtsgrundlage, auf die sich die angefochtene Entscheidung stütze, sei nicht vorhanden, weil die Kommission nicht über die erforderlichen Befugnisse verfüge, um die auf die Beteiligung der NRB des Kosovos am GEREK und am GEREK-Büro anzuwendenden Arbeitsvereinbarungen festzulegen.
- 74 Hierzu weist die Kommission darauf hin, dass sie es mangels einer im Wortlaut von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 ausdrücklich vorgesehenen Zuständigkeit für sachgerechter gehalten habe, sich im ersten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses auf Art. 17 EUV zu beziehen.
- 75 In der Tat verweist der angefochtene Beschluss in seinem ersten Erwägungsgrund auf Art. 17 EUV. Insbesondere heißt es in diesem Erwägungsgrund: „Gemäß Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union, in dem die Befugnisse der Kommission aufgeführt sind, fördert die Kommission die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck, übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus und nimmt außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen die Vertretung der Union nach außen wahr“.
- 76 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das GEREK-Büro eine dezentrale Agentur der Union ist, die mit der Anwendung des Unionsrechts betraut ist. Diese Agentur verfügt über abgeleitete Befugnisse, die normalerweise der Kommission im Rahmen ihrer Exekutivfunktionen und ihrer Befugnisse zur Außenvertretung zustehen, weil es dabei um die Zusammenarbeit mit den NRB von Drittländern gemäß Art. 17 EUV geht.
- 77 Daraus folgt, dass Befugnisse, die nicht ausdrücklich in einem Rechtsakt einer Agentur der Union übertragen wurden, bei der Kommission verbleiben. Da die Zuständigkeit für die Festlegung von Arbeitsvereinbarungen über die Beteiligung der NRB von Drittländern, einschließlich der NRB des Kosovos, weder in der Verordnung 2018/1971 noch in sonstigen Rechtsvorschriften der Union ausdrücklich dem GEREK-Büro oder einem anderen Gremium übertragen wurde, liegt diese Zuständigkeit bei der Kommission.
- 78 Diese Schlussfolgerung wird durch die unterschiedlichen Formulierungen in Art. 35 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 bestätigt. Abs. 1 überträgt dem GEREK und dem GEREK-Büro nämlich ausdrücklich die Befugnis, „Arbeitsvereinbarungen“ zu treffen, jedoch vorbehaltlich der „vorherige[n] Genehmigung durch die Kommission“, die somit eine Aufsichtsfunktion ausübt, während Abs. 2 eine solche Übertragung von Befugnissen nicht vorsieht. Diese Befugnis verbleibt daher in der Zuständigkeit der Kommission, was es ihr erlaubt, „Arbeitsvereinbarungen“ gemäß Art. 35 Abs. 2 dieser Verordnung zu erlassen, sofern die betreffende internationale Übereinkunft nicht ein anderes Verfahren vorsieht, wie dies bei den EWR-Mitgliedstaaten der Fall ist.
- 79 Es obliegt daher der Kommission, die gesetzlichen Anforderungen aufgrund der ihr durch Art. 17 EUV übertragenen Befugnisse zu erfüllen, so dass ihr nicht vorgeworfen werden kann, im ersten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses mangels einer im Wortlaut von Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2018/1971 ausdrücklich erwähnten Befugnis auf die erstgenannte Bestimmung Bezug genommen zu haben.
- 80 Darüber hinaus macht das Königreich Spanien geltend, eine allgemeine Bestimmung wie Art. 17 EUV, die die Zusammenarbeit nur im Allgemeinen vorsehe, könne nicht als Grundlage für den Erlass des angefochtenen Beschlusses dienen.
- 81 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Bezug auf die Befugnisse des Rates anerkannt hat, dass Art. 16 EUV als Grundlage für bestimmte Befugnisse des Rates dienen kann (Urteil vom 28. Juli 2016, Rat/Kommission, C-660/13, EU:C:2016:616, Rn. 40). Wenn dies bei Art. 16 EUV der Fall ist, gibt es daher keinen Grund, warum nicht auch in Bezug auf Art. 17 EUV, der die entsprechende

Bestimmung für die Kommission darstellt, von einer solchen Auslegung auszugehen sein soll. Folglich bedeutet der Umstand, dass Art. 17 EUV eine allgemeine Bestimmung ist, entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien nicht, dass er keine ausreichende Rechtsgrundlage sein kann.

- 82 Aus all diesen Erwägungen folgt, dass die Kommission befugt war, im angefochtenen Beschluss einseitig „Arbeitsvereinbarungen“ für die Beteiligung der NRB von Drittländern am GEREK im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung 2018/1971 festzulegen, so dass ihr nicht vorgeworfen werden kann, in diesem Beschluss von dem in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahren abgewichen zu sein. Ebenso wenig kann der Kommission entgegengehalten werden, dass es keine Rechtsgrundlage für diesen Beschluss gebe.
- 83 Daher ist auch der dritte vom Königreich Spanien geltend gemachte Klagegrund zurückzuweisen und die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

- 84 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.
- 85 Da das Königreich Spanien unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Neunte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Das Königreich Spanien trägt die Kosten.**

Costeira

Kancheva

Perišin

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. September 2020.

Unterschriften