



# Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

22. November 2022\*

„Nichtigkeitsklage – Beschluss (EU) 2019/1754 – Beitritt der Europäischen Union zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben – Art. 3 Abs. 1 AEUV – Ausschließliche Zuständigkeit der Union – Art. 207 AEUV – Gemeinsame Handelspolitik – Handelsaspekte des geistigen Eigentums – Art. 218 Abs. 6 AEUV – Initiativrecht der Europäischen Kommission – Abänderung des Kommissionsvorschlags durch den Rat der Europäischen Union – Art. 293 Abs. 1 AEUV – Anwendbarkeit – Art. 4 Abs. 3, Art. 13 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 EUV – Art. 2 Abs. 1 AEUV – Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung, des institutionellen Gleichgewichts und der loyalen Zusammenarbeit“

In der Rechtssache C-24/20

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 17. Januar 2020,

**Europäische Kommission**, vertreten zunächst durch F. Castillo de la Torre, I. Naglis und J. Norris, dann durch F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis und J. Norris als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch A. Antoniadis, M. Balta und A.-L. Meyer als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

**Königreich Belgien**, vertreten durch M. Jacobs, C. Pochet und M. Van Regemorter als Bevollmächtigte,

**Tschechische Republik**, vertreten durch K. Najmanová, H. Pešková, M. Smolek und J. Vlácil als Bevollmächtigte,

**Hellenische Republik**, vertreten durch K. Boskovits und M. Tassopoulou als Bevollmächtigte,

**Französische Republik**, vertreten durch G. Bain, J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères und T. Stéhelin als Bevollmächtigte,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

**Republik Kroatien**, vertreten durch G. Vidović Mesarek als Bevollmächtigte,

**Italienische Republik**, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. Gentili, Avvocato dello Stato,

**Ungarn**, vertreten durch M. Z. Fehér und K. Szijjártó als Bevollmächtigte,

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch M. K. Bulterman und J. Langer als Bevollmächtigte,

**Republik Österreich**, vertreten durch A. Posch, E. Samoilova und J. Schmoll als Bevollmächtigte sowie durch H. Tichy,

**Portugiesische Republik**, zunächst vertreten durch P. Barros da Costa, L. Inez Fernandes, J. P. Palha und R. Solnado Cruz als Bevollmächtigte, dann durch P. Barros da Costa, J. P. Palha und R. Solnado Cruz als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

#### DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten L. Bay Larsen, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, der Kammerpräsidentinnen A. Prechal und K. Jürimäe, der Kammerpräsidenten M. Safjan und P. G. Xuereb, der Kammerpräsidentin L. S. Rossi (Berichterstatlerin), des Kammerpräsidenten D. Gratsias, der Kammerpräsidentin M. L. Arastey Sahún, der Richter S. Rodin, F. Biltgen und N. Piçarra, der Richterin I. Ziemele und des Richters J. Passer,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: M. Longar, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 1. Februar 2022,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. Mai 2022

folgendes

#### Urteil

- 1 Mit ihrer Klage begehrt die Europäische Kommission die teilweise Nichtigkeitsklärung des Beschlusses (EU) 2019/1754 des Rates vom 7. Oktober 2019 über den Beitritt der Europäischen Union zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (ABl. 2019, L 271, S. 12, im Folgenden: angefochtener Beschluss).

## I. Rechtlicher Rahmen

### A. Völkerrecht

#### 1. Pariser Verbandsübereinkunft

- 2 Die Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums wurde am 20. März 1883 in Paris unterzeichnet, zuletzt überarbeitet in Stockholm am 14. Juli 1967 und geändert am 28. September 1979 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 828, Nr. 11851, S. 305, im Folgenden: Pariser Verbandsübereinkunft). Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind Vertragsparteien dieser Übereinkunft.
- 3 Art. 1 der Pariser Verbandsübereinkunft sieht u. a. vor, dass die Länder, auf die sie Anwendung findet, einen Verband zum Schutz des gewerblichen Eigentums, darunter Patente, Muster, Modelle, Marken, Handelsnamen und Herkunftsangaben oder Ursprungsbezeichnungen, sowie zur Unterdrückung des unlauteren Wettbewerbs bilden.
- 4 Nach Art. 19 der Pariser Verbandsübereinkunft ist den Verbandsländern das Recht vorbehalten, einzeln untereinander Sonderabkommen zum Schutz des gewerblichen Eigentums zu treffen.

#### 2. Lissabonner Abkommen

- 5 Das Lissabonner Abkommen über den Schutz der Ursprungsbezeichnungen und ihre internationale Registrierung wurde am 31. Oktober 1958 unterzeichnet, am 14. Juli 1967 in Stockholm überarbeitet und am 28. September 1979 geändert (*United Nations Treaties Series*, Bd. 828, Nr. 13172, S. 205, im Folgenden: Lissabonner Abkommen). Es stellt ein Sonderabkommen im Sinne von Art. 19 der Pariser Verbandsübereinkunft dar, dem jedes Land beitreten kann, das Vertragspartei dieser Übereinkunft ist.
- 6 Sieben Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens, nämlich die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, die Französische Republik, die Italienische Republik, Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik. Die Union ist hingegen nicht Partei des Abkommens, dem nur Staaten beitreten können.
- 7 Nach Art. 1 des Lissabonner Abkommens bilden die Länder, auf die es Anwendung findet, einen besonderen Verband (im Folgenden: besonderer Verband) innerhalb des durch die Pariser Verbandsübereinkunft errichteten Verbands zum Schutz des gewerblichen Eigentums und verpflichten sich, in ihrem Hoheitsgebiet gemäß den Bestimmungen des Abkommens diejenigen Ursprungsbezeichnungen der Erzeugnisse der anderen Länder des besonderen Verbands zu schützen, die im Ursprungsland als solche anerkannt und geschützt und beim Internationalen Büro der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) registriert sind.

### 3. Genfer Akte

- 8 Art. 21 („Mitgliedschaft im Lissabonner Verband“) der Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (ABl. 2019, L 271, S. 15, im Folgenden: Genfer Akte) sieht vor:

„Die Vertragsparteien sind, unabhängig davon, ob sie Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens [in der Stammfassung vom 31. Oktober 1958] oder des [Lissabonner Abkommens in der am 14. Juli 1967 in Stockholm überarbeiteten und am 28. September 1979 geänderten Fassung] sind, Mitglieder desselben besonderen Verbandes wie die Staaten, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens [in der Stammfassung vom 31. Oktober 1958] oder des [Lissabonner Abkommens in der am 14. Juli 1967 in Stockholm überarbeiteten und am 28. September 1979 geänderten Fassung] sind.“

- 9 Art. 22 („Versammlung des besonderen Verbandes“) Abs. 4 der Genfer Akte bestimmt:

„[*Beschlussfassung in der Versammlung*]

- a) Die Versammlung ist bestrebt, einvernehmliche Entscheidungen zu treffen.
- b) Gelingt es nicht, eine einvernehmliche Entscheidung zu treffen, so erfolgt die Beschlussfassung über die fragliche Angelegenheit per Abstimmung. In einem solchen Fall gilt Folgendes:
- (i.) Jede Vertragspartei, die ein Staat ist, verfügt über eine Stimme und stimmt nur in ihrem eigenen Namen ab, und
  - (ii.) eine Vertragspartei, die eine zwischenstaatliche Organisation ist, kann anstelle ihrer Mitgliedstaaten abstimmen und verfügt über eine Anzahl von Stimmen, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragspartei dieses Abkommens sind. Eine zwischenstaatliche Organisation kann nicht an der Abstimmung teilnehmen, wenn einer ihrer Mitgliedstaaten sein Stimmrecht ausübt und umgekehrt.

...“

- 10 Art. 28 („Möglichkeit, Vertragspartei dieses Abkommens zu werden“) Abs. 1 der Genfer Akte bestimmt:

„[*Voraussetzungen*] Vorbehaltlich des Artikels 29 sowie der Absätze 2 und 3 des vorliegenden Artikels gilt Folgendes:

- (i.) Jeder Staat, der Vertragspartei der Pariser Verbandsübereinkunft ist, kann dieses Abkommen unterzeichnen und ihm beitreten;
- (ii.) ...
- (iii.) jede zwischenstaatliche Organisation kann dieses Abkommen unterzeichnen und ihm beitreten, sofern mindestens ein Mitgliedstaat dieser zwischenstaatlichen Organisation Vertragspartei der Pariser Verbandsübereinkunft ist und sofern die zwischenstaatliche Organisation erklärt, dass sie im Einklang mit ihren internen Verfahren ordnungsgemäß ermächtigt wurde, Vertragspartei dieses Abkommens zu werden, und dass nach dem Gründungsvertrag der zwischenstaatlichen Organisation Rechtsvorschriften gelten, gemäß denen regionale Schutztitel für geografische Angaben erwirkt werden können.“

## B. Unionsrecht

### 1. Angefochtener Beschluss

11 Der sechste Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses lautet:

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

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

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

13 Art. 3 des angefochtenen Beschlusses sieht vor:

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

14 Art. 4 dieses Beschlusses bestimmt:

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

...

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

### 2. Verordnung (EU) 2019/1753

15 Art. 11 („Übergangsbestimmungen für bereits nach dem Lissabonner Abkommen registrierte Ursprungsbezeichnungen mit Ursprung in Mitgliedstaaten“) Abs. 1 der Verordnung (EU) 2019/1753 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 über die Maßnahmen der Union nach ihrem Beitritt zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (ABl. 2019, L 271, S. 1) bestimmt:

„In Bezug auf jede Ursprungsbezeichnung mit Ursprung in einem Mitgliedstaat, der Partei des Lissabonner Abkommens ist, für ein Erzeugnis, das nach einer der in Artikel 1 der vorliegenden Verordnung genannten Verordnungen geschützt ist, entscheidet sich der betreffende Mitgliedstaat, auf der Grundlage eines Antrags einer natürlichen oder juristischen Person im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 Ziffer ii der Genfer Akte oder eines Begünstigten im Sinne von Artikel 1 Ziffer xvii der Genfer Akte oder aus eigener Initiative, entweder

- a) die internationale Eintragung dieser Ursprungsbezeichnung gemäß der Genfer Akte zu beantragen, wenn der betreffende Mitgliedstaat gemäß der in Artikel 3 des [angefochtenen Beschlusses] genannten Ermächtigung die Genfer Akte ratifiziert hat oder ihr beigetreten ist, oder
- b) die Löschung des Eintrags dieser Ursprungsbezeichnung aus dem internationalen Register zu beantragen.

...“

## II. Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 16 Im September 2008 bildete die Versammlung des besonderen Verbands eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung einer Überarbeitung des Lissabonner Abkommens, um es zu verbessern und attraktiver zu machen, ohne seine Ziele und Grundsätze anzutasten.
- 17 Die Delegationen der 28 Vertragsstaaten des Lissabonner Abkommens sowie zwei „Sonderdelegationen“, darunter die der Union, und eine Reihe von „Beobachterdelegationen“ wurden zu einer vom 11. bis zum 21. Mai 2015 in Genf anberaumten diplomatischen Konferenz zur Prüfung und Annahme des von dieser Arbeitsgruppe erstellten Entwurfs eines überarbeiteten Lissabonner Abkommens eingeladen.
- 18 Im Hinblick auf die Teilnahme der Union an dieser diplomatischen Konferenz verabschiedete die Kommission am 30. März 2015 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates der Europäischen Union über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein überarbeitetes Lissabonner Abkommen über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben. In dieser Empfehlung forderte die Kommission den Rat u. a. auf, seinen Beschluss in Anbetracht der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die gemeinsame Handelspolitik nach Art. 3 Abs. 1 AEUV auf Art. 207 AEUV sowie auf Art. 218 Abs. 3 und 4 AEUV zu stützen.
- 19 Am 7. Mai 2015 erließ der Rat den Beschluss 8512/15 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein überarbeitetes Lissabonner Abkommen über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben im Hinblick auf Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Union fallen. Abweichend von der Empfehlung der Kommission wurde dieser Beschluss auf Art. 114 AEUV sowie auf Art. 218 Abs. 3 und 4 AEUV gestützt.
- 20 Am 20. Mai 2015 nahm die in Rn. 17 des vorliegenden Urteils erwähnte diplomatische Konferenz die Genfer Akte an, die am folgenden Tag zur Unterzeichnung aufgelegt wurde. Nach Art. 28 Abs. 1 Ziff. iii der Genfer Akte kann jede zwischenstaatliche Organisation diese Akte unterzeichnen und ihr beitreten.
- 21 In seinem Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat (Überarbeitetes Lissabonner Abkommen) (C-389/15, EU:C:2017:798), stellte der Gerichtshof fest, dass die Aushandlung der Genfer Akte in die ausschließliche Zuständigkeit fällt, die Art. 3 Abs. 1 AEUV der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik im Sinne von Art. 207 Abs. 1 AEUV überträgt. Er erklärte daher den Beschluss 8512/15 für nichtig, erhielt dessen Wirkungen jedoch bis zum Inkrafttreten eines neuen, auf die Art. 207 und 218 AEUV gestützten Beschlusses des Rates innerhalb einer angemessenen Frist von höchstens sechs Monaten ab Verkündung dieses Urteils aufrecht.

- 22 Am 5. März 2018 erließ der Rat diesem Urteil entsprechend auf der Grundlage von Art. 207 AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 3 und 4 AEUV den Beschluss (EU) 2018/416 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein überarbeitetes Lissabonner Abkommen über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (ABl. 2018, L 75, S. 23).
- 23 Am 27. Juli 2018 legte die Kommission auf der Grundlage von Art. 207 und Art. 218 Abs. 6 Buchst. a AEUV einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Beitritt der Europäischen Union zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (Dokument COM[2018] 350 final) vor. In Anbetracht der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Aushandlung dieser Akte sah dieser Vorschlag vor, dass ihr nur die Union beitreten sollte.
- 24 Am 15. März 2019 übermittelte der Rat dem Europäischen Parlament den Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Beitritt der Union zur Genfer Akte, nach dem alle Mitgliedstaaten, die dies wünschten, dieser Akte neben der Union beitreten können sollten. Am 16. April 2019 stimmte das Parlament diesem Entwurf zu.
- 25 Da die Kommission diesen Entwurf nicht unterstützte, erließ der Rat am 7. Oktober 2019 gemäß Art. 293 Abs. 1 AEUV den angefochtenen Beschluss einstimmig.
- 26 In einer in das Protokoll des Rates über den Erlass dieses Beschlusses aufgenommenen Erklärung beanstandete die Kommission zum einen die Möglichkeit, alle Mitgliedstaaten der Union, die dies wünschten, zu ermächtigen, die Genfer Akte neben der Union zu ratifizieren bzw. ihr beizutreten, und zeigte sich zum anderen damit einverstanden, dass die sieben Mitgliedstaaten, die seit Langem Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens waren und im Rahmen des Abkommens bereits zahlreiche Rechte des geistigen Eigentums eingetragen hatten, ermächtigt würden, im Interesse der Union der Genfer Akte beizutreten.
- 27 Die Union ist der Genfer Akte am 26. November 2019 beigetreten.

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

- 28 Die Kommission beantragt,
- Art. 3 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären;
  - Art. 4 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären, soweit er auf die Mitgliedstaaten Bezug nimmt, oder, hilfsweise, Art. 4 zur Gänze für nichtig zu erklären, falls die Bezugnahmen auf die Mitgliedstaaten nicht vom übrigen Artikel getrennt werden können;
  - die Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des angefochtenen Beschlusses, insbesondere soweit die Mitgliedstaaten, die derzeit Parteien des Lissabonner Abkommens sind, vor Verkündung des Urteils von der Ermächtigung nach Art. 3 Gebrauch gemacht haben, so lange aufrechtzuerhalten, bis binnen angemessener Frist, die sechs Monate ab Verkündung des Urteils nicht überschreiten sollte, ein Beschluss des Rates in Kraft tritt;
  - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

- 29 Mit gesondertem Schriftsatz, der am 15. April 2020 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat der Rat gemäß Art. 151 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben.
- 30 Die Kommission hat ihre Stellungnahme zu dieser Einrede am 18. Mai 2020 eingereicht.
- 31 Mit Beschluss des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2020 wurde die Entscheidung über die Unzulässigkeitseinrede dem Endurteil vorbehalten.
- 32 Der Rat beantragt,
- die Klage in vollem Umfang als unzulässig zurückzuweisen;
  - hilfsweise, die Klage in vollem Umfang als unbegründet abzuweisen;
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 33 Mit Entscheidungen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 17. Dezember 2020 sind das Königreich Belgien, die Tschechische Republik, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Kroatien, die Italienische Republik, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich und die Portugiesische Republik als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

#### **IV. Zur Klage**

##### **A. Zulässigkeit**

###### ***1. Vorbringen der Parteien***

- 34 Zur Stützung seiner Unzulässigkeitseinrede, der sich die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten im Wesentlichen anschließen, weist der Rat darauf hin, dass die teilweise Nichtigerklärung eines Unionsrechtsakts nur möglich sei, soweit sich die Teile, deren Nichtigerklärung beantragt werde, vom Rest des Rechtsakts trennen ließen.
- 35 Was als Erstes den Antrag auf Nichtigerklärung von Art. 3 des angefochtenen Beschlusses betrifft, trägt der Rat vor, dass sich dieser Artikel nicht vom übrigen Beschluss trennen lasse, ohne dessen Wesensgehalt zu ändern. Zum einen solle Art. 3 des angefochtenen Beschlusses in Verbindung mit dessen Art. 1, mit dem der Beitritt der Union zur Genfer Akte genehmigt werde, gewährleisten, dass die Union ihre ausschließliche Außenkompetenz in den unter diese Akte fallenden Bereichen ordnungsgemäß ausüben könne, indem er ihr ein Stimmrecht in der Versammlung des besonderen Verbands ermögliche. Da nämlich gemäß Art. 22 Abs. 4 Buchst. b Ziff. ii der Genfer Akte eine zwischenstaatliche Organisation, die Vertragspartei der Genfer Akte sei, nur über eine Anzahl von Stimmen verfüge, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspreche, die Vertragsparteien dieser Akte seien, würde die Nichtigerklärung von Art. 3 des angefochtenen Beschlusses der Union das Stimmrecht in dieser Versammlung und damit jede Möglichkeit nehmen, ihre ausschließliche Zuständigkeit in den unter die Genfer Akte fallenden Bereichen ordnungsgemäß wahrzunehmen, wodurch der übrige Inhalt des angefochtenen Beschlusses mit dem erklärten Gegenstand und dem erklärten Zweck unvereinbar würde.

- 36 Zum anderen gewährleiste Art. 3 des angefochtenen Beschlusses, da er den sieben Mitgliedstaaten der Union, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens seien, erlaube, Vertragsparteien der Genfer Akte zu werden, den Zeitrang und die Kontinuität des Schutzes der in diesen Mitgliedstaaten nach dem Lissabonner Abkommen bereits eingetragenen Ursprungsbezeichnungen.
- 37 Im Übrigen belege der Antrag der Kommission, für die genannten Mitgliedstaaten die Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des angefochtenen Beschlusses aufrechtzuerhalten, dass sich Art. 3 des angefochtenen Beschlusses nicht vom übrigen Beschluss trennen lasse.
- 38 Was als Zweites den Antrag auf Nichtigkeitsklärung der Teile von Art. 4 des angefochtenen Beschlusses betrifft, die auf die Mitgliedstaaten Bezug nehmen, vertritt der Rat die Ansicht, dass sich diese Teile nicht von Art. 3 dieses Beschlusses trennen ließen und dass dieser Antrag daher aus den gleichen Gründen, wie sie in Bezug auf den Antrag auf Nichtigkeitsklärung von Art. 3 dargelegt worden seien, unzulässig sei.
- 39 Die Italienische Republik, die die Unzulässigkeitseinrede des Rates unterstützt, fügt hinzu, dass sich die Klage entgegen den Anforderungen des Art. 21 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht gegen das Parlament und den Rat richte, sondern allein gegen den Rat, obwohl das Parlament gemäß Art. 218 Abs. 6 Buchst. a Ziff. iii AEUV dem Erlass des angefochtenen Beschlusses zugestimmt habe, wie sich übrigens aus dessen Präambel ergebe. Das in Art. 218 Abs. 6 AEUV vorgesehene Verfahren kennzeichne jedoch eine echte Mitentscheidung des Rates und des Parlaments, da der Rat ohne die Zustimmung des Parlaments weder beraten noch einen Beschluss fassen könne.
- 40 Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen und hält ihre Klage für zulässig.

## ***2. Würdigung durch den Gerichtshof***

- 41 Um über die Unzulässigkeitseinrede des Rates entscheiden zu können, ist zunächst das Vorbringen der Italienischen Republik zu prüfen, die Klage der Kommission sei unzulässig, weil sie sich ausschließlich gegen den Rat richte.
- 42 Hierzu ist festzustellen, dass eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegen das Organ zu richten ist, das die angefochtene Handlung erlassen hat, und dass eine solche Klage unzulässig wäre, soweit sie sich gegen ein anderes Organ richtet (Urteil vom 11. September 2003, Österreich/Rat, C-445/00, EU:C:2003:445, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Im vorliegenden Fall geht bereits aus dem Titel des angefochtenen Beschlusses hervor, dass er vom Rat erlassen wurde, und steht außerdem fest, dass dieser Beschluss, insofern als er den Abschluss einer internationalen Übereinkunft betrifft, auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 6 AEUV erlassen wurde.
- 44 Nach dieser Bestimmung ist aber nur der Rat befugt, einen Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft zu erlassen. Wie der Generalanwalt in Nr. 48 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, kann der Umstand, dass Art. 218 Abs. 6 Unterabs. 2 Buchst. a AEUV vorsieht, dass der Rat in bestimmten Fällen einen solchen Beschluss nach Zustimmung des Parlaments erlässt, diese Feststellung nicht in Frage stellen, da eine solche Zustimmung nicht mit dem Abschluss selbst verwechselt werden darf, der nach Art. 218 Abs. 6 Unterabs. 1 AEUV dem Rat vorbehalten ist.

- 45 Unter diesen Umständen ist der angefochtene Beschluss zu Recht gemäß Art. 297 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV – wonach Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, die an keinen bestimmten Adressaten gerichtet sind, vom Präsidenten des Organs unterzeichnet werden, das sie erlassen hat – allein vom Präsidenten des Rates, und damit vom Urheber dieses Beschlusses, unterzeichnet worden.
- 46 Folglich ist das Vorbringen der Italienischen Republik zurückzuweisen.
- 47 Zum Vorbringen des Rates ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die teilweise Nichtigklärung eines Unionsrechtsakts nur möglich ist, soweit sich die Teile, deren Nichtigklärung beantragt wird, vom Rest des Rechtsakts trennen lassen. Diese Anforderung ist nicht erfüllt, wenn die teilweise Nichtigklärung eines Rechtsakts zur Folge hätte, dass sein Wesensgehalt verändert würde. Zur Klärung der Frage, ob die angefochtenen Bestimmungen abtrennbar sind, muss ihre Bedeutung geprüft werden, um beurteilen zu können, ob ihre Nichtigklärung den Geist und den Wesensgehalt des angefochtenen Rechtsakts verändern würde (Urteile vom 16. Juli 2015, Kommission/Rat, C-425/13, EU:C:2015:483, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 9. November 2017, SolarWorld/Rat, C-205/16 P, EU:C:2017:840, Rn. 38 und 39 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 48 Der Gerichtshof hat auch klargestellt, dass die Frage, ob eine teilweise Nichtigklärung den Wesensgehalt des angefochtenen Rechtsakts verändern würde, ein objektives, nicht aber ein subjektives Kriterium darstellt, das vom politischen Willen des Organs abhängig wäre, das diesen Rechtsakt erlassen hat (Urteil vom 26. April 2022, Polen/Parlament und Rat, C-401/19, EU:C:2022:297, Rn. 19 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 49 Im vorliegenden Fall wird der Wesensgehalt des angefochtenen Beschlusses, wie der Generalanwalt in Nr. 39 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, durch den gemäß Art. 1 dieses Beschlusses im Namen der Union genehmigten Beitritt der Union zur Genfer Akte bestimmt.
- 50 Im sechsten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses heißt es nämlich: „Damit die Union ihre ausschließliche Zuständigkeit für die unter die Genfer Akte fallenden Bereiche sowie ihre Aufgaben im Zusammenhang mit ihren umfassenden Schutzsystemen für Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben für Agrarerzeugnisse ordnungsgemäß wahrnehmen kann, sollte die Union der Genfer Akte beitreten und Vertragspartei der Akte werden.“
- 51 Die Art. 2 und 5 des angefochtenen Beschlusses enthalten die praktischen Modalitäten dieses Beitritts.
- 52 Wie der Rat selbst einräumt, gilt die Ermächtigung der Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten, nach Art. 3 des angefochtenen Beschlusses nur zur Lösung bestimmter Schwierigkeiten, die sich aus dem Beitritt ergeben könnten. Art. 4 des angefochtenen Beschlusses enthält nähere Angaben zur Vertretung der Union und der Mitgliedstaaten, die die Genfer Akte ratifizieren oder ihr beitreten, im besonderen Verband sowie zu den Zuständigkeiten der Union für die Wahrnehmung der Rechte und die Erfüllung der Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten, die sich aus der Genfer Akte ergeben.

- 53 Diese Art. 3 und 4 sollen es den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, ermöglichen, die Genfer Akte neben der Union zu ratifizieren oder ihr beizutreten. Aus der fakultativen Natur solcher Beitritte oder Ratifizierungen ergibt sich jedoch, dass Art. 1 des angefochtenen Beschlusses seine Wirkungen auch dann entfalten kann, wenn kein Mitgliedstaat von der in den Art. 3 und 4 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen sollte.
- 54 Selbst wenn, wie der Rat geltend macht, dies dann Auswirkungen auf die für die Union bestehende Möglichkeit, an der Abstimmung in der Versammlung des besonderen Verbands teilzunehmen, sowie auf die Gewährleistung des Zeitrangs und der Kontinuität des Schutzes der in den Mitgliedstaaten nach dem Lissabonner Abkommen eingetragenen Ursprungsbezeichnungen haben sollte, bliebe die rechtliche Tragweite von Art. 1 des angefochtenen Beschlusses unberührt und würde der Beitritt der Union zur Genfer Akte nicht in Frage gestellt, der – wie in Rn. 49 des vorliegenden Urteils hervorgehoben worden ist – den Wesensgehalt des angefochtenen Beschlusses bildet.
- 55 Daraus folgt, dass sich die Bestimmungen des angefochtenen Beschlusses, deren Nichtigklärung die Kommission beantragt, vom übrigen Beschluss trennen lassen.
- 56 Entgegen dem Vorbringen des Rates kann dieses Ergebnis nicht durch den Umstand in Frage gestellt werden, dass die Kommission beantragt hat, die Wirkungen der Teile des angefochtenen Beschlusses, deren Nichtigklärung sie beantragt, für diejenigen Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens sind. Dieser Umstand hat nämlich keine Auswirkung auf die Abtrennbarkeit der Bestimmungen des angefochtenen Beschlusses, deren Nichtigklärung beantragt wird, und damit auf die Zulässigkeit der Klage.
- 57 Nach alledem ist die vom Rat erhobene Unzulässigkeitseinrede zurückzuweisen.

## **B. Begründetheit**

- 58 Die Kommission stützt ihre Klage auf zwei Klagegründe.

### ***1. Zum ersten Klagegrund***

- 59 Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Art. 218 Abs. 6 und Art. 293 Abs. 1 AEUV, gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 13 Abs. 2 EUV und den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts sowie gegen das Initiativrecht der Kommission geltend gemacht.

#### ***a) Vorbringen der Parteien***

- 60 Die Kommission trägt als Erstes vor, sie habe nicht vorgeschlagen und schon gar nicht ihre Zustimmung dahin geäußert, dass den Mitgliedstaaten gestattet werden sollte, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten, sondern nur den Beitritt der Union zu dieser Akte vorgeschlagen. Zwar könne der Rat nach Art. 293 Abs. 1 AEUV einen Kommissionsvorschlag einstimmig abändern, jedoch habe es im vorliegenden Fall keinen Vorschlag für eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten, gegeben, der hätte abgeändert werden können. Die gegenteilige Auffassung würde bedeuten, dass der Rat einstimmig einen Kommissionsvorschlag, unabhängig von dessen Gegenstand, beliebig ergänzen

könnte. Nach der Rechtsprechung müsse aber jede Abänderung eines Kommissionsvorschlags anhand des „Gegenstands“ und des „Zwecks“ dieses Vorschlags geprüft werden. In Wirklichkeit habe der Rat, indem er den Beitritt der Union um eine allgemeine Genehmigung des Beitritts der Mitgliedstaaten ergänzt habe, mit „formal“ einem einzigen Rechtsakt einen zweiten gesonderten Beschluss erlassen, der vom Kommissionsvorschlag nicht gedeckt sei.

- 61 Als Zweites tritt die Kommission in ihrer Erwiderung den Gründen entgegen, die der Rat zur Rechtfertigung der Abänderung ihres Vorschlags angeführt hat, nämlich die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die Union über ein Stimmrecht in der Versammlung des besonderen Verbands verfüge, sowie den Zeitrang und die Kontinuität des Schutzes der in den sieben Mitgliedstaaten, die bereits Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens seien, nach dem Lissabonner Abkommen eingetragenen Ursprungsbezeichnungen zu wahren.
- 62 Zum einen werde durch eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten, nicht gewährleistet, dass von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werde und die Union folglich über ein Stimmrecht in der Versammlung des besonderen Verbands verfüge. Jedenfalls dürfe die Bedeutung dieses Stimmrechts nicht überschätzt werden. Die Versammlung des besonderen Verbands entscheide nämlich nur über Verwaltungsfragen und in den meisten Fällen einvernehmlich.
- 63 Was zum anderen den Zeitrang und die Kontinuität des Schutzes der nach dem Lissabonner Abkommen eingetragenen Ursprungsbezeichnungen betreffe, könnten die anwendbaren Vorschriften so ausgelegt werden, dass diese Ursprungsbezeichnungen berücksichtigt werden könnten. Da es sich um eine Frage handle, die nur die sieben Mitgliedstaaten betreffe, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens seien, genüge es jedenfalls, dass diese der Genfer Akte nicht beiträten, damit das Lissabonner Abkommen auf sie weiterhin Anwendung finde und damit der Zeitrang und die Kontinuität gewahrt seien.
- 64 Die Italienische Republik wendet zunächst ein, dass der erste Klagegrund unbegründet sei, da Art. 293 Abs. 1 AEUV auf das Verfahren nach Art. 218 AEUV nicht anwendbar sei. Aus Art. 218 AEUV gehe nämlich hervor, dass das darin vorgesehene Verfahren auf einem Beschluss des Rates beruhe, der auf der Grundlage einer „Empfehlung“ der Kommission erlassen worden sei, bei der es sich nach Art. 288 AEUV um einen nicht verbindlichen Rechtsakt handle. Der Rat verfüge daher über eine weitreichende Befugnis, einer Empfehlung der Kommission betreffend die Aushandlung und anschließend den Abschluss eines Abkommens zu folgen, sie abzulehnen oder sie abzuändern. Ein Beschluss über den Abschluss einer Übereinkunft richte sich insbesondere nach Art. 218 Abs. 6 AEUV, wonach der Rat diesen Beschluss „auf Vorschlag des Verhandlungsführers“ erlasse. Die Kommission greife in das Abschlussverfahren als solches nicht ein, sondern fungiere lediglich als Verhandlungsführerin der Übereinkunft. Daher sei ein Vorschlag der Kommission im Rahmen dieses Verfahrens, das der besonderen Natur internationaler Übereinkünfte angepasst sei, nicht mit dem in Art. 293 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Vorschlag vergleichbar.
- 65 Der Rat macht als Erstes geltend, der Gerichtshof habe in seiner Rechtsprechung anerkannt, dass der Rat eine formelle und eine materielle Voraussetzung beachten müsse, wenn er einen Kommissionsvorschlag im Sinne von Art. 293 Abs. 1 AEUV abändere.
- 66 Was die formelle Voraussetzung betreffe, so müsse der Rat einstimmig entscheiden, wenn die Kommission eine vom Rat vorgenommene Abänderung nicht akzeptiere. Im vorliegenden Fall habe der Rat diese formelle Voraussetzung beachtet, indem er den Kommissionsvorschlag einstimmig abgeändert habe.

- 67 Was die materielle Voraussetzung angehe, so dürfe der Rat die Verwirklichung der mit dem Kommissionsvorschlag verfolgten Ziele nicht behindern. Insbesondere müssten Abänderungen eines Vorschlags innerhalb des von der Kommission festgelegten Anwendungsbereichs liegen. Dies sei der Fall, wenn der Rat die Absichten der Kommission beachte und weder den Gegenstand noch den Zweck des Vorschlags verändere.
- 68 Im vorliegenden Fall habe die Kommission in der in Rn. 23 des vorliegenden Urteils angeführten Begründung ihres Vorschlags Folgendes ausgeführt, „[d]amit die Union ihre ausschließliche Zuständigkeit für die Genfer Akte ... sowie ihre Aufgaben im Zusammenhang mit ihren umfassenden Schutzsystemen für geografische Angaben für Agrarerzeugnisse ordnungsgemäß wahrnehmen kann, sollte die EU Vertragspartei werden“. Zudem heißt es im sechsten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, „[d]amit die Union ihre ausschließliche Zuständigkeit für die unter die Genfer Akte fallenden Bereiche sowie ihre Aufgaben im Zusammenhang mit ihren umfassenden Schutzsystemen für Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben für Agrarerzeugnisse ordnungsgemäß wahrnehmen kann, sollte die Union der Genfer Akte beitreten und Vertragspartei der Akte werden“.
- 69 Damit sei der Rat innerhalb der Grenzen des erklärten Zieles des Kommissionsvorschlags geblieben. Nach Ansicht des Rates hätte dieser Vorschlag jedoch, wenn er nicht abgeändert worden wäre, dieses Ziel in zweierlei Hinsicht verfehlt: Zum einen hätte die Union über kein Stimmrecht in der Versammlung des besonderen Verbands verfügt, und zum anderen wäre der Zeitrang der nach dem Lissabonner Abkommen durch die sieben Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien dieses Abkommens seien, eingetragenen geografischen Angaben infolge der neuen Eintragung von geografischen Angaben nach der Genfer Akte durch die Union als neue Vertragspartei des besonderen Verbands verloren gegangen.
- 70 Als Zweites ist der Rat der Meinung, das in Rn. 60 des vorliegenden Urteils dargelegte Vorbringen der Kommission gelten zu lassen, dass der Erlass eines Beschlusses des Rates, durch den der Kommissionsvorschlag abgeändert werde, dem Fehlen eines Vorschlags gleichkomme, würde das dem Rat durch Art. 293 Abs. 1 AEUV eingeräumte Abänderungsrecht aushöhlen und ihm jede praktische Wirksamkeit nehmen.
- 71 Als Drittes stellt der Rat fest, dass er entgegen dem Vorbringen der Kommission nicht mit „formal“ einem „einzigsten Rechtsakt“ zwei Beschlüsse erlassen habe, von denen der eine auf dem Kommissionsvorschlag beruhe und der andere nicht. Die von ihm in Art. 3 des angefochtenen Beschlusses vorgenommene Abänderung diene nicht dazu, die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, der Genfer Akte beizutreten, damit sie ihre Befugnisse ausüben könnten, sondern dazu, dem Gegenstand und Zweck dieses Vorschlags volle Wirksamkeit zu verschaffen, so dass die Union in der Versammlung des besonderen Verbands wirksam handeln und die Interessen der Mitgliedstaaten schützen könne. In diesem Zusammenhang weist der Rat darauf hin, dass die den Mitgliedstaaten erteilte Ermächtigung unter dem Vorbehalt der „Wahrung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union“ stehe. Im Übrigen habe der Rat, um die Einheit der internationalen Vertretung der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu gewährleisten, der Kommission die Vertretung der Union und jene der Mitgliedstaaten, die von dieser Ermächtigung Gebrauch machen wollten, übertragen.
- 72 Hierzu weist die Republik Österreich darauf hin, dass die Ermächtigung der Mitgliedstaaten zum Beitritt zur Genfer Akte unter uneingeschränkter Wahrung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union ohne den Beitritt der Union alleine stehend sinnlos wäre. Nach Art. 4 des angefochtenen Beschlusses sei nämlich die Union für die Wahrnehmung der Rechte und die

Erfüllung der Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten, die die Genfer Akte ratifizierten oder ihr beiträten, zuständig und übe nur die Union ihr Stimmrecht in der Versammlung des besonderen Verbands aus, während die Mitgliedstaaten, die die Genfer Akte ratifiziert hätten oder ihr beigetreten seien, ihr Stimmrecht nicht ausübten.

- 73 Als Viertes trägt der Rat vor, die in Rn. 26 des vorliegenden Urteils erwähnte Erklärung der Kommission, wonach sie damit einverstanden sei, dass die sieben Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens seien und im Rahmen des Abkommens bereits zahlreiche Rechte des geistigen Eigentums eingetragen hätten, ermächtigt würden, im Interesse der Union der Genfer Akte beizutreten, sei in zumindest dreierlei Hinsicht von Bedeutung. Erstens erkenne die Kommission mit dieser Erklärung an, dass die Ermächtigung, die der Rat den Mitgliedstaaten oder zumindest einigen von ihnen erteilt habe, im Interesse der Union liege. Zweitens akzeptiere die Kommission stillschweigend, dass der Rat dieser Ermächtigung durch eine Abänderung ihres Vorschlags Wirkung verleihen könne. Drittens räume die Kommission ein, dass eine solche Ermächtigung in einem Bereich möglich sei, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union falle.
- 74 Die Tschechische Republik und die Portugiesische Republik treten der Behauptung der Kommission entgegen, das Lissabonner Abkommen sei weiterhin auf die sieben Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Abkommens seien, anwendbar, wenn diese der Genfer Akte nicht beiträten, und gewährleiste damit die Kontinuität des Schutzes bereits eingetragener geografischer Angaben. Art. 11 der Verordnung 2019/1753 sehe nämlich in Bezug auf die Übergangsbestimmungen für bereits nach dem Lissabonner Abkommen registrierte Ursprungsbezeichnungen der Mitgliedstaaten die internationale Eintragung dieser Ursprungsbezeichnungen gemäß der Genfer Akte vor, sofern der betreffende Mitgliedstaat gemäß der Ermächtigung nach Art. 3 des angefochtenen Beschlusses die Genfer Akte ratifiziert habe oder ihr beigetreten sei.

### ***b) Würdigung durch den Gerichtshof***

- 75 Mit ihrem ersten Klagegrund macht die Kommission im Wesentlichen geltend, der Rat habe dadurch, dass er ihren Vorschlag durch die Einführung einer Bestimmung abgeändert habe, die die Mitgliedstaaten, die dies wünschten, ermächtige, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten, ohne jegliche Initiative der Kommission gehandelt und damit gegen Art. 218 Abs. 6 und Art. 293 Abs. 1 AEUV verstoßen und das institutionelle Gleichgewicht beeinträchtigt, das sich aus Art. 13 Abs. 2 EUV ergebe.

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

- 76 Zunächst ist das Argument der Italienischen Republik zu prüfen, Art. 293 Abs. 1 AEUV sei auf einen Beschluss, der wie der angefochtene Beschluss auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 6 AEUV erlassen worden sei, nicht anwendbar, da Art. 293 Abs. 1 AEUV nur auf den Erlass von Rechtsakten im Rahmen des inneren Handelns der Union anwendbar sei.
- 77 Aus dem Wortlaut von Art. 293 Abs. 1 AEUV ergibt sich, dass der Rat, wenn er aufgrund der Verträge auf Vorschlag der Kommission tätig wird, diesen Vorschlag nur einstimmig abändern kann, wobei dies nicht in den Fällen gilt, die von bestimmten in Art. 293 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften des AEU-Vertrags erfasst werden.

- 78 Zum einen gehört Art. 218 AEUV aber nicht zu diesen Vorschriften.
- 79 Zum anderen findet, wie der Generalanwalt in Nr. 61 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, Art. 293 Abs. 1 AEUV auf alle Rechtsakte der Union Anwendung, bei denen vorgesehen ist, dass sie der Rat auf Vorschlag der Kommission erlässt, unabhängig davon, ob diese Rechtsakte zu dem inneren oder dem auswärtigen Handeln der Union gehören. Insbesondere enthält der Wortlaut dieser Bestimmung keinen Anhaltspunkt dafür, dass sie auf das Verfahren zum Erlass eines auf Art. 218 Abs. 6 AEUV gestützten Beschlusses keine Anwendung findet, sofern der Rat, wenn er einen solchen Beschluss erlässt, dies auf Vorschlag der Kommission tut.
- 80 Zwar trifft es zu, dass der Rat nach Art. 218 Abs. 6 AEUV den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft auf Vorschlag des Verhandlungsführers erlässt.
- 81 Da der Rat jedoch nach Art. 218 Abs. 3 AEUV die Kommission als Verhandlungsführerin benannt hat, erlässt er seinen Beschluss notwendigerweise auf Vorschlag der Kommission.
- 82 Daraus folgt, dass Art. 293 Abs. 1 AEUV anwendbar ist, wenn der Rat auf Vorschlag der Kommission einen auf Art. 218 Abs. 6 AEUV gestützten Beschluss erlässt. Das Argument der Italienischen Republik ist daher zurückzuweisen.

*2) Zum angeblichen Verstoß gegen Art. 293 Abs. 1 AEUV*

- 83 Bei der Beurteilung, ob der Rat im vorliegenden Fall gegen Art. 293 Abs. 1 AEUV verstoßen hat, ist diese Bestimmung im Licht von Art. 13 Abs. 2 EUV auszulegen, wonach 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 letztgenannter 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 (Urteil vom 2. September 2021, EPSU/Kommission, C-928/19 P, EU:C:2021:656, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 84 Art. 13 Abs. 2 EUV schreibt außerdem vor, dass die Unionsorgane loyal zusammenarbeiten.
- 85 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 17 Abs. 2 Satz 2 EUV Rechtsakte der Union, die keine Gesetzgebungsakte sind, auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen werden, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist.
- 86 Wie in den Rn. 80 und 81 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, ergibt sich aus Art. 218 Abs. 3 und 6 AEUV, dass der Beschluss über den Abschluss der betreffenden internationalen Übereinkunft auf Vorschlag der Kommission als benannter Verhandlungsführerin erlassen wird.
- 87 Der Gerichtshof hat bereits klargestellt, dass sich das der Kommission durch Art. 17 Abs. 2 Satz 2 EUV eingeräumte Initiativrecht nicht darin erschöpft, einen Vorschlag vorzulegen. Der Kommission, die nach Art. 17 Abs. 1 EUV die allgemeinen Interessen der Union fördert und zu diesem Zweck geeignete Initiativen ergreift, steht es aufgrund dieses Initiativrechts nämlich grundsätzlich zu, zu entscheiden, ob sie einen Vorschlag vorlegt oder nicht, und gegebenenfalls den Gegenstand, das Ziel und den Inhalt ihres Vorschlags zu bestimmen sowie, solange kein

Beschluss des Rates ergangen ist, ihren Vorschlag zu ändern und bei Bedarf auch zurückzunehmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 70 und 74).

- 88 Die Ausübung des Initiativrechts durch die Kommission ist somit untrennbar mit der Funktion der Förderung der allgemeinen Interessen verbunden, die ihr nach Art. 17 Abs. 1 EUV zukommt.
- 89 Art. 293 AEUV stattet dieses Initiativrecht mit einer zweifachen Garantie aus.
- 90 Zum einen bestimmt Art. 293 Abs. 1 AEUV, wie in Rn. 77 des vorliegenden Urteils ausgeführt, dass der Rat, wenn er aufgrund der Verträge auf Vorschlag der Kommission tätig wird, diesen Vorschlag außer in den Fällen, die von den dort genannten Bestimmungen des AEU-Vertrags erfasst werden, nur einstimmig abändern kann.
- 91 Zum anderen kann die Kommission nach Art. 293 Abs. 2 AEUV, solange kein Beschluss des Rates ergangen ist, ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf der Verfahren zur Annahme eines Rechtsakts der Union ändern.
- 92 Art. 293 AEUV gewährleistet somit die Wahrung des Grundsatzes des institutionellen Gleichgewichts, indem er u. a. die Befugnisse der Kommission nach Art. 17 Abs. 2 EUV und die des Rates nach Art. 16 Abs. 1 EUV zum Ausgleich bringt, was, wie in Rn. 83 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, bedeutet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt.
- 93 Daraus folgt insbesondere, dass sich die Abänderungsbefugnis des Rates nicht so weit erstrecken kann, dass sie den Kommissionsvorschlag in einer Weise verfälscht, die der Verwirklichung der mit ihm verfolgten Ziele entgegensteht und ihm deshalb die Daseinsberechtigung nähme (vgl. zur Rücknahme eines Rechtsetzungsvorschlags Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 83).
- 94 Der Gerichtshof hat entschieden, dass dies nicht der Fall ist, wenn Änderungen, die der Rat an einem Kommissionsvorschlag vornimmt, weder vom Gegenstand dieses Vorschlags abweichen noch dessen Zweck verändern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. Mai 1989, Kommission/Rat, 355/87, EU:C:1989:220, Rn. 44, und vom 11. November 1997, Eurotunnel u. a., C-408/95, EU:C:1997:532, Rn. 39).
- 95 Daher ist zu prüfen, ob die vom Rat einstimmig vorgenommene Abänderung des in Rn. 23 des vorliegenden Urteils angeführten Kommissionsvorschlags, mit der eine Bestimmung eingeführt wurde, die die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, ermächtigt, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten, den Gegenstand oder den Zweck dieses Vorschlags in einer Weise verfälscht hat, die der Verwirklichung der mit ihm verfolgten Ziele entgegensteht.
- 96 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass dieser Vorschlag den alleinigen Beitritt der Union zur Genfer Akte zum Gegenstand hatte und dass der Zweck dieses Vorschlags, wie sich aus dessen in Rn. 68 des vorliegenden Urteils angeführten Begründung ergibt, darin bestand, es der Union zu ermöglichen, ihre ausschließliche Zuständigkeit in den unter diese Akte fallenden Bereichen ordnungsgemäß wahrzunehmen.

- 97 Hierzu ist erstens festzustellen, dass Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV der Union eine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zuweist. Gemäß Art. 207 Abs. 1 AEUV wird die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet, was insbesondere für die Handelsaspekte des geistigen Eigentums gilt; sie wird zudem im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet.
- 98 Der Gerichtshof hat im Kern bereits klargestellt, dass die Genfer Akte im Wesentlichen den Handelsverkehr zwischen der Union und Drittstaaten erleichtern und regeln soll und direkte und sofortige Auswirkungen auf diesen Handelsverkehr haben kann, so dass ihre Aushandlung in diese ausschließliche Zuständigkeit fällt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat [Überarbeitetes Lissabonner Abkommen], C-389/15, EU:C:2017:798, Rn. 74).
- 99 Zweitens kann nach Art. 2 Abs. 1 AEUV nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wenn ihr die Verträge für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen.
- 100 Diese Bestimmung enthält jedoch insbesondere den Zusatz, dass die Mitgliedstaaten in einem solchen Bereich nur dann gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen dürfen, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden.
- 101 Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass der in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV aufgestellte Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sowie der in den Art. 13 bis 19 EUV festgelegte institutionelle Rahmen, der es der Union ermöglichen soll, die ihr durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten auszuüben, besondere Merkmale der Union und ihres Rechts in Bezug auf die Verfassungsstruktur der Union darstellen (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/13 [Beitritt der Union zur EMRK] vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 165).
- 102 Die Entscheidung, den Mitgliedstaaten eine solche Ermächtigung zu erteilen, berührt jedoch die Modalitäten der Ausübung der Zuständigkeiten, die durch die Verträge ausschließlich der Union übertragen worden sind, da sie es den Mitgliedstaaten ermöglicht, eine Zuständigkeit auszuüben, die die Verträge ausschließlich der Union übertragen haben und die diese grundsätzlich allein ausüben sollte.
- 103 Daraus folgt, dass eine solche Entscheidung Ausdruck einer konkreten Richtungsentscheidung zwischen zwei Alternativen ist, nämlich zum einen der Ausübung einer ausschließlichen Zuständigkeit, die die Verträge der Union in einem bestimmten Bereich übertragen haben, durch die Union allein und zum anderen der Ermächtigung der Mitgliedstaaten durch die Union zur Ausübung dieser Zuständigkeit.
- 104 Eine solche Richtungsentscheidung unterliegt der Beurteilung des allgemeinen Interesses der Union durch die Kommission im Hinblick auf die Festlegung der zur Förderung dieser Interessen am besten geeigneten Initiativen; mit dieser Beurteilung ist, wie in Rn. 88 des vorliegenden Urteils ausgeführt, das Initiativrecht, das der Kommission nach Art. 17 Abs. 2 EUV zukommt, untrennbar verbunden.
- 105 Daher würde eine vom Rat vorgenommene Abänderung, die darauf abzielt, die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union zu ermächtigen, den eigentlichen Zweck eines Kommissionsvorschlags verfälschen, in dem die Richtungsentscheidung zum Ausdruck kommt, dass die Union diese Zuständigkeit allein ausüben soll.

- 106 Im vorliegenden Fall sollte der Kommissionsvorschlag es der Union gerade ermöglichen, der Genfer Akte beizutreten – die dieser im Wesentlichen die Möglichkeit eröffnet hat, Mitglied des besonderen Verbands zu werden, während das Lissabonner Abkommen nur den Beitritt von Staaten erlaubte – und somit ihre ausschließliche Zuständigkeit in den unter die Genfer Akte fallenden Bereichen alleine auszuüben. Dieser Vorschlag sah nicht nur nicht vor, die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, zu ermächtigen, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten, sondern die Kommission hatte sich während der Verhandlungen klar gegen eine solche allgemeine Ermächtigung ausgesprochen, wenngleich sie sich – wie sich der in Rn. 26 des vorliegenden Urteils erwähnten Erklärung entnehmen lässt – dem Beitritt von sieben Mitgliedstaaten nicht widersetzt hat.
- 107 Die Abänderung durch den Rat führte zum Erlass von Art. 3 des angefochtenen Beschlusses, der die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, ermächtigt, die Genfer Akte zu ratifizieren oder ihr beizutreten.
- 108 Daher ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass diese Abänderung den Gegenstand und den Zweck des Kommissionsvorschlags verfälscht.
- 109 Entgegen dem Vorbringen des Rates kann dieses Ergebnis nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass die in Art. 3 des angefochtenen Beschlusses vorgesehene Ermächtigung unter dem Vorbehalt der „Wahrung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union“ erteilt wird und dass der Rat gemäß Art. 4 des angefochtenen Beschlusses, um die Einheit der internationalen Vertretung der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu gewährleisten, der Kommission die Vertretung der Union und jene der Mitgliedstaaten, die von dieser Ermächtigung Gebrauch machen wollen, übertragen hat.
- 110 Denn trotz des Rahmens, den der angefochtene Beschluss für die Ausübung der Rechte, die die Mitgliedstaaten, die die Genfer Akte ratifiziert haben oder ihr beigetreten sind, aus dieser Akte ableiten, vorsieht, ändert sich nichts daran, dass diese Mitgliedstaaten durch die Inanspruchnahme dieser Ermächtigung als unabhängige Völkerrechtssubjekte neben der Union eine ausschließliche Zuständigkeit der Union ausüben würden, wodurch diese daran gehindert würde, diese Zuständigkeit alleine auszuüben.
- 111 Die Abänderung durch den Rat kann auch nicht durch seine in den Rn. 61 bis 63 des vorliegenden Urteils dargelegten Argumente gerechtfertigt werden, wonach es notwendig sei, sicherzustellen, dass die Union über ein Stimmrecht in der Versammlung des besonderen Verbands verfüge, sowie, den Zeitrang und die Kontinuität des Schutzes der in den sieben Mitgliedstaaten, die bereits Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens seien, nach diesem Abkommen eingetragenen Ursprungsbezeichnungen zu wahren.
- 112 Die etwaigen Schwierigkeiten, auf die die Union bei der Ausübung ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten auf internationaler Ebene stoßen könnte, oder die Folgen dieser Ausübung für die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten können nämlich als solche den Rat nicht ermächtigen, einen Kommissionsvorschlag derart abzuändern, dass dessen Gegenstand oder dessen Zweck verfälscht und damit das institutionelle Gleichgewicht verletzt wird, dessen Wahrung Art. 293 AEUV sicherstellen soll.
- 113 Nach alledem ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss unter Verstoß gegen Art. 293 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 EUV erlassen wurde, so dass dem ersten Klagegrund stattzugeben ist.

## **2. Zum zweiten Klagegrund**

- 114 Mit dem zweiten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 207 AEUV sowie gegen die Begründungspflicht gerügt.
- 115 Da die Kommission diesen Klagegrund nur hilfsweise geltend gemacht hat und dem ersten Klagegrund stattzugeben ist, braucht über den zweiten Klagegrund nicht entschieden zu werden.
- 116 Nach alledem ist der Klage stattzugeben und der angefochtene Beschluss entsprechend dem Antrag der Kommission teilweise für nichtig zu erklären. Was insbesondere Art. 4 des angefochtenen Beschlusses anbelangt, so ist dieser entsprechend dem in erster Linie gestellten Antrag der Kommission nur insoweit für nichtig zu erklären, als er auf die Mitgliedstaaten Bezug nimmt, da diese Bezugnahmen vom übrigen Artikel getrennt werden können.

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

- 117 Nach Art. 264 Abs. 1 AEUV erklärt der Gerichtshof die angefochtene Handlung für nichtig, wenn die Klage begründet ist.
- 118 Gemäß Art. 266 Abs. 1 AEUV hat das Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen.
- 119 Nach Art. 264 Abs. 2 AEUV kann der Gerichtshof allerdings, falls er dies für notwendig hält, diejenigen Wirkungen der für nichtig erklärten Handlung bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind.
- 120 Von dieser Befugnis kann insbesondere dann aus Gründen der Rechtssicherheit Gebrauch gemacht werden, wenn die Nichtigerklärung eines Beschlusses, der vom Rat im Rahmen des in Art. 218 AEUV vorgesehenen Verfahrens der Aushandlung und des Abschlusses internationaler Übereinkünfte erlassen wurde, die Teilnahme der Union an der betreffenden internationalen Übereinkunft oder ihre Durchführung in Frage stellen kann, obwohl die Zuständigkeit der Union hierfür nicht in Zweifel steht (vgl. entsprechend Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat [Überarbeitetes Lissabonner Abkommen], C-389/15, EU:C:2017:798, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 121 Die Kommission beantragt, Art. 264 Abs. 2 AEUV anzuwenden, um die Wirkungen der teilweisen Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses abzumildern. In diesem Zusammenhang weist sie darauf hin, dass sie ausnahmsweise einen Kompromiss akzeptieren könnte, der vorsehe, dass die sieben Mitgliedstaaten, die derzeit Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens seien, der Genfer Akte beitreten, um Probleme im Zusammenhang mit der Kontinuität der Rechte zu vermeiden. Da Art. 4 des angefochtenen Beschlusses auch andere Aspekte erfasse, die als solche nicht bestritten würden und für die ordnungsgemäße Durchführung der Genfer Akte durch die Union wesentlich seien, sei es zudem wichtig, seine Wirkungen aufrechtzuerhalten, bis er durch eine neue Bestimmung ersetzt werde.
- 122 Dementsprechend ersucht die Kommission – wie in Rn. 28 des vorliegenden Urteils angeführt – den Gerichtshof, die Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des angefochtenen Beschlusses, insbesondere soweit die Mitgliedstaaten, die derzeit Parteien des Lissabonner Abkommens sind, vor Verkündung des Urteils von der Ermächtigung nach Art. 3 Gebrauch gemacht haben, so lange

aufrechtzuerhalten, bis binnen angemessener Frist, die sechs Monate ab Verkündung des Urteils nicht überschreiten sollte, ein Beschluss des Rates in Kraft tritt, der den angefochtenen Beschluss ersetzt.

- 123 Die französische Regierung schließt sich diesem Antrag an, der auf dem Vorliegen gewichtiger Gründe der Rechtssicherheit beruhe, da ein Infragestellen der Beteiligung der Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens seien, an der Genfer Akte schwerwiegende nachteilige Folgen für die Inhaber von Ursprungsbezeichnungen haben könnte, die von diesen Staaten nach dem Lissabonner Abkommen eingetragen worden seien.
- 124 Der Rat hält diesen Antrag für unzulässig, weil die Kommission damit in Wirklichkeit nicht nur die Aufrechterhaltung der Wirkungen des angefochtenen Beschlusses, sondern dessen Abänderung begehre.
- 125 Hierzu ist festzustellen, dass die Kommission mit ihrem Antrag die vorübergehende Aufrechterhaltung der Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des angefochtenen Beschlusses begehrt.
- 126 Zwar würde die Stattgabe dieses Antrags in der Praxis darauf hinauslaufen, dass die Tragweite der Wirkungen dieses Beschlusses vorübergehend geändert würde, jedoch ist diese Konsequenz untrennbar mit der Ausübung der Befugnis des Gerichtshofs nach Art. 264 Abs. 2 AEUV verbunden.
- 127 Daraus folgt, dass ein Antrag auf Aufrechterhaltung der Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des angefochtenen Rechtsakts zulässig ist.
- 128 In der Sache ist anzuerkennen, dass die Wahrung des Zeitrangs und der Kontinuität des Schutzes der in den sieben Mitgliedstaaten, die bereits Vertragsparteien des Lissabonner Abkommens sind, nach diesem Abkommen eingetragenen Ursprungsbezeichnungen gemäß dem in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten insbesondere notwendig ist, um die sich aus diesen nationalen Eintragungen ergebenden erworbenen Rechte zu schützen.
- 129 Dementsprechend sind die Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des angefochtenen Beschlusses nur insoweit, als sie Mitgliedstaaten betreffen, die zum Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils bereits von der in Art. 3 dieses Beschlusses vorgesehenen Ermächtigung Gebrauch gemacht haben, die Genfer Akte neben der Union zu ratifizieren oder ihr beizutreten, und so lange aufrechtzuerhalten, bis binnen angemessener Frist, die sechs Monate ab Verkündung des Urteils nicht überschreiten darf, ein neuer Beschluss des Rates in Kraft tritt.

### **Kosten**

- 130 Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.
- 131 Da der Rat im vorliegenden Fall unterlegen ist, sind ihm entsprechend dem Antrag der Kommission neben seinen eigenen Kosten die ihr entstandenen Kosten aufzuerlegen.

- 132 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.
- 133 Dementsprechend tragen das Königreich Belgien, die Tschechische Republik, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Kroatien, die Italienische Republik, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich und die Portugiesische Republik ihre eigenen Kosten.

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

- 1. Art. 3 und, soweit er auf die Mitgliedstaaten Bezug nimmt, Art. 4 des Beschlusses (EU) 2019/1754 des Rates vom 7. Oktober 2019 über den Beitritt der Europäischen Union zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben werden für nichtig erklärt.**
- 2. Die Wirkungen der für nichtig erklärten Teile des Beschlusses 2019/1754 werden nur insoweit, als sie Mitgliedstaaten betreffen, die zum Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils bereits von der in Art. 3 dieses Beschlusses vorgesehenen Ermächtigung Gebrauch gemacht haben, die Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben neben der Europäischen Union zu ratifizieren oder ihr beizutreten, und so lange aufrechterhalten, bis binnen angemessener Frist, die sechs Monate ab Verkündung des Urteils nicht überschreiten darf, ein neuer Beschluss des Rates der Europäischen Union in Kraft tritt.**
- 3. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten.**
- 4. Das Königreich Belgien, die Tschechische Republik, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Kroatien, die Italienische Republik, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich und die Portugiesische Republik tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften