



Brüssel, den 30. August 2022
(OR. en)

11943/22

LIMITE

JUR 561
POLCOM 104
COMER 99
IA 127
CODEC 1230

**Interinstitutionelles Dossier:
2021/0406(COD)**

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Absender: Juristischer Dienst

Empfänger: Gruppe „Handelsfragen“

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer – Rechtsgrundlage und institutionelle Aspekte

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 10. Dezember 2021 einen Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer² (im Folgenden „Vorschlag“) vorgelegt.

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

² Dok. 14943/21.

2. Der Vorschlag wurde der Gruppe „Handelsfragen“ am 9. Dezember 2021 vorgelegt und in dieser Sitzung sowie in den Sitzungen vom 12. und 25. Januar, 2. und 15. Februar, 2., 8. und 15. März, 5. und 27. April sowie vom 3. Mai 2022 erörtert. Am 17. Mai sowie am 1. und 9. Juni 2022 beriet die Gruppe über einen vom Vorsitz vorgelegten Kompromissvorschlag³. In ihren Sitzungen vom 28. Juni und 5. Juli 2022 erörterte sie den zweiten Kompromissvorschlag des Vorsitzes⁴.
3. Während der Beratungen wurden Fragen aufgeworfen, die die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage, die institutionellen Aspekte des vorgeschlagenen Mechanismus der Beschlussfassung sowie die Vereinbarkeit des Vorschlags mit dem Völkerrecht und den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) zum Gegenstand hatten.
4. Der Vertreter des Juristischen Dienstes des Rates hat in den Sitzungen der Gruppe vom 27. April und 17. Mai 2022 den rechtlichen Rat des Juristischen Dienstes zur Rechtsgrundlage und zu den institutionellen Aspekten des Vorschlags dargelegt. Auf Ersuchen der Gruppe „Handelsfragen“ werden im vorliegenden Dokument einige der mündlich vorgetragenen Punkte näher ausgeführt.

II. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

5. Im vorliegenden Gutachten wird zunächst geprüft, ob Artikel 207 Absatz 2 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag ist (Abschnitt A) und sodann eine Analyse der institutionellen Aspekte des Vorschlags vorgenommen (Abschnitt B).

³ Dok. WK 6814/2022.

⁴ Dok. WK 9206/2022.

A. RECHTSGRUNDLAGE

i) *Ziel und Inhalt des Vorschlags*

6. Die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören⁵.
7. Nach ständiger Rechtsprechung erfordert die Wahl der korrekten Rechtsgrundlage die Ermittlung der wesentlichen oder überwiegenden Zielsetzung oder Komponente eines Rechtsakts. Umfasst ein Rechtsakt zwei Zielsetzungen oder zwei Komponenten und lässt sich eine davon als wesentliche ausmachen, während die andere nur von untergeordneter Bedeutung ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Wenn der Rechtsakt hingegen gleichzeitig mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass eine der anderen untergeordnet ist, so muss ein solcher Rechtsakt ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden. Allerdings hat das Gericht ferner entschieden, dass der Rückgriff auf eine doppelte oder mehrfache Rechtsgrundlage ausgeschlossen ist, wenn sich die für diese Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen⁶.

⁵ Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, *Kommission gegen Rat*, EU:C:1987:163, Randnr. 11; Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, *Kommission gegen Rat*, EU:C:1991:244, Randnr. 10; Gutachten 2/00 des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2001 (*Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit*), EU:C:2001:664, Randnr. 22; Urteil vom 22. Oktober 2013 in der Rechtssache C-137/12, *Kommission gegen Rat*, EU:C:1991:244, Randnr. 10; Urteil vom 14. Juni 2016 in der Rechtssache C-263/14, *Parlament gegen Rat*, EU:C:2016:435, Randnr. 43; Urteil vom 2. September 2021 in der Rechtssache C-180/20, *Kommission gegen Rat (Abkommen mit Armenien)*, EU:C:2021:658, Randnr. 32; Urteil vom 4. September 2018 in der Rechtssache C-244/17, *Kommission gegen Rat (Abkommen mit Kasachstan)* EU:C:2018:662, Randnr. 36.

⁶ Siehe z.B. Urteil vom 19. Juli 2012 in der Rechtssache C-130/10, *Europäisches Parlament gegen Rat*, EU:C:2012:472, Randnrn. 43-45 und die dort angeführte Rechtsprechung.

8. Gemäß der Begründung ist das Ziel des Vorschlags *„der Schutz der Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, indem die Union in die Lage versetzt wird, auf wirtschaftlichen Zwang zu reagieren“*, und dies im Einklang mit ihren Werten und Interessen, die sie, wie in den Erwägungsgründen 1 bis 3 ausgeführt wird, in ihren Beziehungen zur übrigen Welt nach Artikel 3 Absatz 5 EUV schützen und fördern muss, sowie im Einklang mit den Grundsätzen, von denen die Union sich nach Artikel 21 Absatz 1 EUV bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt, wozu unter anderem die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts, und insbesondere des Grundsatzes der Charta, freundschaftliche, auf Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln, gehört. Gemäß Erwägungsgrund 5 *„[...] ist [es] wünschenswert, dass die Union zur Schaffung, Entwicklung und Präzisierung internationaler Rahmen zur Vermeidung und Beseitigung von Situationen wirtschaftlichen Zwangs beiträgt.“*
9. Im Vorschlag werden Vorschriften und Verfahren festgelegt, *„um den wirksamen Schutz der Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten sicherzustellen, wenn ein Drittland durch Maßnahmen, die den Handel oder Investitionen beeinträchtigen, die Union oder einen Mitgliedstaat zwingen möchte, eine bestimmte Handlung vorzunehmen oder zu unterlassen.“* Mit der Verordnung soll sichergestellt werden, dass die Union wirksam, effizient und schnell *„mit dem Ziel reagieren kann, das Drittland abzuschrecken, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen oder es zur Unterlassung solcher Maßnahmen zu bewegen, und“* [...] *„es der Union gleichzeitig“* möglich ist, *„als letztes Mittel solchen Maßnahmen entgegenzuwirken.“* (Artikel 1, Erwägungsgrund 7).
10. Wirtschaftlicher Zwang wird definiert als die Beeinflussung der berechtigten souveränen Entscheidungen der Union oder eines Mitgliedstaats durch ein Drittland, indem dieses Drittland Maßnahmen, die den Handel oder Investitionen beeinträchtigen, anwendet oder die Anwendung solcher Maßnahmen androht, um die Aufhebung, Änderung oder Annahme eines bestimmten Rechtsakts zu verhindern oder zu erreichen (Artikel 2 Absatz 1 und Erwägungsgrund 11).
11. Nach Prüfung der Maßnahmen des Drittlandes *„nimmt die Kommission einen Beschluss zur Feststellung an, ob die Maßnahme des betroffenen Drittlandes die in Artikel 2 Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen erfüllt“* und *„unterrichtet [...] das betroffene Drittland über ihren Beschluss und fordert es auf, den wirtschaftlichen Zwang einzustellen und gegebenenfalls den von der Union oder ihren Mitgliedstaaten erlittenen Schaden zu ersetzen.“*⁷ (Artikel 4).

⁷ In Artikel 4 heißt es ferner, dass die *„Kommission zügig [handelt]“* und vor Annahme des Beschlusses das betroffene Drittland zur Stellungnahme auffordern kann.

12. Im Anschluss daran prüft die Kommission mit dem betroffenen Drittland Optionen für die Erreichung einer Rücknahme des wirtschaftlichen Zwangs, wobei diese Optionen Folgendes umfassen können (nicht erschöpfende Aufzählung): direkte Verhandlungen, Mediation, Schlichtung oder gute Dienste, die Vorlage der Angelegenheit zur internationalen Streitbeilegung oder die Befassung eines relevanten internationalen Forums mit der Angelegenheit (Artikel 5). Die Kommission führt außerdem mit Drittländern, die von denselben oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen betroffen sind, oder anderen interessierten Drittländern Konsultationen durch oder arbeitet mit diesen zusammen (Artikel 6).
13. Führen die vorgenannten Maßnahmen nicht zur Rücknahme des wirtschaftlichen Zwangs und zum Ersatz des Schadens, den die Union oder ein Mitgliedstaat dadurch erlitten hat, ist „eine Maßnahme notwendig [...], um die Interessen und Rechte der Union und ihrer Mitgliedstaaten im betreffenden Fall zu schützen“ und ist „die Maßnahme im Interesse der Union“, so erlässt die Kommission gemäß dem Prüfverfahren einen Durchführungsrechtsakt, in dem sie die Reaktion der Union aus den in Anhang I des Vorschlags vorgesehenen Maßnahmen festlegt (Artikel 7 Absatz 1).
14. Gemäß Anhang I⁸ und Erwägungsgrund 10 betreffen die aufgeführten Maßnahmen den Handel mit Waren, die internationale Vergabe öffentlicher Aufträge, den Handel mit Dienstleistungen, ausländische Direktinvestitionen, die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, Finanzdienstleistungen im Bank- und Versicherungswesen, den Zugang zu den Kapitalmärkten der Union und sonstige Finanzdienstleistungen sowie den Zugang zu von der Union geförderten Forschungsprogrammen beziehungsweise den Ausschluss von solchen Programmen. Bei den Maßnahmen kann es sich entweder um solche handeln, die eine Nichterfüllung geltender internationaler Verpflichtungen bedeuten, d. h. um zulässige Gegenmaßnahmen, oder um autonome Maßnahmen, die mit den Verpflichtungen der Union aus dem Völkerrecht in Einklang stehen.

⁸ Dok. 14943/21 ADD 1.

15. Die Maßnahmen nach Anhang I können auch auf eine von der Kommission benannte juristische oder natürliche Person Anwendung finden, die *„der Regierung des betroffenen Drittlandes angehört oder mit dieser verbunden ist“* (Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a), oder die *„der Regierung des betroffenen Drittlandes angehört oder mit dieser verbunden ist und zusätzlich den wirtschaftlichen Zwang verursacht hat oder daran beteiligt oder damit verbunden war“* (Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b). Außerdem begründet der Vorschlag in Bezug auf die letztgenannte Kategorie einen Anspruch für *„natürliche oder juristische Personen aus der Europäischen Union“*, *„Ersatz für Schaden zu verlangen, der ihnen durch wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen entstanden ist, bis zur Höhe des Beitrags dieser benannten Personen zu diesen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen“* (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b).

ii) Gemeinsame Handelspolitik

16. Der Vorschlag der Kommission stützt sich auf Artikel 207 Absatz 2 AEUV, in dem vorgesehen ist, dass das Europäische Parlament und der Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen erlassen, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik bestimmt wird.
17. Artikel 207 Absatz 1, Bestandteil von Titel II des Fünften Teils des AEUV, lautet wie folgt: *„Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, für den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, und für die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik sowie die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen. Die gemeinsame Handelspolitik wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet.“*

18. Die gemeinsame Handelspolitik beschränkt sich nicht auf Maßnahmen, die der Erleichterung (Liberalisierung oder Förderung) des Handels mit Drittstaaten dienen, sondern kann auch handelsbeschränkende Maßnahmen umfassen⁹. Außerdem ist die gemeinsame Handelspolitik in Bezug auf die Regulierung des Handels nicht auf Maßnahmen, mit denen rein handelspolitische Ziele verfolgt werden, beschränkt; im Gegenteil, bei der gemeinsamen Handelspolitik können umfassendere Ziele des auswärtigen Handelns der Union berücksichtigt werden¹⁰.
19. Darüber hinaus ist nach Artikel 21 Absatz 3 EUV Folgendes vorgesehen: *„Die Union wahrt bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihres auswärtigen Handelns in den verschiedenen unter diesen Titel und den Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallenden Bereichen sowie der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche die in den Absätzen 1 und 2 genannten Grundsätze und Ziele.“* Der Gerichtshof stellt fest, dass die gemeinsame Handelspolitik *„zum auswärtigen Handeln der Union“* gehört und daher *„den Handelsverkehr mit Drittländern betrifft.“*¹¹
20. Nach ständiger Rechtsprechung gilt außerdem, dass *„ein Rechtsakt der Union [...] nicht schon deshalb zu der Kategorie von Rechtsakten, die unter die gemeinsame Handelspolitik fallen, zu zählen [ist], weil er bestimmte Auswirkungen auf den Handelsverkehr mit einem oder mehreren Drittstaaten haben kann.“* Es gilt vielmehr, dass *„ein Rechtsakt der Union Teil der gemeinsamen Handelspolitik [ist], wenn er speziell diesen Handelsverkehr betrifft, weil er ihn im Wesentlichen fördern, erleichtern oder regeln soll und sich direkt und sofort auf ihn auswirkt.“*¹² (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁹ Der Gerichtshof hat Folgendes festgestellt: *„[...] eine Maßnahme des Verbots der Ausfuhr illegaler Vorrichtungen in die Union dient der Verteidigung der Gesamtinteressen der Union und fällt nach ihrem Wesensgehalt in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik“* (Urteil vom 22. Oktober 2013 in der Rechtssache C-137/12, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2013:675, Randnr. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 31. März 2017, Dok. 7885/17, Nummer 13 und die in der Fußnote angeführte Rechtsprechung.

¹⁰ Ebd., Nummern 14 und 15. Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 23. März 2018, Dokument 7334/1/18 REV 1, Nummern 20 und 21.

¹¹ Gutachten 2/15 des Gerichtshofs vom 16. Mai 2017 (*Freihandelsabkommen mit Singapur*), EU:C:2017:376, Randnr. 35.

¹² Ebd. Randnr. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung, insbesondere das Urteil vom 18. Juli 2013 in der Rechtssache C-414/11, *Daiichi Sankyo und Sanofi-Aventis Deutschland*, EU:C:2013:520, Randnrn. 50 und 52. Siehe auch Urteil in der Rechtssache C-137/12, ebd., Randnr. 58; Gutachten 2/15, ebd., Randnr. 37, Gutachten 3/15 des Gerichtshofs vom 14. Februar 2017 (*Vertrag von Marrakesch*) EU:C:2017:114, Randnr. 61.

21. Die erklärten Ziele des vorgeschlagenen Rechtsakts, nämlich die Wahrung der Werte, der grundlegenden Interessen, der Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union sowie die Festigung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundsätze des Völkerrechts, entsprechen den in Artikel 21 Absatz 2 Buchstaben a und b EUV festgeschriebenen Zielen, die die Union im Rahmen ihres auswärtigen Handelns und somit auch im Rahmen ihrer gemeinsamen Handelspolitik verfolgen muss¹³.

Es ist jedoch gemäß dem vom Gerichtshof in der oben aufgeführten Rechtsprechung (siehe Nummer 20) etablierten Standard zu prüfen, ob mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt der Handelsverkehr gefördert, erleichtert oder geregelt werden soll, und ob der vorgeschlagene Rechtsakt sich direkt und sofort auf den Handelsverkehr auswirkt.

iii) Prüfung bestimmter vorgeschlagener Maßnahmen im Hinblick auf die gemeinsame Handelspolitik

22. Die Mehrzahl der in Anhang I zu dem Vorschlag aufgeführten Maßnahmen ist entweder ausdrücklich in Artikel 207 Absatz 1 AEUV¹⁴ vorgesehen, oder es wurde in Bezug auf sie eindeutig festgestellt, dass sie unter die gemeinsame Handelspolitik fallen¹⁵. Selbst wenn somit festgehalten werden kann, dass die wesentlichen Bestandteile des Regelungsgehalts des Vorschlags unter die gemeinsame Handelspolitik fallen, müssen nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates drei Kategorien von vorgeschlagenen Maßnahmen näher geprüft werden, bevor festgestellt werden kann, ob sie Teil des vorgeschlagenen Rahmens, der auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV angenommen werden soll, sein können.

¹³ Diese Ziele bestehen auch nach Artikel 3 Absatz 5 EUV, der wie folgt lautet: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu [...] freiem und gerechtem Handel, [...] sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts [...].“

¹⁴ Dies gilt für die Maßnahmen gemäß den Buchstaben a, b, c, e, f, g und i.

¹⁵ Dies gilt für die Maßnahmen gemäß den Buchstaben d, j und k.
Betreffend den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zu den Märkten der Union für das öffentliche Beschaffungswesen siehe Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 6. Dezember 2012 (Dokument 17407/12). Betreffend die Einschränkungen der Registrierung und Zulassung gemäß den Rechtsvorschriften über Chemikalien oder den gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften, die mit dem Marktzugang zusammenhängen, siehe Gutachten 2/15 des Gerichtshofs, ebd., Randnummer 44.

23. Bei den drei zu prüfenden Kategorien von Maßnahmen handelt es sich um Folgende: erstens um die Nichterfüllung¹⁶ geltender internationaler Verpflichtungen hinsichtlich handelsbezogener Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums und die Einführung von Einschränkungen beim Schutz dieser Rechte des geistigen Eigentums oder ihrer kommerziellen Nutzung, in Bezug auf Rechteinhaber, die Staatsangehörige des betroffenen Drittlandes sind (Buchstabe h), zweitens um die Nichterfüllung geltender internationaler Verpflichtungen und die Einführung von Beschränkungen beim Zugang zu von der Union geförderten Forschungsprogrammen oder den Ausschluss aus diesen Programmen (Buchstabe l) und drittens um Maßnahmen zur Benennung natürlicher oder juristischer Personen, die der Regierung des betroffenen Drittlandes angehören oder mit dieser verbunden sind und „*zusätzlich den wirtschaftlichen Zwang verursacht [haben] oder daran beteiligt oder damit verbunden [waren]*“ (Artikel 8), einschließlich des Rechts der von den Maßnahmen des Drittlandes betroffenen Wirtschaftsbeteiligten der Union, von benannten Personen Schadenersatz zu fordern.
24. Erstens hat der Gerichtshof in Bezug auf Maßnahmen zu den handelsbezogenen Aspekten der Rechte des geistigen Eigentums¹⁷ in seinem Gutachten zu dem Abkommen zwischen der EU und Singapur befunden, dass „*Schutzstandards für Rechte des geistigen Eigentums [...], die [für Wirtschaftsbeteiligte der Union und des betreffenden Drittlandes] eine gewisse Homogenität aufweisen, [...] dazu bei[tragen], dass diese gleichberechtigt am freien Handel mit Waren und Dienstleistungen [...] teilnehmen können*“¹⁸ und ist zu dem Schluss gelangt, dass sich „*in Anbetracht der wesentlichen Bedeutung, die dem Schutz von Rechten des geistigen Eigentums im Waren- und Dienstleistungshandel allgemein und bei der Bekämpfung des unerlaubten Handels speziell zukommt [...], [...] die Bestimmungen von Kapitel 11 des geplanten Abkommens direkt und sofort auf den Handelsverkehr zwischen der Union und der Republik Singapur auswirken können*“¹⁹.

¹⁶ Im Anhang heißt es „*Aussetzung von geltenden internationalen Verpflichtungen*“, wobei dies nicht der korrekte Begriff ist und eine Aussetzung in jedem Fall nicht nach dem vorgeschlagenen Verfahren beschlossen werden kann. Die Aussetzung eines von der Union mit einem Drittland geschlossenen internationalen Übereinkommens oder von Teilen davon ist nur gemäß dem Verfahren nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV oder gemäß einem Verfahren, das im Einklang mit Artikel 218 Absatz 7 AEUV vereinbart wurde, möglich.

¹⁷ Es sei darauf hingewiesen, dass die unter diesem Punkt vorgeschlagenen Maßnahmen weiter gefasst sind als die Maßnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a und bb der Verordnung (EU) 2015/1843 zur Festlegung der Verfahren der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Union nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln (ABl. L 272 vom 16.10.2015), die auf Rechte des geistigen Eigentums, die von einem Organ oder einer Agentur der Union gewährt wurden und die unionsweit gültig sind, beschränkt sind.

¹⁸ Gutachten 2/15 des Gerichtshofs, Randnrn. 122 und 123.

¹⁹ Ebd., Randnr. 127.

25. Die einschlägigen Bestimmungen des oben genannten Abkommens sind ein Beispiel für geltende internationale Verpflichtungen, deren Nichterfüllung die Union gemäß dem Vorschlag als Gegenmaßnahme beschließen kann, wenn das betreffende Land die Rücknahme des wirtschaftlichen Zwangs verweigert. Diese Maßnahmen könnten sich deshalb grundsätzlich, wie in der oben angeführten Rechtsprechung dargelegt (siehe Nr. 20), direkt und sofort auf den Handelsverkehr zwischen der Union und dem betreffenden Drittland auswirken, „weil diese Regeln im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Handelsverkehrs stehen, da sie integrierender Bestandteil des WTO-Systems sind“, wenn auch mit der Absicht, den Handel zu beschränken, anstatt ihn zu erleichtern²⁰.
26. Die gilt jedoch nicht in Bezug auf Maßnahmen, die eine Nichterfüllung der Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums oder deren kommerzielle Nutzung im Rahmen eines nicht handelsbezogenen Abkommens, wie beispielsweise des Vertrags von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken²¹, darstellen. Eine Aussetzung der Verpflichtungen aus nicht handelsbezogenen Abkommen liefe „darauf hinaus[...], den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik übermäßig auszuweiten, indem mit dieser Politik Regeln verknüpft würden, die keinen spezifischen Bezug zum internationalen Handelsverkehr aufweisen.“²².

²⁰ Gutachten 3/15 des Gerichtshofs, ebd., Randnr 79.

²¹ Von der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) am 27. Juni 2013 angenommen; in Bezug auf dieses Abkommen hat der Gerichtshof in seinem Gutachten 3/15 festgestellt, dass es nicht in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik fällt.

²² Gutachten des Gerichtshofs 3/15, ebd., Randnummer 85. Der Gerichtshof hat mit dieser Begründung das Vorbringen der Kommission zurückgewiesen, dass lediglich Urheberpersönlichkeitsrechte vom Begriff der kommerziellen Aspekte des geistigen Eigentums ausgenommen seien.

27. Darüber hinaus wirft die Einführung autonomer Beschränkungen des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums oder ihrer kommerziellen Nutzung in Bezug auf Rechteinhaber aus dem betroffenen Drittland die Frage einer möglichen Kollision mit den internationalen Menschenrechtsnormen oder der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) auf. Der Umstand, dass die Beschränkung auf die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums beschränkt sind, bedeutet, dass der Rechteinhaber durch eine Rücknahme des Schutzes daran gehindert oder darin eingeschränkt wird, materielle Vorteile aus dem Schutzgegenstand zu ziehen. Ein Eingriff der Union in die Rechte des geistigen Eigentums, die als Teil des Grundrechts auf Eigentum geschützt sind (Artikel 17 Absatz 1 der Charta und entsprechende internationale Normen²³), kann nicht ausgeschlossen werden.

Daher ist eine sorgfältige Prüfung auf der Ebene des Durchführungsrechtsakts erforderlich, damit gewährleistet wird, dass die Einschränkung, die die bestehenden Rechteinhaber betrifft, auf die Ausübung der Rechte begrenzt ist und den Wesensgehalt dieser Rechte achtet, und dass durch die Einschränkung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird, da sie erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen entspricht (Artikel 52 Absatz 1 der Charta).

28. Vorbehaltlich der vorstehenden Erwägungen, die im verfügenden Teil des Vorschlags – als Teil der wesentlichen Komponenten, die den Rahmen und die Leitlinien für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen bilden sollten, – in angemessener Weise näher ausgeführt werden sollten, können Maßnahmen nach Anhang I Buchstabe h des Vorschlags auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV erlassen werden.

²³ Siehe ebenfalls Artikel 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

29. Zweitens weist der Juristische Dienst des Rates in Bezug auf Maßnahmen, die den Zugang zu von der Union geförderten Forschungsprogrammen betreffen, darauf hin, dass für Forschungsprogramme der Union geltende Vorschriften Tätigkeiten der Union im Rahmen der Verträge im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung darstellen, die gemäß Artikel 179 Absatz 3 AEUV nach Maßgabe des Titels XIX AEUV beschlossen und durchgeführt werden müssen²⁴.

Hierzu können Vorschriften gehören, die in Bezug auf Drittländer, in Drittländern niedergelassene Rechtsträger oder von Drittländern kontrollierte Rechtsträger den Zugang zu Forschungsprogrammen der Union oder den Ausschluss von solchen Programmen regeln²⁵. In Artikel 186 AEUV ist festgelegt, dass die Union bei der Durchführung des mehrjährigen Rahmenprogramms *„eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration der Union mit dritten Ländern oder internationalen Organisationen vorsehen“* kann, und dass *„[d]ie Einzelheiten dieser Zusammenarbeit [...] Gegenstand von Abkommen zwischen der Union und den betreffenden dritten Parteien sein [können].“*

²⁴ Verordnung (EU) 2021/695 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Einrichtung von „Horizont Europa“, dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, sowie über dessen Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1290/2013 und (EU) Nr. 1291/2013 (ABl. L 170 vom 12.5.2021, S. 1) (im Folgenden „Verordnung über „Horizont Europa““) stützt sich auf folgende Rechtsgrundlage: Artikel 173 Absatz 3, Artikel 182 Absatz 1, Artikel 183 und Artikel 188 Absatz 2 AEUV.

²⁵ So ist beispielsweise in Artikel 22 Absatz 5 der Verordnung über „Horizont Europa“, dem Forschungsrahmenprogramm unter dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen, Folgendes vorgesehen: *„Bei Maßnahmen, die im Zusammenhang mit strategischen Vermögenswerten, Interessen, der Autonomie oder Sicherheit der Union stehen, kann im Arbeitsprogramm vorgesehen werden, dass die Teilnahme ausschließlich auf Rechtsträger mit Sitz nur in einem Mitgliedstaat oder — zusätzlich zu letzteren — auf Rechtsträger mit Sitz in bestimmten assoziierten oder sonstigen Drittländern beschränkt werden kann. Jede Beschränkung der Teilnahme von Rechtsträgern, die ihren Sitz in assoziierten Ländern haben, die Mitglieder des EWR sind, muss den Bedingungen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum genügen. Um den Schutz der strategischen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu garantieren, kann in hinreichend begründeten Ausnahmefällen im Arbeitsprogramm auch die Teilnahme von in der Union oder in assoziierten Ländern niedergelassenen Rechtsträgern, die von nicht assoziierten Drittländern oder von Rechtsträgern aus nicht assoziierten Drittländern unmittelbar oder mittelbar kontrolliert werden, an einzelnen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgeschlossen werden oder kann ihre Teilnahme daran von im Arbeitsprogramm dargelegten Bedingungen abhängig gemacht werden.“*

In dem Vorschlag wird nicht erläutert, inwiefern es sich bei dieser Maßnahme um eine handelsbezogene Maßnahme handeln könnte und auf welcher Grundlage sie in den Katalog der möglichen Maßnahmen aufgenommen wurde. Ferner wird im Vorschlag nicht näher ausgeführt, welche laufenden Forschungsprogramme betroffen wären.

30. Es scheint, dass weder die Nichterfüllung der geltenden internationalen Verpflichtungen, die die Union auf dem Gebiet der Forschung eingegangen ist, noch die Einführung autonomer Beschränkungen für den Zugang zu Forschungsprogrammen der Union als speziell den internationalen Handelsverkehr betreffend angesehen werden können, selbst wenn diese Maßnahmen im Kontext der Handelsbeziehungen zu dem betreffenden Drittland ergriffen wurden.

Zwar könnten diese Maßnahmen geeignet sein, von dem Drittland eine Aufhebung seiner handelsbezogenen Zwangsmaßnahmen zu erzwingen und somit letztlich den Handelsverkehr wiederherzustellen, sie würden sich jedoch nicht direkt und sofort auf den Handelsverkehr auswirken, wie in der oben angeführten Rechtsprechung gefordert (siehe Nummer 20), sondern ihre Wirkung wäre mittelbar und langfristig. Würde anerkannt, dass derartige Maßnahmen in den Geltungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik fallen, so würde dies außerdem darauf hinauslaufen, „den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik übermäßig auszuweiten, indem mit dieser Politik Regeln verknüpft würden, die keinen spezifischen Bezug zum internationalen Handelsverkehr aufweisen“,²⁶ und es bestünde die Gefahr, dass die einschlägigen Vertragsbestimmungen zu anderen Zuständigkeiten der Union (im vorliegenden Fall auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung) ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würden²⁷.

31. Deshalb können Maßnahmen gemäß Anhang I Buchstabe I des Vorschlags nicht auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV erlassen werden, weshalb dieser Buchstabe aus dem Anhang gestrichen werden sollte.
32. Gleichzeitig könnten Maßnahmen, wie sie in Anhang I Buchstabe I vorgeschlagen werden, von der Union gemäß den geltenden Vorschriften und Verfahren für die Teilnahme an Forschungsprogrammen der Union erlassen werden.

²⁶ Gutachten des Gerichtshofs 3/15, ebd., Randnr. 85.

²⁷ Siehe auch Gutachten 2/00 des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2001 (*Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit*), EU:C:2001:664, Randnr. 40; darin wird verdeutlicht, dass die gemeinsame Handelspolitik keinen Vorrang vor anderen Zuständigkeitsbereichen der Union hat.

In Artikel 7 Absatz 1 des Vorschlags wird bereits auf andere mögliche Rahmen Bezug genommen, in denen Reaktionsmaßnahmen ergriffen werden könnten²⁸. Dies könnte auch für die Aussetzung oder Beendigung der Teilnahme an Forschungsprogrammen²⁹ oder für die Aussetzung der bilateralen Zusammenarbeit mit Drittländern auf dem Gebiet der Forschung relevant sein. Die verschiedenen Arten von Reaktionsmaßnahmen, die auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen des geltenden Rechtsrahmens der Union auf dem Gebiet der Forschung ergriffen werden können, könnten in den Erwägungsgründen aufgezeigt werden.

²⁸ In dem Vorschlag wird nicht näher ausgeführt, welche Art von Maßnahmen die Kommission im Rahmen dieser Bestimmung zu ergreifen beabsichtigt. Aus der Mitteilung der Kommission über Maßnahmen, die im Rahmen der Befugnisse der Kommission liegen und die sie erlassen kann, wenn sie nach der vorgeschlagenen Verordnung feststellt, dass die Union Reaktionsmaßnahmen ergreift, um wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen durch Drittstaaten entgegenzuwirken (Mitteilung COM(2021) 774 final) geht hervor, dass die Kommission folgende Arten von Maßnahmen in Erwägung zieht: Sie zieht in Erwägung, keine neuen finanziellen Verpflichtungen der Union für Programme oder Mittel im Rahmen des einschlägigen Haushaltsvollzugsverfahren einzugehen; neue Finanzierungen, soweit dies nach dem Übereinkommen zwischen der Union, vertreten durch die Kommission, und den mit der indirekten Mittelverwaltung eines Programms betrauten Stellen zulässig ist, abzulehnen; keine neue Makrofinanzhilfe für das betroffene Drittland nach den Artikeln 209, 212 und 213 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorzuschlagen und Auszahlungen im Rahmen laufender Operationen nach den relevanten Übereinkommen auszusetzen oder einzustellen; soweit zulässig, jegliche zwischen der Kommission im Namen der Union und den betrauten Stellen geschlossenen Beitrags- oder Garantievereinbarungen, die das betroffene Drittland oder eine benannte Person betreffen, auszusetzen oder einzustellen; und schließlich zieht sie angemessene Maßnahmen in Erwägung, einschließlich der Einstellung der im Rahmen der Verordnung (EU) 2021/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt oder im Rahmen der Verordnung (EU) 2021/1529 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. September 2021 zur Einrichtung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III) oder ihrer Nachfolgeinstrumente finanzierten Maßnahmen. Ferner zieht die Kommission im Hinblick auf Finanzierungen durch die Europäische Investitionsbank oder die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung folgende Maßnahmen in Erwägung: sie zieht in Erwägung, ablehnende Stellungnahmen zu Finanzierungsanträgen an die Europäische Investitionsbank abzugeben, und dem Direktor der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der die Union vertritt, zu empfehlen, gegen die Genehmigung von Finanzierungen zu stimmen.

²⁹ So hat die Kommission beispielsweise am 3. März 2022 erklärt, dass sie infolge der militärischen Aggression Russlands beschlossen hat, die Vorbereitungsarbeiten für eine Finanzhilfvereinbarung für vier Projekte im Rahmen des Programms „Horizont Europa“, an denen fünf russische Forschungseinrichtungen beteiligt sind, auszusetzen. Die Unterzeichnung neuer Verträge wurde bis auf Weiteres ausgesetzt. Zudem hat die Kommission beschlossen, Zahlungen an russische Einrichtungen im Rahmen bestehender Verträge auszusetzen.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528]

33. Drittens ist es in Bezug auf Artikel 8 des Vorschlags, in dem die Möglichkeit, Maßnahmen mit individueller Geltung zu erlassen, vorgesehen sowie ein Anspruch auf Schadenersatz eingeführt wird, zunächst wichtig, den Bedenken einiger Delegationen hinsichtlich möglicher Überschneidungen mit von der Union im Rahmen der Durchführung ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden „GASP“) erlassenen restriktiven Maßnahmen Rechnung zu tragen.
34. Der Umstand, dass einige Bestimmungen Regelungen ähneln, die die Union zur Durchführung der GASP erlassen kann, steht als solches dem Erlass ähnlicher Maßnahmen zur Durchführung einer anderen Politik der Union nicht entgegen, sofern beim Erlass dieser Maßnahmen die Grenzen der Befugnisse, die der Union in diesem Politikbereich übertragen wurden, nicht überschritten werden und die Klausel, die besagt, dass die Zuständigkeiten nicht berührt werden dürfen („non-affectation clause“), geachtet wird, d. h., dass der Erlass dieser Maßnahmen *„die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach [Titel V Kapitel 2 EUV]“* (d. h. im Rahmen der GASP (Artikel 40 Absatz 2 EUV)) *„vorgesehen sind, unberührt [lässt].“*

35. Der Gerichtshof hat in Bezug auf den Wortlaut von Artikel 29 EUV³⁰ und andere speziell die GASP betreffende Bestimmungen ausdrücklich bestätigt, dass der Rat befugt ist, Beschlüsse zu erlassen, *„die die Rechtslage des Einzelnen unmittelbar ändern können.“* Der Gerichtshof hat folgende Feststellung getroffen: *„Der Begriff ‚Standpunkt der Union‘ eignet sich [...] für eine weite Auslegung, sodass [...] auf der Grundlage von Art. 29 EUV insbesondere nicht nur Rechtsakte programmatischer Art oder einfache Absichtserklärungen erlassen werden können, sondern auch Beschlüsse über Maßnahmen, die die Rechtslage des Einzelnen unmittelbar ändern können. Dies wird im Übrigen durch den Wortlaut von Art. 275 Abs. 2 AEUV bestätigt.“*³¹³²

Artikel 275 AEUV betrifft die Überwachung der Rechtmäßigkeit von *„Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassen hat.“*

36. Aus dem Wortlaut der Artikel 206 und 207 AEUV ergibt sich eindeutig nicht solch ein weites Ermessen. Daher ist zu prüfen, ob die Maßnahmen gemäß Artikel 8 des Vorschlags den erforderlichen spezifischen Bezug zum internationalen Handelsverkehr aufweisen, auf den in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs Bezug genommen wird (siehe Nummer 20), und daher auf der Grundlage der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage angenommen werden können.

³⁰ Artikel 29 EUV lautet wie folgt: *„Der Rat erlässt Beschlüsse, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird.“*

³¹ Urteil vom 27. Februar 2017 in der Rechtssache T-256/11, *Ahmed Ezz gegen Rat und Kommission*, EU:T:2014:93, Randnr 42, bestätigt im Rechtsmittelverfahren C-220/14 P, EU:C:2015:147.

³² Siehe ebenfalls Urteil vom 28. März 2017 in der Rechtssache, C-72/15, *Rosneft*, EU:C:2017:236, Randnr. 88: *„Wie sich aus den Art. 24 und 29 EUV ergibt, ist es grundsätzlich Sache des Rates, einstimmig den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen festzulegen, die die Union im Bereich der GASP erlässt. Wegen des breiten Spektrums der in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV sowie den speziellen Vorschriften über die GASP, insbesondere den Art. 23 und 24 EUV, genannten Ziele und Felder der GASP verfügt der Rat bei der Festlegung des Gegenstands der restriktiven Maßnahmen über einen großen Spielraum.“*

37. Die in Artikel 8 des Vorschlags enthaltene Formulierung der Kriterien für eine Benennung, in der auf natürliche und juristische Personen Bezug genommen wird, die *„der Regierung des betroffenen Drittlandes angehör[en] oder mit dieser verbunden [sind]“*, ist offen und sehr weit gefasst. Gemäß einem solchen Kriterium wäre die Benennung jedweder natürlicher oder juristischer Person möglich, einschließlich solcher, die nicht am Handelsverkehr zwischen der Union und dem betroffenen Drittland oder an einer für diese Sache spezifischen Wirtschaftstätigkeit beteiligt sind, beispielsweise von Regierungsbeamten oder Ministern. Der Bezug zum Handelsverkehr, der bei Maßnahmen vorläge, durch die natürliche oder juristische Personen in einflussreicher Position benannt würden, denen es theoretisch möglich wäre, durch Ausübung dieses Einflusses die Rücknahme wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen durch das betroffene Drittland zu erreichen, ist nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates zu schwach, um den vom Gerichtshof geforderten spezifischen Bezug zum Handelsverkehr aufzuweisen. Zwar lässt sich argumentieren, dass eine solche Maßnahme dazu bestimmt wäre, den Handelsverkehr zu fördern, zu erleichtern oder zu regeln, doch ist es nahezu unmöglich, zu dem Schluss zu gelangen, dass eine solche Maßnahme sich, wie es gemäß der ständigen Rechtsprechung (siehe Nummer 20) erforderlich wäre, *„direkt und sofort auf den Handelsverkehr“* zwischen der Union und dem betroffenen Drittland *„auswirken“* würde. Die Maßnahme hätte allenfalls eine potenzielle Wirkung, die davon abhinge, ob eine Einflussnahme auf die Regierung des Drittlandes erfolgreich wäre, und somit würde sich die Maßnahme lediglich mittelbar und langfristig auswirken³³.

³³ Es wäre jedoch möglich, die entsprechenden Personen unter Verfolgung derselben Ziele im Rahmen der GASP durch Rechtsakte zu benennen, die auf der Grundlage von Artikel 29 EUV und Artikel 215 AEUV angenommen würden.

38. Anders verhielte es sich bei Maßnahmen, die gegen der Regierung angehörende oder mit ihr verbundene Wirtschaftsteilnehmer erlassen würden, d. h. gegen natürliche oder juristische Personen oder Rechtsträger, die am internationalen Handelsverkehr oder an internationalen Handelstätigkeiten beteiligt sind. In solchen Fällen könnte argumentiert werden, dass die in Anhang I aufgeführten Handelsmaßnahmen – sofern sie auf eine benannte Person angewendet werden können – den Zugang zum Unionsmarkt einschränken und daher den Handelsverkehr regeln (d. h. beschränken) würden und sich insofern direkt und sofort auf diesen auswirken würden, als sie den Zugang behindern und somit den Handel mit dem betroffenen Land verringern würden.
39. Daher kann davon ausgegangen werden, dass Maßnahmen zur Benennung von der Regierung eines Drittlandes angehörenden oder mit dieser Regierung verbundenen Wirtschaftsteilnehmern direkte und sofortige Auswirkungen auf den Handelsverkehr hätten und auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV angenommen werden können, wohingegen dies nicht für Maßnahmen zur Benennung beliebiger natürlicher oder juristischer Personen, die der Regierung eines Drittlands angehören oder mit dieser Regierung verbunden sind, gilt. Wenn die Möglichkeit der Benennung beibehalten werden soll, müssen die Kriterien, durch die gewährleistet werden soll, dass die Anforderung des Bestehens eines spezifischen Bezugs zum internationalen Handelsverkehr eingehalten wird, ausformuliert werden, und die Kategorien von Personen, die benannt werden können, sowie die Kriterien, nach denen diese benannt werden können, müssen im verfügbaren Teil des Vorschlags selbst – als Teil der wesentlichen Komponenten, die den Rahmen und die Leitlinien für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen bilden sollten, – näher festgelegt werden, und nicht nur im Durchführungsrechtsakt, wie im Vorschlag vorgesehen³⁴.

³⁴ Artikel 8 Absatz 3 des Vorschlags lässt der Kommission einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Prüfung „*alle[r] relevanten Kriterien*.“

40. Hinsichtlich der Bestimmung, die ein Recht darauf eröffnet, von benannte Personen, die „den wirtschaftlichen Zwang verursacht ha[ben] oder daran beteiligt oder damit verbunden war[en]“, Schadenersatz zu verlangen (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags), weist der Juristische Dienst des Rates darauf hin, dass die Verordnung Nr. 2271/96 des Rates vom 22. November 1996 (im Folgenden „Blocking-Verordnung“)³⁵, in der ein gleichartiger Anspruch nach dem Unionsrecht vorgesehen ist, nicht nur auf einer handelsrechtlichen Grundlage (Artikel 113 EGV, jetzt Artikel 207 AEUV), sondern auch auf der Grundlage der Artikel 73c und 235 EGV (jetzt Artikel 64 und 352 AEUV)³⁶ erlassen wurde. Seinerzeit war der Juristische Dienst des Rates zu dem Schluss gekommen, dass es aufgrund von Artikel 235 EGV möglich ist, Maßnahmen nach den Artikeln 4, 5 und 6 der Blocking-Verordnung zu erlassen³⁷.
41. Der Gerichtshof hat jedoch in Bezug auf Artikel 5 und 6 in Abschnitt III „Sanktionen und Rechtsbehelfe“ des Europäischen Übereinkommens über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten, in denen Maßnahmen zur Beschlagnahme und Einziehung geregelt werden, festgestellt, dass diese Bestimmungen „*allgemein die Wirksamkeit des rechtlichen Schutzes der zugangskontrollierten Dienste [...] gewährleisten sollen*“ und „*zu dem mit dem angefochtenen Beschluss [...] verfolgten Hauptziel bei[tragen]*“ und somit Teil des Übereinkommens sein können, mit dem hauptsächlich ein Zweck mit spezifischem Bezug zur gemeinsamen Handelspolitik verfolgt wird³⁸.

³⁵ Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates vom 22. November 1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen, ABl. L 309 vom 29.11.1996, S. 1. Artikel 6 dieser Verordnung lautet wie folgt: „*Jede Person im Sinne von Artikel 11, die an einer Tätigkeit gemäß Artikel 1 teilnimmt, hat Anspruch auf Ersatz aller Schäden, einschließlich von Rechtskosten, die ihr aufgrund der Anwendung der im Anhang aufgeführten Gesetze oder der darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen entstanden sind.*“

³⁶ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 21. Oktober 1996, Dok. 10845/96. Siehe auch Gutachten des Juristischen Dienstes vom 24. Oktober 2001, Dok. 13173/01, Nr. 7.

³⁷ 1992, also vor der Aufnahme der Artikel 301 und 60 in den EGV, wurde die Verordnung (EWG) Nr. 3541/92 zum Verbot der Erfüllung irakischer Ansprüche in Bezug auf Verträge und Geschäfte, deren Durchführung durch die Resolution 661 (1990) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und mit ihr in Verbindung stehende Resolutionen berührt wurde (ABl. L 361 vom 10.12.1992, S. 1), auch auf der Grundlage des früheren Artikels 235 (und nicht allein auf der Grundlage des Artikels 113 EGV) erlassen. Die Verordnungen (EWG) Nr. 2340/90 (ABl. L 213 vom 9.8.1990) und (EWG) Nr. 3155/90 (ABl. L 304 vom 1.11.1990), mit denen die Gemeinschaft Maßnahmen zur Verhinderung des Handels zwischen der Gemeinschaft und Irak ergriffen hat, wurde jedoch ausschließlich auf einer handelsrechtlichen Grundlage (damals Artikel 113 EGV) erlassen.

³⁸ Urteil vom 22. Oktober 2013 in der Rechtssache C- 137/12, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2013:675, Randnrn. 70, 71 und 76.

42. Soweit diese Maßnahme dazu dienen soll, den wirksamen Rechtsschutz für Wirtschaftsbeteiligte in der Union, die von wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen des Drittlandes betroffen sind, zu erleichtern, trägt sie dazu bei, das mit dem Rechtsakt verfolgte Ziel, nämlich das Vorgehen gegen wirtschaftlichen Zwang durch Drittländer, zu verwirklichen. Daher kann sie auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV erlassen werden.
43. Und schließlich ist zu beachten, dass – im Einklang mit der Klausel, die besagt, dass die Zuständigkeiten nicht berührt werden dürfen („non-affectation clause“) (Artikel 40 Absatz 2 EUV), – die Ausübung von Befugnissen auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik die mögliche Ausübung von Zuständigkeiten der Union im Bereich der GASP nicht beeinträchtigen darf; dies gilt auch, wenn dieselben Ziele verfolgt oder ähnliche Maßnahmen erlassen werden. Es sollte daher im Text des Vorschlags präzisiert werden, dass dieser Rechtsakt die Befugnisse der Union im Rahmen der GASP unberührt lässt.
44. Daraus ergibt sich, dass durch die obige Prüfung von Ziel und Inhalt des Vorschlags bestätigt wird, dass der Vorschlag insofern einen Rahmen für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik bildet, als er es der Union ermöglicht, auf wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen, die von einem Drittland ergriffen wurden und den Handelsverkehr oder Investitionen beeinträchtigen, durch Maßnahmen zu reagieren, die unter die gemeinsame Handelspolitik fallen. Dies gilt für alle vorgeschlagenen Maßnahmen mit Ausnahme derjenigen im Zusammenhang mit den Forschungsprogrammen der Union sowie derjenigen, die eine Benennung von Personen, die nicht direkt am internationalen Handelsverkehr beteiligt sind, ermöglichen.

B. INSTITUTIONELLE ASPEKTE

i) Grundsätze

45. Gemäß Artikel 13 Absatz 2 EUV handelt jedes Unionsorgan nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, 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 ausübt³⁹.
46. In Bezug auf die Befugnisse des Rates bestimmt Artikel 16 Absatz 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 ist in Artikel 16 Absatz 6 Unterabsatz 3 EUV vorgesehen, 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. Nach Artikel 26 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV gestaltet der Rat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und fasst die für die Festlegung und Durchführung dieser Politik erforderlichen Beschlüsse auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien und strategischen Vorgaben.
47. Zu den Befugnissen der Kommission heißt es in Artikel 17 Absatz 1 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.

³⁹ Siehe Urteil vom 28. Juli 2016 in der Rechtssache C-660/13, *Rat gegen Kommission (Vereinbarung mit der Schweiz)*, EU:C:2016:616, Randnrn. 31-32 und die darin angeführte Rechtsprechung.

48. Nach Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 2 EUV obliegt es dem Rat und der Kommission, die vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt werden, *„die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres Auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen sicher[zustellen]“* und *„zu diesem Zweck zusammen[zuarbeiten]“*.⁴⁰
49. Darüber hinaus ist durch die Rechtsprechung festgelegt worden, dass der Abschluss nicht bindender Instrumente mit Drittländern oder internationalen Organisationen unter die Politikgestaltungskompetenz des Rates⁴¹ fällt, wohingegen der Abschluss rechtsverbindlicher Übereinkommen mit Drittländern oder internationalen Organisationen unter die Vertragsabschlusskompetenz des Rates gemäß den Artikeln 207 und 218 AEUV fällt.

ii) Analyse

50. Gemäß dem vorgeschlagenen Mechanismus (Artikel 4 des Vorschlags, siehe obige Nummer 11) wäre allein die Kommission zu der Feststellung befugt, ob es sich bei den von einem Drittland ergriffenen Maßnahmen um wirtschaftlichen Zwang handelt, ohne dass dem Rat dabei eine Rolle zukäme. Ein entsprechender Beschluss der Kommission hätte auf internationaler Ebene eine Reihe sowohl politischer als auch rechtlicher Folgen.
51. Ersten wäre die Kommission gemäß dem Vorschlag verpflichtet, das betroffene Drittland zu unterrichten und es dazu aufzufordern, den wirtschaftlichen Zwang einzustellen und gegebenenfalls den von der Union oder ihren Mitgliedstaaten erlittenen Schaden zu ersetzen. Zweitens müsste die Kommission mit dem betroffenen Drittland zusammenarbeiten und sich bemühen, *„die Rücknahme des wirtschaftlichen Zwangs zu erlangen, indem sie ein relevantes internationales Forum mit der Angelegenheit befasst“*, und mit anderen Ländern Konsultationen durchführen, mit ihnen zusammenarbeiten und sich mit ihnen koordinieren, wozu auch Koordinierung als Reaktion auf den Zwang gehört (Artikel 5 und 6 des Vorschlags, siehe obige Nummer 12).

⁴⁰ Entsprechendes wird in Artikel 26 Absatz 2 Unterabsatz 2 EUV geregelt, der wie folgt lautet: *„Der Rat und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik tragen für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge.“*

⁴¹ Urteil in der Rechtssache C-660/13, ebd., Randnrn. 40 bis 42. Vereinbarungen zwischen Generalsekretären in Bezug auf nicht bindende Instrumente, Dokument 15367/17.

Und schließlich würde die Kommission als letztes Mittel im Wege eines gemäß einem (einfachen) Prüfverfahren erlassenen Durchführungsrechtsakts etwaige Reaktionsmaßnahmen der Union beschließen (Artikel 7 des Vorschlags, siehe obige Nummern 13 bis 15), wobei es sich bei dem Prüfverfahren um das Verfahren handelt, das es der Kommission erlaubt, den Durchführungsrechtsakt auch dann zu erlassen, wenn keine Stellungnahme durch den Ausschuss erfolgt⁴². Die Kommission wäre zudem nach dem vorgeschlagenen Artikel 10 befugt – und in bestimmten Fällen auch verpflichtet – die Maßnahmen zu ändern, auszusetzen und zu beenden.

52. Im Vorschlag ist vorgesehen, dass für die Kommission die Verpflichtung, das Europäische Parlament und den Rat über die einschlägigen Entwicklungen zu informieren, erst entsteht, nachdem die Kommission das Bestehen eines wirtschaftlichen Zwanges festgestellt und mit dem betroffenen Drittland eine Zusammenarbeit aufgenommen hat (Artikel 5 Absatz 3). Eine ähnliche Verpflichtung gegenüber den beiden Organen ist außerdem hinsichtlich der Bewertung der Maßnahmen im Rahmen ihrer Überprüfung vorgesehen (Artikel 10 Absatz 1).

Im Vorschlag ist somit vorgesehen, dass der Rat lediglich ex post informiert wird und damit dem Europäischen Parlament gleichgestellt ist. Eine Einbeziehung der Mitgliedstaaten erfolgt gemäß dem Vorschlag im Rahmen der Anwendung des Ausschussverfahrens (ordentliches Prüfverfahren) lediglich in der Phase, in der die Kommission die „Reaktionsmaßnahmen der Union“ annimmt (Artikel 7 des Vorschlags).

⁴² In der Verordnung über die Ausschussverfahren (Verordnung (EU) Nr. 182/2011, ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 3) ist überdies ein strengeres Verfahren vorgesehen, das Prüfverfahren mit der Klausel über die Nichtabgabe einer Stellungnahme, wonach die Kommission bei Nichtergehen einer Stellungnahme den Durchführungsrechtsakt nicht erlassen darf (siehe Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung über die Ausschussverfahren).

53. Erstens ist zu beachten, dass eine Feststellung der Anwendung von wirtschaftlichem Zwang durch ein Drittland mit dem Grundsatz der Nichteinmischung und dessen Ausdruck im Völkergewohnheitsrecht in Zusammenhang steht⁴³.⁴⁴ Nach Auffassung des Gerichtshofs weist „*ein Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts aber nicht dieselbe Bestimmtheit auf[...] wie eine Bestimmung einer internationalen Übereinkunft*“⁴⁵. Eine präzise Definition des Begriffs „Zwang“ und somit eine Definition für „unzulässigen Eingriff“ hat sich im Völkerrecht noch nicht herauskristallisiert. Hinzu kommt, dass Gegenmaßnahmen an sich zwar nach dem Völkergewohnheitsrecht als rechtmäßig anerkannt sind, dass über die jeweiligen Einzelanforderungen und -verfahren für das Ergreifen von Gegenmaßnahmen jedoch häufig debattiert wird und sie weniger klar sind.

Der Vorschlag wird dem gerecht, heißt es doch in Erwägungsgrund 5: „*Es ist wünschenswert, dass die Union zur Schaffung, Entwicklung und Präzisierung internationaler Rahmen zur Vermeidung und Beseitigung von Situationen wirtschaftlichen Zwangs beiträgt.*“ Dies unterscheidet die Maßnahmen der Union gemäß dem vorgeschlagenen Rahmen von Maßnahmen, die im Kontext eines detaillierten multilateralen Regelungsrahmens, wie beispielsweise dem Regelungsrahmen der Welthandelsorganisation, ergriffen werden⁴⁶.

⁴³ Siehe Erwägungsgrund 3 und Artikel 2 Absatz 2 sowie die Folgenabschätzung, in der auf Seite 8 darauf verwiesen wird, dass bestimmte Formen des Eingreifens in die Angelegenheiten eines anders Völkerrechtssubjekts verboten sind, wenn es keine völkerrechtliche Grundlage für ein Eingreifen gibt, und zwei wissenschaftliche Artikel zur Untermauerung dieser Aussage angeführt werden.

⁴⁴ Die Reaktionsmaßnahmen der Union werden, soweit erforderlich, ebenfalls den völkerrechtlichen Vorschriften über die Verantwortung der Staaten für von ihnen verübte völkerrechtswidrige Handlungen genügen, die im Zuge der Kodifizierung und fortschreitenden Entwicklung in den von der Völkerrechtskommission auf ihrer 53. Tagung angenommenen Entwürfen von Artikeln über die Verantwortung von Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen festgeschrieben wurden. *Jahrbuch der Völkerrechtskommission, 2001, Band II, Teil 2.*

⁴⁵ Urteil vom 7. April 2022 in der Rechtssache C-561/20, *United Airlines*, EU:C:2022:266, Randnr. 51.

⁴⁶ Siehe Verordnung (EU) 2015/1843 (ABl. L 272 vom 16.10.2015, S. 1), durch die die Kommission ermächtigt wird, zur Ausübung der Rechte der Union nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, tätig zu werden. Verordnung (EU) 2015/1843, ABl. L 272 vom 16.10.2015, S. 1.

54. Zweitens wird sich ein Beschluss, mit dem festgestellt wird, dass ein Drittland wirtschaftlichen Zwang ausübt, auf die Beziehungen der Union zu dem betroffenen Drittland auswirken und stellt eindeutig ein „*Handeln [der Union] auf internationaler Ebene*“ im Sinne von Artikel 21 Absatz 1 EUV dar, allerdings in einem rechtlichen Umfeld, das deutlich weniger vorhersehbar ist als das durch internationale Handelsregeln geregelte Umfeld. Allein durch den Inhalt eines solchen Beschlusses wird die Politik der Union gegenüber einem bestimmten Drittland gestaltet und ihr auswärtige Handeln kanalisiert – mit unvermeidlichen Auswirkungen auf die Durchführung der GASP gegenüber diesem Land.
55. Die Annahme eines Beschlusses zur Feststellung des Vorliegens wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen seitens eines Drittlandes auf einem Gebiet, das in die Zuständigkeit der Union fällt, „*impliziert [...] eine Bewertung der Interessen der Union⁴⁷ im Rahmen der Beziehungen mit dem betreffenden Drittstaat [...] sowie einen Ausgleich zwischen den divergierenden Interessen im Rahmen dieser Beziehungen,*“ um den Wortlaut der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu verwenden⁴⁸. Gemäß dieser Rechtsprechung sollte eine solche Bewertung – im Einklang mit den Befugnissen auf dem Gebiet des auswärtigen Handelns der Union, die dem Rat durch die Verträge übertragen werden, – durch den Rat vorgenommen werden.
56. Der Rat sollte deshalb bei der Feststellung, ob wirtschaftlicher Zwang durch das betroffene Drittland ausgeübt wird, mitwirken. Diese Mitwirkung kann in verschiedenen Formen oder mit unterschiedlicher Intensität erfolgen. Es ist Sache des Rates, bei den Beratungen über den Vorschlag die von ihm bevorzugte Option auszuwählen.

⁴⁷ Die Interessen der Union im Hinblick auf diesen Zweck müssen von dem Konzept der Interessen der Union unterschieden werden, auf das in den Artikeln 9 und 11 des Vorschlags Bezug genommen wird und das, wie die Kommission erläutert, im wesentlichen spezifische wirtschaftliche Interessen betrifft und sinngemäß beinhaltet, dass einerseits die Interessen derjenigen, die von den Zwangsmaßnahmen des Drittlandes betroffen sind, und andererseits die Interessen derjenigen, auf die sich die etwaigen Reaktionsmaßnahmen der Union auswirken können, berücksichtigt werden müssen.

⁴⁸ Siehe Randnr. 39 des Urteils in der Rechtssache C-660/13, *Vereinbarung mit der Schweiz*.

57. Eine erste Möglichkeit einer Mitwirkung des Rates bei der Feststellung, ob ein Drittland wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen ergriffen hat, könnte darin bestehen, dem Rat Durchführungsbefugnisse im Einklang mit Artikel 291 Absatz 2 AEUV zu übertragen. Dieser Artikel lautet wie folgt: *„Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Artikeln 24 und 26 des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen.“* (Hervorhebungen durch den Verfasser).
58. Die Übertragung entsprechender Durchführungsbefugnissen an den Rat sollte daher in den Erwägungsgründen des Vorschlags begründet werden. Da die Durchführungsbefugnisse auf die Feststellung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen beschränkt werden könnten, wären die Anforderungen nach Artikel 291 Absatz 2 AEUV erfüllt, wonach eine Übertragung von Durchführungsbefugnissen entsprechend begründet und auf Sonderfälle beschränkt sein muss. Außerdem wäre auch der Umstand, dass die Befugnisse des Rates im Bereich des auswärtigen Handelns der Union, wozu auch gehört, die Kohärenz beispielsweise zwischen etwaigen Maßnahmen im Rahmen der GASP und den Reaktionsmaßnahmen der Union im Rahmen des Vorschlags zu gewährleisten, geachtet werden müssen, ein triftiger Grund für eine Übertragung der Durchführungsbefugnisse an den Rat.
59. Wenn der Rat auf der Grundlage einer sekundärrechtlich festgelegten Befugnisübertragung handelt, handelt er nicht „gemäß den Verträgen“, sodass der Gesetzgeber hinsichtlich der Verfahrensmodalitäten für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch den Rat über einen großen Ermessensspielraum verfügt. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass *„der Unionsgesetzgeber [...] die Möglichkeit [hat], die Durchführungsbestimmungen zu Grundverordnungen nach einem anderen Verfahren als dem für den Erlass der Grundverordnung angewandten zu erlassen“*⁴⁹. Daher könnte, wie der Juristische Dienst des Rates bereits ausführlich dargelegt hat, das anzuwendende Verfahren an die Umstände angepasst werden, um Schnelligkeit und Wirksamkeit zu gewährleisten, solange die betreffenden Modalitäten weder das institutionelle Gleichgewicht untergraben noch die Aufteilung der Befugnissen zwischen den Mitgliedern der Organe verändern, noch deren grundlegende Vorrechte beeinträchtigen⁵⁰.

⁴⁹ Siehe Urteil vom 16. Februar 2022 in der Rechtssache C-157/21, *Polen gegen Parlament und Rat*, EU:C:2022:98, Randnr. 307 und die darin angeführte Rechtsprechung. Siehe auch Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 25. Oktober 2018, Dokument 13593/18, Nummer 49, und die dort beschriebene Praxis der Gesetzgeber.

⁵⁰ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 25. Oktober 2018, ebd., Nummer 48.

60. Die dem Rat übertragenen Durchführungsbefugnisse könnten daher darin bestehen, dass der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission tätig wird, die ihrerseits die von dem Drittland ergriffenen Maßnahmen anhand der in der vorgeschlagenen Verordnung festgelegten Kriterien geprüft hätte. Der Rat würde dann den entsprechenden Durchführungsrechtsakt gemäß Artikel 16 Absatz 4 EUV mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Es könnte auch das Verfahren der umgekehrten qualifizierten Mehrheit vorgesehen werden, nach dem der von der Kommission vorgeschlagene Durchführungsrechtsakt angenommen würde, wenn nicht im Rat eine qualifizierte Mehrheit gegen die Annahme stimmt. Es könnte auch festgelegt werden, dass der Rat den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ändern kann⁵¹. Andernfalls würden die üblichen Regeln gemäß Artikel 293 Absatz 1 AEUV gelten (d. h. Einstimmigkeit im Rat zur Änderung eines Vorschlags der Kommission, wenn Letztere sich gegen eine solche Änderung ausspricht).
61. Eine weitere Möglichkeit für eine Mitwirkung des Rates könnte darin bestehen, die Kommission dazu zu verpflichten, den Rat vor der Annahme eines Beschlusses zu konsultieren oder einzubeziehen. Dies gäbe dem Rat die Möglichkeit zu prüfen, ob die Annahme eines entsprechenden Beschlusses durch die Kommission unter Berücksichtigung der allgemeinen Beziehungen zu dem betroffenen Drittland zu diesem bestimmten Zeitpunkt im Interesse der Union läge. Mit einer derartigen Konsultation könnte die Verpflichtung der Kommission einhergehen, den vom Rat geäußerten Standpunkten umfassend Rechnung zu tragen und etwaige Abweichungen von den vom Rat geäußerten Standpunkten zu begründen.

⁵¹ Siehe hierzu beispielsweise Artikel 6 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union: *„Der Rat nimmt den in Absatz 9 des vorliegenden Artikels genannten Durchführungsbeschluss binnen eines Monats nach Eingang des Kommissionsvorschlags an. Sollten außergewöhnliche Umstände auftreten, kann der Zeitraum für die Annahme dieses Durchführungsbeschlusses um höchstens zwei Monate verlängert werden. Zur Gewährleistung eines rechtzeitigen Beschlusses macht die Kommission von ihren Rechten nach Artikel 237 AEUV Gebrauch, wenn sie dies für angemessen hält. Der Rat kann den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ändern und den geänderten Text durch einen Durchführungsbeschluss erlassen.“* Die rechtliche Durchführbarkeit dieses Ansatzes wird in den Urteilen in den Rechtssachen C-156/21, *Ungarn gegen Parlament und Rat*, EU:C:2022:97, und C-157/21, *Polen gegen Parlament und Rat*, ebd., bestätigt.

Dieser Ansatz wäre mit dem Ansatz vergleichbar, der 2021 bei dem Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Union dem Vereinigten Königreich verfolgt wurde; dort heißt es in Artikel 3 Absatz 2, dass die Kommission, bevor sie dem Vereinigten Königreich gegenüber bestimmte Aussetzungs-, Abhilfe-, Schutz- oder Ausgleichsmaßnahmen ergreift, *„den Rat vollumfänglich und rechtzeitig über ihre Absicht, [...] Maßnahmen anzunehmen, [unterrichtet], um einen sinnvollen Meinungsaustausch innerhalb des Rates zu ermöglichen. Die Kommission trägt den geäußerten Standpunkten umfassend Rechnung. Die Kommission unterrichtet gegebenenfalls auch das Europäische Parlament.“*⁵²

62. Und schließlich ist im Hinblick auf weitere Schritte im Anschluss an die Unterrichtung des betroffenen Drittlandes zu beachten, dass es zwar zu den Außenvertretungsbefugnissen der Kommission gehört, mit dem Drittland zusammenzuarbeiten um *„Optionen [...] zu prüfen“*, die Kommission jedoch nur mit Zustimmung des Rates Verhandlungen im Namen der Union mit dem betroffenen Drittland über ein verbindliche oder unverbindliche Verpflichtungen enthaltendes Instrument aufnehmen kann⁵³. In jedem Fall würde eine Vorlage der Angelegenheit zur internationalen Streitbeilegung oder zu einem internationalen Schiedsverfahren, die bzw. das für die Parteien und somit auch für die Union verbindlich wäre, den Abschluss eines internationalen Übereinkommens nach dem Verfahren des Artikels 218 AEUV erfordern.
63. Dementsprechend sollte in Anbetracht der Auswirkungen, die eine Feststellung der Ausübung wirtschaftlichen Zwangs durch ein Drittland auf das auswärtige Handeln der Union insgesamt haben würde, sowie angesichts des Umstands, dass die geplante Maßnahme der Union außerhalb eines präzisen und stabilen internationalen Rechtsrahmens durchgeführt würde, der Rat in die eigentliche Feststellung des Vorliegens von wirtschaftlichem Zwang durch das betroffene Drittland einbezogen werden. Da gemäß dem Vorschlag eben dieser im Wege eines Rechtsaktes erfolgenden Feststellung eine zentrale Funktion bei der Reaktion der Union zukommt, schlägt der Juristische Dienst des Rates vor, dem Rat die Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf die Feststellung des Vorliegens von wirtschaftlichem Zwang zu übertragen. Alternativ könnte eine vorherige obligatorische Konsultation oder Einbeziehung des Rates durch die Kommission in Betracht gezogen werden, ähnlich wie bei früheren Mechanismen.

⁵² Siehe Beschluss (EU) 2021/689 des Rates vom 29. April 2021 (ABl. L 149 vom 30.4.2021, S. 2).

⁵³ Die Einzelheiten einer möglichen Beilegung einer Streitigkeit dürften in der Regel in einem gemeinsamen Instrument vereinbart werden, sei es nach den Regelungen für rechtlich nicht bindende Instrumente, ebd., oder den Verfahren des Artikels 218 AEUV.

III. FAZIT

64. In Anbetracht des Vorstehenden ist der Juristische Dienst des Rates folgender Auffassung:
- a) Der Vorschlag fällt in Anbetracht des mit ihm verfolgten Ziels und seines Inhalts unter die gemeinsame Handelspolitik und kann vorbehaltlich der nachstehenden Erwägungen auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV angenommen werden.
 - b) Die Einführung autonomer Beschränkungen des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums oder ihrer kommerziellen Nutzung gegenüber Rechteinhabern des betroffenen Drittlandes erfordert nähere Festlegungen im verfügbaren Teil des vorgeschlagenen Rechtsinstruments insbesondere bezüglich des Schutzes von Grundrechten, da die entsprechenden Festlegungen zu den wesentlichen Komponenten gehören, die den Rahmen und die Leitlinien für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen bilden sollten.
 - c) Maßnahmen, die die Nichterfüllung geltender internationaler Verpflichtungen und die Auferlegung von Zugangsbeschränkungen zu von der Union finanzierten Forschungsprogrammen oder den Ausschluss von solchen Programmen ermöglichen, fallen nicht in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik und können nicht auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV angenommen werden. Maßnahmen in diesem Bereich sollten innerhalb des geltenden Rechtsrahmens durchgeführt werden, durch den die Forschungspolitik der Union umgesetzt wird.
 - d) Maßnahmen, die eine Benennung von Wirtschaftsteilnehmern, die der Regierung eines Drittlands angehören oder mit dieser verbunden sind, ermöglichen, fallen in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik und können auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV angenommen werden. Der Wortlaut des Vorschlags muss jedoch präziser formuliert werden, um der Anforderung, dass ein spezifischer Bezug zum internationalen Handelsverkehr bestehen muss, besser gerecht zu werden, als Teil der wesentlichen Komponenten, die den Rahmen und die Leitlinien für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen bilden sollten.

- e) Der Rat sollte in Anbetracht der Auswirkungen auf die Beziehungen der Union zu dem betroffenen Drittland und unter Berücksichtigung der dem Rat durch die Verträge auf dem Gebiet des auswärtigen Handelns der Union übertragenen Befugnisse in die Feststellung der Ausübung von wirtschaftlichem Zwang durch ein Drittland einbezogen werden.
 - f) Die entsprechende Mitwirkung des Rates könnte dadurch erreicht werden, dass ihm Durchführungsbefugnisse gemäß Artikel 291 Absatz 2 AEUV übertragen werden, die auf Vorschlag der Kommission auszuüben wären, oder durch eine vorherige obligatorische Konsultation oder Einbeziehung des Rates durch die Kommission.
-