



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

28. Juli 2016\*

„Nichtigkeitsklage — Außenbeziehungen der Europäischen Union — Zugang der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Binnenmarkt — Finanzieller Beitrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in einer erweiterten Union — Vereinbarung über einen finanziellen Beitrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft an die neuen Mitgliedstaaten nach der Erweiterung 2004 — Erweiterung der Union um die Republik Kroatien — Nachtrag zur Vereinbarung über einen finanziellen Beitrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft zugunsten der Republik Kroatien — Unterzeichnung des Nachtrags durch die Europäische Kommission im Namen der Union ohne vorherige Genehmigung des Rates der Europäischen Union — Zuständigkeit — Art. 13 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1 und 6 sowie Art. 17 Abs. 1 EUV — Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung, des institutionellen Gleichgewichts und der loyalen Zusammenarbeit“

In der Rechtssache C-660/13

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 13. Dezember 2013,

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch A. de Elera-San Miguel Hurtado, E. Finnegan und P. Mahnič als Bevollmächtigte,

Kläger,

unterstützt durch:

**Tschechische Republik**, vertreten durch M. Smolek, J. Vlácil, E. Ruffer und M. Hedvábná als Bevollmächtigte,

**Bundesrepublik Deutschland**, vertreten durch T. Henze und B. Beutler als Bevollmächtigte,

**Hellenische Republik**, vertreten durch S. Chala und M. Tassapoulou als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

**Französische Republik**, vertreten durch G. de Bergues, D. Colas, F. Fize und N. Rouam als Bevollmächtigte,

**Republik Litauen**, vertreten durch D. Kriauciūnas und J. Nasutavičienė als Bevollmächtigte,

**Ungarn**, vertreten durch M. Z. Fehér und G. Szima als Bevollmächtigte,

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch M. Bulterman, M. Gijzen und M. Noort als Bevollmächtigte,

**Republik Polen**, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

**Republik Finnland**, vertreten durch J. Heliskoski und H. Leppo als Bevollmächtigte,

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, vertreten durch J. Kraehling, C. Brodie, S. Behzadi-Spencer und E. Jenkinson als Bevollmächtigte im Beistand von J. Holmes, Barrister,

Streithelfer,

gegen

**Europäische Kommission**, vertreten durch S. Pardo Quintillán und T. Scharf als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

erlässt

### DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Kammerpräsidenten M. Ilešić, L. Bay Larsen und T. von Danwitz (Berichterstatter), der Kammerpräsidentin C. Toader, des Kammerpräsidenten D. Šváby, der Richter A. Rosas, E. Juhász und M. Safjan, der Richterinnen M. Berger und A. Prechal, des Richters E. Jarašiūnas und der Richterin K. Jürimäe,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: I. Illéssy, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Juni 2015,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 26. November 2015

folgendes

### Urteil

- 1 Mit seiner Klage beantragt der Rat der Europäischen Union die Nichtigerklärung des Beschlusses C(2013) 6355 final der Kommission vom 3. Oktober 2013 über die Unterzeichnung des Nachtrags zur Vereinbarung über einen finanziellen Beitrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

### Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 2 Nachdem die Schweizerische Eidgenossenschaft am 6. Dezember 1992 einen Beitritt zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3) abgelehnt hatte, schloss sie für bestimmte Bereiche eine Reihe bilateraler Abkommen mit der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten. Im April 2003 erließen der Rat und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten Schlussfolgerungen, mit denen die Europäische Kommission ermächtigt wurde, mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft die im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union im Mai 2004 erforderlichen Anpassungen des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (ABl. 2002, L 114, S. 6) auszuhandeln. Ferner ermächtigte der Rat die Kommission in diesen Schlussfolgerungen, nach Maßgabe der ihnen beigefügten Verhandlungsrichtlinien und im

Benehmen mit der Arbeitsgruppe über die Europäische Freihandelsassoziation (im Folgenden: EFTA-Arbeitsgruppe) ein Abkommen über einen finanziellen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in einer erweiterten Union auszuhandeln.

- 3 Nach den Verhandlungsrichtlinien bestand das Ziel in der Aushandlung „eines finanziellen Beitrags zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in der erweiterten [Union]“. Ferner hieß es darin, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft „[a]ls Gegenleistung für den freien Zugang zum erweiterten Binnenmarkt ... in einer mit Island, Liechtenstein und Norwegen vergleichbaren Weise einen finanziellen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in der erweiterten [Union leistet]“.
- 4 Während der Verhandlungen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft wies diese darauf hin, dass sie wegen interner Beschränkungen keine bindende Vereinbarung über einen solchen finanziellen Beitrag schließen könne. Daher sollte am Ende der Verhandlungen eine Vereinbarung ausgearbeitet werden, an die sich der Abschluss bilateraler Abkommen mit jedem Empfängermitgliedstaat anschließen sollte.
- 5 Am 27. Februar 2006 wurde die Vereinbarung vom Schweizerischen Bundesrat, vom Ratspräsidenten und von der Kommission unterzeichnet (im Folgenden: Vereinbarung). In ihr legten der Ratspräsident und der Schweizerische Bundesrat „Leitlinien“ fest, in deren Nr. 1 es heißt, dass der Bundesrat mit den zehn in der Vereinbarung aufgeführten neuen Mitgliedstaaten Abkommen über einen finanziellen Beitrag der Schweiz für einen Zeitraum von fünf Jahren ab der Genehmigung der Finanzierung in Höhe eines Gesamtbetrags von 1 Mrd. Schweizer Franken (CHF) (etwa 905 422 671,45 Euro) durch das Schweizerische Parlament aushandelt.
- 6 Nach Nr. 8 der Vereinbarung unterbreitet der Schweizerische Bundesrat der Schweizerischen Bundesversammlung den Vorschlag, einen finanziellen Beitrag in Höhe von 1 Mrd. CHF (etwa 905 422 671,45 Euro) zu genehmigen. Nr. 2 der Vereinbarung sieht vor, dass aus diesem Beitrag regionale und nationale Projekte und Programme finanziert werden können. Gemäß Nr. 5 der Vereinbarung verpflichten sich der Schweizerische Bundesrat und die Kommission zu einer regelmäßigen Unterrichtung über die Umsetzung des finanziellen Beitrags der Schweiz. Außerdem verpflichtet sich die Kommission, die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Projekte und Programme mit den Zielen der Union zu bewerten und den Schweizerischen Bundesrat hiervon zu unterrichten.
- 7 Am 25. Juni 2008 unterzeichneten der Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Ratspräsident und die Kommission einen vom Ratspräsidenten mit Unterstützung der Kommission ausgehandelten Nachtrag zur Vereinbarung, der die Anpassung des finanziellen Beitrags der Schweiz im Hinblick auf den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union betraf.
- 8 Am 20. Dezember 2012 nahmen der Rat und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten Schlussfolgerungen an, in denen sie u. a. von dem Wunsch der Republik Kroatien Kenntnis nehmen, einen finanziellen Beitrag zu erhalten, der den in den Jahren 2006 und 2008 für die übrigen Mitgliedstaaten vereinbarten Beträgen entspricht. Ferner ersuchten sie die Kommission, in enger Zusammenarbeit mit dem Ratsvorsitz „die notwendigen Kontakte zum Schweizerischen Bundesrat aufzunehmen“, um einen finanziellen Beitrag der Schweiz zugunsten der Republik Kroatien zu vereinbaren, und sich regelmäßig mit der EFTA-Arbeitsgruppe zu den Fortschritten bei den Gesprächen zu beraten (im Folgenden: Schlussfolgerungen von 2012).
- 9 Am selben Tag gab die Kommission eine Erklärung für das Protokoll der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) ab. Darin brachte sie ihre Auffassung zum Ausdruck, dass die genannten Schlussfolgerungen eine politische Entscheidung im Sinne von Art. 16 EUV darstellten, der dem Rat Befugnisse zur Festlegung der Politik der Union übertrage. Die Schlussfolgerungen seien folglich als politische Entscheidung des Rates und nicht der Mitgliedstaaten zu verstehen.

- 10 Am 25. Juli 2013 informierte die Kommission die EFTA-Arbeitsgruppe über den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
- 11 Am 3. Oktober 2013 erließ die Kommission auf der Grundlage von Art. 17 EUV den angefochtenen Beschluss, in dessen achtem Erwägungsgrund es heißt: „Der vorgeschlagene Nachtrag schafft für keine der beiden Seiten verbindliche oder rechtliche Verpflichtungen nach innerstaatlichem oder internationalem Recht und dient auch nicht diesem Zweck.“ Der einzige Artikel des angefochtenen Beschlusses sieht vor, dass die Kommission den Nachtrag zur Vereinbarung über den finanziellen Beitrag der Schweiz zugunsten der Republik Kroatien (im Folgenden: Nachtrag von 2013) billigt und ihre für die Außenbeziehungen zuständige Vizepräsidentin sowie ihr für Regionalpolitik zuständiges Mitglied ermächtigt, den Nachtrag im Namen der Union zu unterzeichnen.
- 12 In den Sitzungen der EFTA-Arbeitsgruppe vom 15. und 23. Oktober 2013 erhoben die Mitgliedstaaten und der Rat Einwände gegen den Beschluss der Kommission, den Nachtrag von 2013 ohne vorherige Genehmigung des Rates zu unterzeichnen. Sie machten geltend, die Kommission habe die Rolle der Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang missachtet. In ihrer Sitzung vom 31. Oktober 2013 erstellte die Arbeitsgruppe einen dem Rat und den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zu unterbreitenden Entwurf von Schlussfolgerungen, durch die der Präsident des Rates mit der Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 beauftragt und die Kommission zur Wahrnehmung von Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben und zur Unterzeichnung des Nachtrags ermächtigt wird. In dieser Sitzung teilte der Europäische Auswärtige Dienst mit, dass die Kommission mit den geplanten Schlussfolgerungen nicht einverstanden sei.
- 13 Am 7. November 2013 unterzeichneten die für Außenbeziehungen zuständige Vizepräsidentin der Kommission und deren für Regionalpolitik zuständiges Mitglied den Nachtrag von 2013 im Namen der Union.
- 14 Gemäß diesem Nachtrag akzeptiert der Schweizerische Bundesrat, mit der Republik Kroatien ein Abkommen über einen Finanzbeitrag in Höhe von 45 Mio. CHF (etwa 40 744 020,22 Euro) für einen Zeitraum von fünf Jahren ab der Genehmigung dieser Mittel durch das schweizerische Parlament auszuhandeln, und erklärt, dass er beabsichtigt, diesen Beitrag bis zum 31. Mai 2017 zu binden. Außerdem akzeptiert der schweizerische Bundesrat, den Vorschlag zu unterbreiten, dass das schweizerische Parlament diesen Beitrag genehmigt.
- 15 Am 19. November 2013 nahmen der Rat und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten förmlich die Schlussfolgerungen des Rates an, durch die dessen Präsident mit der Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 beauftragt und die Kommission zur Wahrnehmung von Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben ermächtigt wird. Am 9. Dezember 2013 nahm der Rat einen Standpunkt an, in dem er u. a. seine Missbilligung der Vorgehensweise der Kommission zum Ausdruck brachte.
- 16 Am 30. Juni 2015 schlossen die Schweizerische Eidgenossenschaft und die Republik Kroatien ein bilaterales Rahmenabkommen betreffend die Durchführung des schweizerisch-kroatischen Zusammenarbeitsprogramms zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der erweiterten Union.

### **Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof**

- 17 Der Rat beantragt,
- den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären,
  - dessen Wirkungen aufrechtzuerhalten, bis er ersetzt worden ist, und

- der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 18 Die Kommission beantragt,
- die Klage abzuweisen und
  - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
- 19 Die Tschechische Republik, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Litauen, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Polen, die Republik Finnland sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sind als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden. Das Königreich der Niederlande hat sich jedoch an keinem Abschnitt des vorliegenden Verfahrens beteiligt.

### **Zur Klage**

- 20 Der Rat stützt seine Klage auf zwei Gründe. Mit dem ersten Klagegrund rügt er einen Verstoß gegen den in Art. 13 Abs. 2 EUV aufgestellten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sowie gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts. Mit dem zweiten Klagegrund rügt er einen Verstoß gegen den ebenfalls in dieser Bestimmung verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.

### *Zum ersten Klagegrund*

#### Vorbringen der Parteien

- 21 Der Rat ist, unterstützt von allen als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten, der Auffassung, dass der Erlass des angefochtenen Beschlusses und die Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 durch die Kommission ohne vorherige Genehmigung des Rates einen Verstoß gegen den in Art. 13 Abs. 2 EUV aufgestellten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und damit gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts darstellten.
- 22 Die Vereinbarung über den finanziellen Beitrag der Schweiz und deren Nachträge seien nicht bindende Abkommen, die eine politische Zusage der Parteien enthielten. Art. 218 AEUV finde daher keine Anwendung, und der AEU-Vertrag sehe kein besonderes Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss solcher Abkommen vor. Die Vorschrift sei allerdings insofern relevant, als sie die allgemeine, in den Art. 16 und 17 EUV festgelegte Aufteilung der Befugnisse zwischen den Organen widerspiegele.
- 23 Gestützt auf die durch das Urteil vom 23. März 2004, Frankreich/Kommission (C-233/02, EU:C:2004:173, Rn. 40), begründete Rechtsprechung des Gerichtshofs macht der Rat geltend, die Tatsache, dass ein Akt keine Bindungswirkung habe, reiche nicht aus, um der Kommission die Befugnis zu seinem Erlass zu verleihen. Sie verfüge nämlich nach Art. 17 EUV nicht über die Befugnis, ein nicht bindendes internationales Abkommen wie den Nachtrag von 2013 im Namen der Union ohne vorherige Genehmigung des Rates zu unterzeichnen. Die Kommission habe sich somit selbst die Entscheidungsbefugnis über die Politik der Union zuerkannt und gegen den in Art. 13 Abs. 2 EUV aufgestellten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und damit gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verstoßen.
- 24 Die Kommission habe die Politik der Union dadurch festgelegt, dass sie einseitig die Ermächtigung zur Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 und damit zur Billigung seines Inhalts erteilt habe, ohne dem Rat die Möglichkeit zu geben, seinen Standpunkt hierzu festzulegen. Ferner habe die Kommission die

Politik der Union dadurch festgelegt, dass sie den Nachtrag von 2013 als in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallend behandelt und seine Unterzeichner geändert habe, indem sie ihn im Namen der Union allein unterzeichnet habe. Bei der Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 habe die Kommission gegen den ausdrücklichen Willen des Rates gehandelt.

- 25 Die Kommission teilt die vom Rat und von den Mitgliedstaaten vertretene Auffassung, wonach es sich bei der Vereinbarung und deren Nachträgen um nicht bindende Instrumente handele; dies sei auch der Standpunkt der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Sie pflichtet dem Rat bei, dass das in Art. 218 AEUV geregelte Verfahren somit im vorliegenden Fall keine Anwendung finde, so dass der in Art. 13 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 EUV aufgestellte Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung beachtet werden müsse. Der Organstreit betreffe nur das bei der Genehmigung und Unterzeichnung solcher Instrumente zu befolgende Verfahren.
- 26 Hierzu trägt die Kommission vor, nach Art. 16 Abs. 1 EUV obliege es dem Rat, die Politik der Union festzulegen und für die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns zu sorgen. Die Kommission müsse ihrerseits diese Politik ausführen und die Vertretung der Union nach außen wahrnehmen. Die Rolle, die ihr Art. 17 Abs. 1 EUV insoweit zuweise, setze voraus, dass sie eine gewisse Eigenständigkeit genieße. Diese Vorschrift ermächtige sie unmittelbar, eine Politik der Union durchzuführen und rechtlich nicht bindende Instrumente politischer Natur, wenn sie einen vom Rat festgelegten Standpunkt widerspiegeln, im Namen der Union zu unterzeichnen, ohne dass eine vorherige Genehmigung des Rates erforderlich sei. Außerdem sei die Unterzeichnung eines nicht bindenden Instruments wie des Nachtrags von 2013 ein Akt der Vertretung nach außen, im Sinne von Art. 17 Abs. 1 EUV, eines zuvor vom Rat festgelegten politischen Standpunkts. Wie sich aus der durch das Urteil vom 20. April 2010, Kommission/Schweden (C-246/07, EU:C:2010:203, Rn. 77), begründeten Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe, sei es für das Vorliegen eines gemeinsamen Standpunkts nicht unerlässlich, dass er eine bestimmte Form aufweise.
- 27 Im vorliegenden Fall stellten die Schlussfolgerungen von 2012 eine politische Entscheidung der Union im Sinne von Art. 16 Abs. 1 EUV dar, mit der der Rat im Kontext der von der Union festgelegten Politik bestimmt habe, dass dem finanziellen Beitrag der Schweiz zugunsten der Republik Kroatien die gleichen Berechnungen zugrunde liegen müssten wie die in der Vereinbarung und dem am 25. Juni 2008 unterzeichneten Nachtrag verwendeten und vereinbarten. Im angefochtenen Beschluss werde von diesem Standpunkt nicht abgewichen, was der Rat im Übrigen auch nicht behauptet habe. Ferner habe der Rat keinerlei Einwände in Bezug auf das Ergebnis der Verhandlungen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Inhalt des angefochtenen Beschlusses vorgebracht; seine Einwände seien rein verfahrenstechnischer Art.
- 28 Überdies gehöre die Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 zu den Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen, zu deren Wahrnehmung sich die Kommission im Rahmen der Vereinbarung und ihrer Nachträge verpflichtet habe. Mit diesen Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen sei sie auch nach Art. 17 Abs. 1 EUV betraut.
- 29 Schließlich sei das Vorbringen des Rates in Bezug auf den Inhalt des Nachtrags von 2013 und die Tatsache, dass er nicht den Schlussfolgerungen von 2012 entspreche, unzulässig, da es erstmals in der Erwiderung geltend gemacht worden sei. Jedenfalls betreffe dieses Vorbringen nicht die Befugnisse des Rates, sondern das Wesen des Nachtrags von 2013, und finde daher keine Grundlage in Art. 16 EUV.

#### Würdigung durch den Gerichtshof

- 30 Mit seinem ersten Klagegrund macht der Rat, unterstützt von allen als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten, im Wesentlichen geltend, mangels seiner vorherigen Genehmigung sei die Kommission nicht befugt gewesen, den die Ermächtigung zur Unterzeichnung des Nachtrags von

2013 im Namen der Union betreffenden angefochtenen Beschluss zu erlassen; folglich habe sie durch den Erlass dieses Beschlusses gegen den in Art. 13 Abs. 2 EUV aufgestellten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sowie gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verstoßen.

- 31 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass mit den Verträgen ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Unionsorganen geschaffen wurde, das jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des organisatorischen Aufbaus der Union und bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben zuweist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, C-70/88, EU:C:1990:217, Rn. 21).
- 32 Dazu heißt es in Art. 13 Abs. 2 EUV, dass jedes Unionsorgan nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen handelt, die in den Verträgen festgelegt sind. In dieser Bestimmung kommt der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zum Ausdruck, der für den organisatorischen Aufbau der Union kennzeichnend ist und gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt (Urteile vom 14. April 2015, Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 64, und vom 6. Oktober 2015, Rat/Kommission, C-73/14, EU:C:2015:663, Rn. 61).
- 33 In Bezug auf die Befugnisse des Rates bestimmt Art. 16 Abs. 1 Satz 2 EUV, dass zu seinen Aufgaben die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge gehört. Speziell hinsichtlich des auswärtigen Handelns der Union sieht Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 3 EUV vor, dass der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ das auswärtige Handeln der Union entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates gestaltet und für die Kohärenz des Handelns der Union sorgt.
- 34 Zu den Befugnissen der Kommission heißt es in Art. 17 Abs. 1 Sätze 1, 5 und 6 EUV, dass sie die allgemeinen Interessen der Union fördert und geeignete Initiativen zu diesem Zweck ergreift, nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen ausübt und außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen die Vertretung der Union nach außen wahrnimmt.
- 35 Die Kommission macht geltend, die Unterzeichnung einer nicht bindenden Vereinbarung stelle einen Akt der Vertretung der Union nach außen im Sinne von Art. 17 Abs. 1 EUV dar, soweit die Vereinbarung einen Standpunkt oder eine Politik der Union widerspiegele, den oder die der Rat bereits festgelegt habe. In einem solchen Fall bedürfe die Unterzeichnung eines solchen Instruments keiner vorherigen Genehmigung des Rates. Im vorliegenden Fall habe der Rat in den Schlussfolgerungen von 2012 einen „Standpunkt der Union“ festgelegt. Da der Nachtrag von 2013 mit diesem Standpunkt im Einklang stehe, habe die Kommission ihn unterzeichnen dürfen, ohne zuvor die Genehmigung des Rates dafür einholen zu müssen.
- 36 Insoweit ist festzustellen, dass die bloße Tatsache, dass die Kommission nach Art. 17 Abs. 1 EUV über die Befugnis zur Vertretung der Union nach außen verfügt, nicht genügt, um die mit dem ersten Klagegrund des Rates aufgeworfene Frage zu beantworten, ob zur Wahrung des in Art. 13 Abs. 2 EUV aufgestellten Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung eine vorherige Genehmigung des Rates für die Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 durch die Kommission im Namen der Union geboten war (vgl. entsprechend in Bezug auf Art. 335 AEUV Urteil vom 6. Oktober 2015, Rat/Kommission, C-73/14, EU:C:2015:663, Rn. 59 und 60).
- 37 In den Schlussfolgerungen von 2012 wurde die Kommission zwar ermächtigt, im Hinblick auf einen Finanzbeitrag zugunsten der Republik Kroatien „die notwendigen Kontakte zum Schweizerischen Bundesrat aufzunehmen“, doch enthalten sie, wie die Generalanwältin in Nr. 115 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, keine Ermächtigung, die es der Kommission gestattet hätte, den aus den Verhandlungen hervorgegangenen Nachtrag im Namen der Union zu unterzeichnen. Die Kommission

hat insoweit auch nichts vorgetragen, was die Annahme zuließe, dass der Rat ihr in den Schlussfolgerungen von 2012 die Befugnis zur Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 übertragen hätte.

- 38 Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommission im Rahmen der ihr durch Art. 17 Abs. 1 EUV eingeräumten Befugnis zur Vertretung nach außen ermächtigt war, eine nicht bindende, aus Verhandlungen mit einem Drittstaat hervorgegangene Vereinbarung zu unterzeichnen.
- 39 Der Beschluss über die Unterzeichnung einer in die Zuständigkeit der Union fallenden Vereinbarung mit einem Drittstaat impliziert nämlich – unabhängig davon, ob die Vereinbarung bindend ist oder nicht – eine Bewertung der Interessen der Union im Rahmen der Beziehungen mit dem betreffenden Drittstaat unter Beachtung der strategischen Vorgaben des Europäischen Rates sowie der in Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV aufgeführten Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union sowie einen Ausgleich zwischen den divergierenden Interessen im Rahmen dieser Beziehungen.
- 40 Ein Beschluss über die Unterzeichnung einer nicht bindenden Vereinbarung wie der hier in Rede stehenden gehört daher zur Festlegung der Politik der Union und zur Gestaltung ihres auswärtigen Handelns im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 6 Unterabs. 3 EUV.
- 41 Dass der Rat beim Erlass des Beschlusses über die Aufnahme der Verhandlungen, die zur Ausarbeitung einer nicht bindenden Vereinbarung führten, bereits eine Bewertung der Interessen der Union vorgenommen hat, vermag diese Analyse nicht in Frage zu stellen.
- 42 Die Unterzeichnung einer nicht bindenden Vereinbarung impliziert nämlich seitens der Union die Beurteilung der Frage, ob die Vereinbarung nach wie vor ihrem Interesse entspricht, wie es vom Rat insbesondere in dem Beschluss über die Aufnahme der Verhandlungen über den Abschluss der Vereinbarung definiert wurde.
- 43 Diese Beurteilung erfordert eine Prüfung u. a. des konkreten Inhalts einer aus Verhandlungen mit einem Drittstaat hervorgegangenen nicht bindenden Vereinbarung wie dem Nachtrag von 2013; dieser Inhalt kann zum Zeitpunkt des Beschlusses, solche Verhandlungen aufzunehmen, weder im Vorhinein festgelegt noch vorhergesehen werden. Die bloße Tatsache, dass der Inhalt einer von der Kommission mit einem Drittstaat ausgehandelten nicht bindenden Vereinbarung dem vom Rat erteilten Verhandlungsmandat entspricht, kann somit nicht ausreichen, um der Kommission die Befugnis zu verleihen, einen solchen nicht bindenden Rechtsakt ohne vorherige Genehmigung des Rates zu unterzeichnen, weil er von einem zuvor vom Rat festgelegten Standpunkt gedeckt sei.
- 44 Im vorliegenden Fall ist hinzuzufügen, dass der im Nachtrag von 2013 genannte zusätzliche Beitrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft zwar, wie die Kommission geltend gemacht hat, die Genehmigung der entsprechenden Finanzierung durch das schweizerische Parlament erforderte. Außerdem sollten die Modalitäten des Beitrags Gegenstand späterer Verhandlungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kroatien sein.
- 45 Den Ausführungen in den Rn. 39 bis 43 des vorliegenden Urteils ist jedoch hinzuzufügen, dass die Angaben in Nr. 1 des Nachtrags zur Höhe des Beitrags, nämlich 45 Mio. CHF (etwa 40 744 020,22 Euro), und zu seiner Laufzeit wesentliche Aspekte der Festlegung der Politik der Union im Kontext der Anpassung des finanziellen Beitrags der Schweiz aufgrund des Zugangs der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu einem infolge des Beitritts der Republik Kroatien zur Union erweiterten Binnenmarkt darstellen.
- 46 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 im Namen der Union durch die Kommission der vorherigen Genehmigung des Rates bedurfte. Somit hat die Kommission dadurch, dass sie den Nachtrag von 2013 im Namen der Union ohne vorherige



Genehmigung des Rates unterzeichnete, gegen den in Art. 13 Abs. 2 EUV aufgestellten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sowie gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verstoßen.

47 Folglich ist der erste Klagegrund begründet.

48 Daher ist der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären, ohne dass der zweite vom Rat zur Stützung seiner Klage angeführte Klagegrund geprüft zu werden braucht.

#### *Zum Antrag auf Aufrechterhaltung der Wirkungen des angefochtenen Beschlusses*

49 Der Rat, unterstützt durch die Tschechische Republik, die Französische Republik, Ungarn sowie die Finnische Republik, beantragt für den Fall, dass der Gerichtshof den angefochtenen Beschluss für nichtig erklären sollte, dessen Wirkungen aufrechtzuerhalten, bis ein neuer Beschluss erlassen worden ist.

50 Nach Art. 264 Abs. 2 AEUV kann der Gerichtshof, falls er dies für notwendig hält, diejenigen Wirkungen einer für nichtig erklärten Handlung bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind.

51 Insoweit geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs 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 (Urteil vom 26. November 2014, Parlament und Kommission/Rat, C-103/12 und C-165/12, EU:C:2014:2400, Rn. 90 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss die Unterzeichnung des Nachtrags von 2013 ermöglichte, mit der die Kommission im Namen der Union den Abschluss der Verhandlungen zwischen der Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft und deren in diesem Nachtrag enthaltene politische Zusagen billigte.

53 Würde der angefochtene Beschluss für nichtig erklärt, ohne seine Wirkungen aufrechtzuerhalten, könnte dies schwerwiegende negative Folgen für die Beziehungen der Union zur Schweizerischen Eidgenossenschaft haben.

54 Folglich ist es angebracht, von der dem Gerichtshof durch Art. 264 Abs. 2 AEUV eingeräumten Befugnis Gebrauch zu machen und die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses aufrechtzuerhalten, bis innerhalb einer angemessenen Frist ein neuer Beschluss in Kraft tritt, der ihn ersetzen soll.

#### **Kosten**

55 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem dahin gehenden Antrag des Rates die Kosten aufzuerlegen.

56 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Tschechische Republik, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Litauen, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Polen, die Republik Finnland sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die dem vorliegenden Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Der Beschluss C(2013) 6355 final der Kommission vom 3. Oktober 2013 über die Unterzeichnung des Nachtrags zur Vereinbarung über einen finanziellen Beitrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird für nichtig erklärt.**
- 2. Die Wirkungen des Beschlusses C(2013) 6355 final der Kommission werden aufrechterhalten, bis innerhalb einer angemessenen Frist ein neuer Beschluss in Kraft tritt, der ihn ersetzen soll.**
- 3. Die Europäische Kommission trägt die Kosten.**
- 4. Die Tschechische Republik, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Litauen, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Polen, die Republik Finnland sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften