

Greenpeace-Zusammenfassung:

**Gutachterliche Stellungnahmen zu Fragen im Zusammenhang mit dem
Verhandlungsmandat der EU-Kommission für das
EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen**

von Prof. Dr. Markus Krajewski und Julian Werner, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

im Auftrag von Greenpeace

Mai 2023

**Die Versuche der Europäischen Kommission, das EU-Mercosur-Handelsabkommen
zu beschleunigen: ein Angriff auf die Demokratie**

Die Europäische Kommission prüft derzeit Optionen bezüglich der "Rechtsgrundlage" des EU-Mercosur-Assoziierungsabkommens. Auf dem Tisch liegt ein verfahrenstechnischer Trick, um den Widerstand einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente zu umgehen: das sogenannte "Splitting". Da das EU-Mercosur-Abkommen als Assoziierungsabkommen konzipiert ist, kann es derzeit nur angenommen werden, wenn alle EU-Mitgliedstaaten einstimmig zustimmen, oder anders gesagt: Derzeit hat jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht. Darüber hinaus haben auch die nationalen und/oder regionalen Parlamente in der EU das Recht, das Abkommen im Rahmen des nationalen Ratifizierungsprozesses zu billigen oder abzulehnen.

Das "Splitting" würde jedoch den Handelsteil des EU-Mercosur-Abkommens vom Rest des Assoziierungsabkommens, d.h. dem Teil, in dem es um den politischen Dialog und Kooperation geht, trennen. Das würde zu einer Änderung des Abstimmungsverfahrens für den Handelsteil führen, der dann anders als ursprünglich vorgesehen mit einer qualifizierten Mehrheit der Ratsmitglieder angenommen werden könnte, ohne dass die Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten erforderlich wäre und ohne dass irgendeine Art von nationaler Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten erforderlich wäre. Eine Vorgehensweise mit ähnlicher Wirkung, aber auf rechtlich anderer Basis, wäre ein beschleunigtes Verfahren für den Handelsteil als so genanntes "Interims-Freihandelsabkommen". Ein Beispiel dafür aus der jüngsten Vergangenheit ist das EU-Chile-Abkommen.

Um die Rechtmäßigkeit und die möglichen Auswirkungen eines solchen Vorgehens zu untersuchen, hat Greenpeace ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Markus Krajewski und Julian Werner von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg in Auftrag gegeben.

Das Rechtsgutachten bestätigt:

- Eine Aufspaltung des EU-Mercosur-Assoziierungsabkommens in ein Handelsabkommen, das ausschließlich in die Zuständigkeit der EU fällt, wäre eine grundlegende Abweichung vom ursprünglichen Verhandlungsmandat, das der Rat der EU-Kommission erteilt hat, da der Rat davon ausging, dass das Abkommen in seiner Gesamtheit sowohl von der EU als auch von den Mitgliedstaaten (d.h. über deren Parlamente) ratifiziert werden muss.
- Die Aufspaltung würde zu einer Änderung des Abstimmungsprozederes im Rat führen: Für die gesonderte Annahme des Handelsteils von EU-Mercosur wäre nur eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, statt der einstimmigen Mehrheit, die notwendig wäre, wenn das Handelsabkommen in das umfassendere Assoziierungsabkommen eingebettet bleibt. Dies würde eine Abweichung von dem Grundsatz darstellen, den der Rat für das EU-Mercosur-Abkommen vorgesehen hat, wonach Handelszugeständnisse in ein umfassenderes politisches Abkommen eingebettet sein sollten.
- Das Splitting würde die Rechte der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten verletzen, die ursprünglich der Aufnahme der Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur in der Erwartung zugestimmt hatten, dass der Rat jedes aus diesen Verhandlungen resultierende Abkommen nur einstimmig annehmen würde.
- Mit ihrem Vorschlag, das EU-Mercosur-Abkommen in ein Freihandelsabkommen und ein separates Assoziierungsabkommen aufzuteilen, würde die EU-Kommission daher gegen das vom Rat erteilte Mandat verstoßen. Diese Situation ließe sich nur beheben, wenn der Rat einer Änderung des Verhandlungsmandats zustimmt.
- Lehnt der Rat jedoch den Ansatz der EU-Kommission ab und akzeptiert eine Änderung des bestehenden Mandats für ein Splitting nicht, kann keine Änderung des Mandats angenommen werden. Ein Splitting könnte dann als Verstoß gegen das EU-Recht angesehen werden.

Das Rechtsgutachten vertritt ferner die Auffassung, dass die Europäische Kommission, um die rechtlichen Konsequenzen zu umgehen, neue Ansätze verfolgen könnte, die es je nach Inhalt ermöglichen könnten, ein Handelsabkommen unter EU-Zuständigkeit im Schnellverfahren zu schließen:

- Erstens könnte die EU-Kommission versuchen, das bisherige Mandat unwirksam zu machen und es durch zwei neue Mandate zu ersetzen, eines für die handelspolitische Säule und eines für den politischen Teil des Assoziierungsabkommens.
- Zweitens könnte sie ein neues Mandat für ein Interims-Freihandelsabkommen anstreben, das unmittelbar nach seiner Annahme durch den Rat und das EU-Parlament in Kraft treten würde.

Auch in diesen beiden Fällen müssten die EU-Mitgliedstaaten jedoch dem Vorgehen der EU-Kommission zustimmen.

Weiters stellt das Rechtsgutachten klar, dass einzelne Mitgliedstaaten (wie auch einzelne EU-Institutionen) den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen könnten, um zu klären, ob die von der EU-Kommission möglicherweise verfolgten Optionen "Splitting" oder "Interimsabkommen" mit den EU-Verträgen vereinbar sind. Der im Art. 13 (2) AEUV verankerte Grundsatz der "loyalen Zusammenarbeit" würde die EU-Kommission daran hindern, den Abschluss eines "geteilten" oder "vorläufigen" Abkommens vor einer Entscheidung des EuGH vorzuschlagen. Ebenso sollten der Rat und das Parlament davon absehen, ein solches "geteiltes" oder "vorläufiges" Abkommen ohne befürwortende Stellungnahme des Gerichtshofs anzunehmen.

Schlussfolgerungen und Forderungen

Das Rechtsgutachten bestätigt, dass die Europäische Kommission mit dem Vorschlag, ein geteiltes oder vorläufiges Freihandelsabkommen zu beschließen, ein Manöver mit erheblichen negativen Auswirkungen auf den demokratischen Prozess durchführen würde. Unserer Ansicht nach zielt ein solches Manöver darauf ab, trotz der weit verbreiteten Bedenken hinsichtlich der negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen ein schnelles Inkrafttreten des EU-Mercosur-Handelsabkommens zu erzwingen. Dieses Vorgehen hätte den einzigen Effekt, die öffentliche Debatte zum Schweigen zu bringen und den Widerstand einiger Regierungen und nationaler und/oder regionaler Parlamente zu unterdrücken: Die Parlamente in Österreich, den Niederlanden, Wallonien und der Region Brüssel sowie die französische Regierung haben bereits ihre ablehnende Haltung gegenüber dem EU-Mercosur-Handelsabkommen zum Ausdruck gebracht.

Die EU-Mitgliedstaaten können die Versuche der EU-Kommission, den demokratischen Prozess zur Zustimmung zu Handelsverträgen zu verletzen jedoch verhindern. Greenpeace fordert von den Mitgliedstaaten im EU-Rat:

- Alle Versuche der EU-Kommission, das EU-Mercosur-Handelsabkommen von dem im Verhandlungsmandat vorgesehenen Assoziierungsabkommen abzuspalten, sowie alle Versuche, die Genehmigung des Abkommens als "Interims"-Freihandelsabkommen zu erzwingen, entschieden zurückzuweisen.
- Sollte die Kommission einen Vorschlag für die Verabschiedung eines "geteilten" oder eines "vorläufigen" Freihandelsabkommens vorlegen, unverzüglich ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofs auf der Grundlage von Artikel 218 Absatz 11 AEUV über die Vereinbarkeit der genannten "geteilten" oder "vorläufigen" Abkommen mit den EU-Verträgen einzuholen.

**Gutachterliche Stellungnahmen zu Fragen im Zusammenhang mit dem
Verhandlungsmandat der EU-Kommission für das
EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen**

im Auftrag von Greenpeace

1. Stünde ein Splitting des EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen - also ein Aufteilen in ein handelspolitisches Abkommen und ein allgemeinpoltisches Abkommen - im Einklang mit dem Verhandlungsmandat, den der Rat der EU-Kommission erteilt hat? Würde die EU-Kommission das EU-Mercosur-Abkommen aufteilen wollen, brauche es dafür eine Änderung des Verhandlungsmandats?

Nach Art. 207 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV ermächtigt der Rat die EU-Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über Abkommen mit anderen Ländern im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik. Art. 207 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV bestimmt weiterhin, dass die Kommission diese Verhandlungen „nach Maßgabe der Richtlinien, die ihr der Rat erteilen kann“ führt. Diese Richtlinien werden in der allgemeinen handelspolitischen Debatte häufig als das „Mandat“ der Kommission bezeichnet. Die Verhandlungsrichtlinien des Rats für die Kommission stellen somit die Grundlage und den Rahmen der von der Kommission zu führenden Verhandlungen dar. Innerhalb dieses Rahmens genießt die Kommission jedoch eine weitgehende politische Autonomie zur Aushandlung des konkreten Inhalts des Abkommens. Die Kommission darf sich jedoch nicht über die Eckpunkte des Rahmens hinwegsetzen. So kann die Kommission insbesondere nicht mit anderen als die im Mandat genannten Staaten oder Völkerrechtssubjekten verhandeln oder einen vollkommen anderen Inhalt entwickeln. Auch konkrete Hinweise des Rats, dass bestimmte Inhalte nicht behandelt werden sollen, sind von der Kommission zu beachten.

Bei den Verhandlungsrichtlinien handelt es sich jedoch um ein Rechtsinstrument, das ausschließlich die Binnenbeziehungen zwischen dem Rat und der Kommission regelt. Die

Richtlinien entfalten keine Außenwirkung. Eine Missachtung der Richtlinien kann nur vom Rat geltend gemacht werden. Daraus folgt, dass der Rat auch konkludent einer Einschränkung oder Erweiterung des Mandats vornehmen kann, z. B., wenn er sich mit einem bestimmten Vorgehen der Kommission einverstanden erklärt.

Der Rat verabschiedete am 17. September 1999 die Verhandlungsrichtlinien für ein Abkommen mit dem Mercosur und erteilte der Europäischen Kommission somit das Verhandlungsmandat. In Übereinstimmung mit der bis Ende der 2010er-Jahre üblichen Praxis wurde dieser Ratsbeschluss und damit auch der Wortlaut des Mandats nicht veröffentlicht.¹ Die französische Sprachfassung des Mandats wurde jedoch inoffiziell bekannt und auf der Webseite bilaterals.org veröffentlicht.²

In diesem Text werden die allgemeinen Grundsätze und wesentlichen Inhalte eines Freihandelsabkommens mit dem Mercosur festgelegt. Zur Klärung der Frage, ob das Mandat ein „Splitting“ des Abkommens deckt, kann zunächst der Wortlaut herangezogen werden. Das Mandat hat im dritten Absatz des Titre I – „nature et portée de l'accord“ – das Ziel formuliert ein gemeinsames Abkommen zu politischen und wirtschaftlichen Fragen vorgesehen.³ Auch im vierten Absatz ist vorgesehen, dass es ein „einmaliges“ Abkommen geben soll.⁴ Der Wortlaut des Mandats sieht also vor, dass wirtschaftliche und politische Fragen gemeinsam ausgehandelt und rechtswirksam umgesetzt werden sollen. Hieraus folgt, dass der Wortlaut des Mandats dafür spricht, dass das Verhandlungsmandat kein Aufteilen in ein handelspolitisches Abkommen und ein allgemeinpolitisches Abkommen deckt.

Fraglich ist, ob die Aufteilung eines Abkommens in zwei unterschiedliche Abkommen eine derartige Abweichung von den Verhandlungsrichtlinien darstellen würde, die nur durch eine Änderung des Mandats möglich wäre. Dagegen könnte angeführt werden, dass es dem Rat bei der Erteilung des Mandats im Wesentlichen auf den Vertragspartner und die zentralen Inhalte des Abkommens ankam und die Zahl der Abkommen eher nebensächlich ist. Für die Notwendigkeit einer Mandatsänderung spricht, dass völkerrechtliche Abkommen der EU integrale Bestandteile des EU-Rechts sind und damit selbständige Rechtsakte. Wenn die

¹ Die Verhandlungsmandate werden erst ab 2017 regelmäßig veröffentlicht. Eine Rechtspflicht zur Veröffentlichung besteht jedoch nicht.

² <https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/ue-mercotur-mandat-sep-1999.pdf>

³ Im Original: „Les parties développeront l'accord-cadre existant afin de le transformer en un accord d'association politique et économique entre les parties [...]“m Fn. 3

⁴ „L'accord sera équilibré, global et constituera un engagement unique...“, Fn. 3.

Willensäußerung des Rats auf einen und nicht mehrere Rechtsakte gerichtet ist, steht die Anzahl der Rechtsakte nicht im Ermessen der Kommission. Die Kommission kann ein Abkommen auch nicht einseitig aufteilen, sondern benötigt immer auch die aktive Zustimmung der Verhandlungspartner. Diese müssen sich darauf einlassen und mit der Kommission zwei und nicht lediglich ein Abkommen aushandeln.

Die Aufteilung eines Abkommens in zwei selbständige Abkommen dürfte vor allem dann ohne Mandatsänderung nicht zulässig sein, wenn die Aufteilung eines Abkommens Rechtsfolgen für die EU-Rechtsordnung hat. Wenn die Aufteilung Folgen für die Beteiligung von EU-Organen, die Abstimmungsmodalitäten zur Beschlussfassung im Rat oder das Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten hat, dürfte die Aufteilung eines Abkommens in zwei so wesentlich sein, dass sie ohne Mandatsänderung nicht zulässig ist.

Die Notwendigkeit einer Mandatsveränderung besteht vor allem dann, wenn das vom Rat avisierte Abkommen ein gemischtes Abkommen ist, d.h. Inhalte enthält, die sowohl in die Kompetenz der EU als auch in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen. In diesem Fall enthalten die Verhandlungsrichtlinie des Rats nämlich nicht nur die Beauftragung der Kommission im Namen der EU-Vertragsverhandlungen durchzuführen. Vielmehr erteilen die im Rat vereinten Vertreter:innen der Mitgliedstaaten der EU uno acto der Kommission das Mandat auch in ihrem Namen, also im Namen der Mitgliedstaaten, Vertragsverhandlungen durchzuführen. So wird vermieden, dass die Kommission über Vertragsgegenstände Verhandlungen durchführt, für die es der EU an der Kompetenz fehlt. Ohne ein „Doppelmandat“, also ein Mandat des Rats im Namen der EU und ein Mandat der im Rat vereinten Vertreter:innen der Mitgliedstaaten, handelt die Kommission bei Vertragsverhandlungen über ein gemischtes Abkommen *ultra vires*.

Bei Erteilung des Mandats zur Aushandlung eines gemischten Abkommens waren der Rat und die im Rat vereinten Vertreter:innen der Mitgliedstaaten davon ausgegangen, dass das Abkommen in seiner Gesamtheit sowohl von der EU als auch dem Mitgliedstaaten ratifiziert werden müsste. Auch wenn es sich hierbei um eine rechtspolitische Willensbildung gehandelt hatte, ist diese für die Auslegung der Verhandlungsrichtlinien maßgeblich. Eine Aufteilung eines gemischten Abkommens in einen in die ausschließliche Kompetenz der EU fallenden Abkommensteil und ein weiterhin gemischtes Abkommen, wäre daher eine fundamentale Abweichung vom ursprünglichen Verhandlungsmandat.

Ähnliches dürfte gelten, wenn die Aufteilung eines Abkommens dazu führen würde, dass sich die Abstimmungsmodalitäten im Rat zum Abschluss des Abkommens ändern würden. Wenn das Mandat Materien umfasst, die einen einstimmigen Zustimmungsbeschluss des Rats gem. Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 AEUV oder Art. 207 Abs. 4 UAbs, 2 AEUV erfordern und somit das gesamte Abkommen nach dem „Pastis“-Prinzip⁵ nur einstimmig vom Rat beschlossen werden kann, wäre eine Aufteilung des Abkommens in Teile, für deren Abschluss gem. Art. 207 Abs. 4 UAbs. 1 AEUV lediglich eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist und einen anderen Teil, der dem Erfordernis der Einstimmigkeit unterliegt, ebenfalls eine Abweichung von der handelspolitischen Vorstellung des Rats. In diesem Fall würden zwar nicht die Rechte der Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit beeinträchtigt, aber die Rechte einzelner Ratsmitglieder, die dem Mandat ursprünglich in der Erwartung eines einstimmigen Ratsbeschlusses zum Abschluss des Abkommens zugestimmt haben. Auch insofern läge bei einer Aufteilung eines Abkommens also eine Missachtung des Mandats vor, die nur durch eine – ggf. konkludente - Neufassung des Mandats geheilt werden könnte.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die Aufteilung eines Abkommens in einen lediglich von der EU-Kompetenz erfassten Teil („EU only“) und einen „gemischten“ Teil oder einen dem Einstimmigkeitserfordernis unterliegenden und einen lediglich eine qualifizierte Mehrheit erfordernden Teil durch die Kommission dann gegen die Vorgaben des Rats verstoßen würde, wenn die Verhandlungsrichtlinien des Rats ausdrücklich von „einem“ Abkommen sprechen.

Der Rat bzw. der Rat und die im Rat vereinten Vertreter:innen der Mitgliedstaaten können das Mandat aber jederzeit formlos so ändern, dass eine Aufteilung zulässig wäre. Aus Transparenz- und Rechtsklarheitsgründen empfiehlt es sich, dass diese Änderung ausdrücklich erfolgt. Eine konkludente Änderung des Mandats ist jedoch auch möglich. Wenn z. B. der handelspolitische Ausschuss des Rats die Vorgehensweise der Kommission ausdrücklich begrüßt oder gutheißt, dürfte hierin eine konkludente Änderung des Mandats zu sehen sein. Wenn sich der Rat dagegen gegenüber dem Vorgehen der Kommission nicht einlässt und zu diesem keine Willenserklärung abgibt, kann nicht von einer konkludenten

⁵ Aufgestellt von GAin Kokott in den Schlussanträgen zur Rechtssache C-13/07, Rn. 121; Vgl vom EuGH die WTO-Entscheidung

Änderung ausgegangen werden, da diese eine Willensbildung des Rats voraussetzt, die gegenüber der Kommission auch nach außen tritt.

2. Müsste eine Änderung des Verhandlungsmandats, um ein Aufteilen zu ermöglichen, in Einstimmigkeit oder mit qualifizierter Mehrheit erfolgen?

Ein geteiltes Abkommen muss keine tatsächliche Teilung sein, sondern könnte einfach die Ergebnisse der bisherigen Verhandlungen übernehmen. Soweit die Kommission nicht ausdrücklich benennt, was sie konkret tut, dann würde man ein Splitting wahrscheinlich folgendermaßen auslegen. Das bisherige Mandat wird wahrscheinlich faktisch wirkungslos. Sowohl das rein handelspolitische Abkommen als auch das „restliche“ allgemeinpolitische Abkommen sind nicht vom ursprünglichen Mandat gedeckt, s.o. Es würde dann also zwei neue Mandate geben müssen, eines für den nur der EU-Kompetenz unterfallenden Handelsteil („EU only“) und eines für das allgemeinpolitische Abkommen.

Das „neue“ rein handelspolitische Abkommen wird nach Art. 207 AEUV geschlossen und benötigt für den Beschluss eine qualifizierte Mehrheit nach Art. 207 Abs. 4 UAbs. 1 AEUV, wobei je nach Inhalt ohnehin eine Einstimmigkeit erforderlich sein könnte.⁶ Das allgemeinpolitische Abkommen benötigt wiederum ein Mandat nach Art. 218 Abs. 3 AEUV und wird als Assoziationsabkommen nach Art. 216 Abs. 6 lit. A AEUV einstimmig beschlossen.

3. Würde die EU-Kommission das EU-Mercosur-Abkommen ohne vorherige einstimmige Zustimmung des Rats aufteilen, welche rechtlichen Möglichkeiten stünden den Mitgliedsstaaten zur Verfügung, um dagegen vorzugehen?

Für Streitfragen bei internationalen Übereinkünften gibt es ein Gutachtenverfahren nach Art. 218 Abs. 11 AEUV. Das Gutachtenverfahren soll dafür sorgen, dass die Union keine Unionsrechtswidrigen völkerrechtlichen Verpflichtungen eingeht.⁷ Es ist „jede Frage zuzulassen, die Zweifel an der materiellen oder formellen Vereinbarkeit des Abkommens mit

⁶ Siehe Frage 4.

⁷ EuGH, Gutachten 1/13, Rn. 47 ff.

dem [EG = heute EU/AEU]-Vertrag hervorrufen kann“.⁸ Ebenfalls hat der EuGH als zulässige Frage erachtet, zu klären auf welche Grundlage ein Abkommen zu stützen wäre.⁹

In der vorliegenden Konstellation wären zwei gutachterliche Fragen denkbar. Erstens, ob das post-split- bzw. interim-Abkommen auf dem Gebiet der ausschließlichen Zuständigkeit der EU liegt; zweitens, ob die Verfahrensnorm des Art. 207 Abs. 4 AEUV eingehalten wurde – konkret ob das Abkommen Inhalte enthält, welche Einstimmigkeit voraussetzen.

Mit der Frage nach den Zuständigkeiten ist der EuGH im Kontext von internationalen Übereinkünften ständig befasst.¹⁰

Das Ergebnis dieses Gutachtens wird das Splitting wahrscheinlich nicht verhindern. Ein Abschluss des Abkommens zwischen Erhebung des Rechtsbehelfs und vor Entscheidung des EuGH hat zwar keinen Suspensiveffekt, aber wäre ein Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV.¹¹

Sofern der EuGH entscheiden sollte, dass es einen Zuständigkeitsfehler gab, dann entfaltet dies auch mittelbar eine völkerrechtliche Wirkung. Gemäss Art. 46 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WÜRV) führen interne Zuständigkeitsfehler nicht zur Unwirksamkeit des Vertragsschlusses, sofern die Fehler nicht offensichtlich sind. Mit dem Rechtsgutachten des EuGH wären die internen Zuständigkeitsprobleme dann soweit offenkundig, dass sie andere Parteien des Abkommens nach Art. 46 Abs. 2 WÜRV erkennen mussten.¹² Ein Abschluss des Vertrags müsste somit aufgrund offensichtlicher interner Unstimmigkeiten für ungültig erklärt werden.¹³

Ein anderes denkbare Rechtsmittel um (mitgliedsstaatlich oder durch das Europäische Parlament) gegen die Kommission vorzugehen wäre die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 1 und 2 AEUV. Das Verfahren nach Art. 263 AEUV könnte auch dann sinnvoll sein, wenn ein Verfahren nach Art. 218 Abs. 11 AEUV nicht mehr zulässig ist, weil das Abkommen bereits

⁸ EuGH, Gutachten 1/08, Rn. 108.

⁹ Ebd., Rn. 41, 173.

¹⁰ EuGH, Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267, Rn. 9 (WTO); s. auch Gutachten 1/75, Slg. 1975, 1355, 1363 (Lokale Kosten); Gutachten 1/76, Slg. 1977, 741 (Stilllegungsfonds); Gutachten 1/78, Slg. 1979, 2871 (Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen); Gutachten 2/92, Slg. 1995, I-521 (OECD); Gutachten 2/00, Slg. 2001, I-9713 (Protokoll von Cartagena), Gutachten 2/15, ABl. 2015 Nr. C-363/18 (EU-Singapur).

¹¹ *Schmalenbach* in Calliess/Ruffert, AEUV Art. 218 Rn. 38.

¹² *Frenz*, Handbuch Europarecht Band 5, Rn. 3203.

¹³ Ebd.

völkerrechtlich bindend geworden ist.¹⁴ Das Mandat müsste dafür direkt eine Handlung mit Rechtswirkung gegenüber Dritten sein. Das Splitting müsste eine Vertragsverletzung oder die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift sein. Sollte das Splitting keine Veränderung des Mandats darstellen, wird Art. 263 AEUV nicht weiterhelfen. Das Mandat würde dann nur unbenutzt weiterverbleiben. Kritisch ist allerdings auch hier wieder, dass alle beteiligten Stellen im Verfahren nach Art. 207, 218 AEUV eine tatsächliche Gestaltungsmöglichkeit haben. So muss der Rat die Zustimmung zur Unterzeichnung nach Art. 207 Abs. 4 AEUV geben – genau wie das Parlament die Zustimmung nach Art. 207 Abs. 3, Art. 218 Abs. 6 a) i) AEUV erteilen muss.

4. Müsste ein “interim trade agreement” (so wie bei EU-Chile) bei EU-Mercosur im Rat mit Einstimmigkeit oder mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden?

Ein interim-Abkommen ist ein selbstständiger völkerrechtlicher Vertrag, welcher auflösend bedingt zu der vollständigen Wirksamkeit eines anderen Abkommens ist. Dies lässt sich am EU-Chile Disclaimer erkennen:¹⁵ „The iTA will expire when the Advanced Framework Agreement enters into force.“ Diese Variante ist wahrscheinlicher, weil so keine Veränderung am ausgehandelten vorherigen Globalabkommen vorgenommen werden muss. Die Rechtswirkung sowohl des EU-only splits, als auch der interim-Wirkung kann vollständig in dem neuen EU-only-Abkommen hergestellt werden. Anders als bei der im Abkommen vorgesehenen vorläufigen Anwendbarkeit von Teilen des Abkommens (vgl. Art. 30.7 CETA) muss hier keine Einigung über das vollständige Abkommen vorliegen.

Da es sich bei dem Interim-Abkommen um einen eigenständigen Vertrag handelt, muss das Verfahren der Art. 207 Abs. 3, 218 AEUV noch erfüllt werden, nämlich durch die Notwendigkeit eines Mandates. Wie oben unter 1. dargelegt, muss dieses Verfahren nicht explizit sein, sondern kann aus dem Handeln des Rates abgeleitet werden. In jedem Fall hat der Rat das letzte Wort bei der Annahme eines Abkommens. Ob für diese Schlussabstimmung Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, hängt vom Inhalt des Abkommens ab.

¹⁴ EuGH, Gutachten 1/08, Rn. 107.

¹⁵

https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/chile/eu-chile-agreement/text-agreement_en

Ein interim trade agreement (iFTA) bei EU-Mercosur würde sich nach Art. 207 Abs. 3, 4 UAbs. 1 AEUV beschließen lassen, in der Regel durch eine qualifizierte Mehrheit. Die Vorläufigkeit des Handelspolitischen Abkommens ändert nichts daran, dass Art. 207 AEUV die Verfahrensvorschrift ist, nach welcher sich der Abschluss dieses Abkommens zu richten hat. Dadurch ergibt sich grundsätzlich für Abkommen, welche einen rein handelspolitischen Inhalt haben, eine qualifizierte Mehrheit als Erfordernis im Rat, wenn nicht gem. Art. 207 Abs.4 UAbs. 3 lit. a) und b) AEUV keine Einstimmigkeit erforderlich ist. Aufgrund der Unklarheit dieser Vorschriften wurden Abkommen in der Vergangenheit – ungeachtet des Inhalts und Umfangs – vom Rat stets einstimmig beschlossen. Eine Abweichung davon ist aber je nach Ausgestaltung des Abkommens möglich. Auch wenn Einstimmigkeit bei Mandatserteilung und Abschluss des Abkommens gegeben war, so kommt es immer auf die tatsächlichen Mehrheitserfordernisse nach dem Vertrag an.¹⁶

Derzeit ist noch unklar, wie ein Splitting bei EU-Mercosur genau aussehen könnte. Zu handelspolitischen Fragen gehört auch Nr. 13 des agreement in principle,¹⁷ welche Fragen des geistigen Eigentums regelt. Sollte das handelspolitische Abkommen auch diese Klausel beinhalten, so ist Art. 207 Abs. 4 UAbs. 2 AEUV einschlägig. Eine Einstimmigkeit wäre dann notwendig, wenn „für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit“ notwendig wäre. Das ist bei Regelungen des geistigen Eigentums nach Art 118 Abs. 2 AEUV für Sprachregelungen der Fall. Diese sind nicht explizit im agreement in principle genannt, jedoch einigen sich EU und Mercosur auf Regeln zum Enforcement,¹⁸ welche u.a. auch Beweisregeln enthalten sollen. Sollte sich eine Beweisregel auf die rechtsgültige Sprache beziehen, dann müsste auch für ein Splitting Einstimmigkeit gelten. Teile der Literatur gehen davon aus, dass auch ein handelspolitisches Abkommen immer Einstimmigkeit benötigt, da die enthaltenen Regelungen im Einklang mit den internen Politiken sein müssen, sodass immer nach Art 207 Abs. 4 AEUV Einstimmigkeit von Nöten wäre.¹⁹ Dies ist aber letztlich

¹⁶ Lorenzmeier in Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV-Kommentar, Art. 218 Rn. 44b.

¹⁷ The agreement in principle, veröffentlicht durch die Kommission, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en

¹⁸ The agreement in principle, S. 13

¹⁹ Bungenberg in Frankfurter Kommentar AEUV, Art. 207 Rn. 183, vgl. auch hinsichtlich kultureller oder sozialer Dienstleistungen: Hahn in Calliess/Ruffert, AEUV, Art. 207 Rn. 105ff.

eine Einzelfallfrage, welche vom konkreten Regelungsgehalt des handelspolitischen Abkommens abhängt. Je nach Inhalt des (i)FTA post-split ist es also sowohl möglich und mit EU-Recht vereinbar zu argumentieren, dass der Rat das iFTA mit qualifizierter Mehrheit wie auch mit Einstimmigkeit beschließen sollte.

5. Ist es mit EU-Recht vereinbar, wenn das interim FTA nach Ratifizierung im Rat und im EP vollständig und nicht nur vorläufig in Kraft tritt?

Nach den Schwierigkeiten der Ratifikation des CETA-Abkommens durch die Mitgliedsstaaten hat sich eine neue Vorgehensweise bei dem Abschluss von gemischten Abkommen ergeben. Als Reaktion wurde ein Teil von CETA für vorläufig Inkraftgetreten erklärt. Auch in der Erneuerung des EU-Chile Abkommens soll das Abkommen in ein interim-FTA (iFTA), sowie ein vollständiges Abkommen getrennt werden.²⁰ Die Absicht – zumindest aus Sicht der Parteien, welche das Abkommen durchsetzen wollen – ist, dass es so möglich ist einen Teil der Abkommen direkt umzusetzen, ohne auf den potenziell langwierigen Ratifikationsprozess warten zu müssen.

Aus den Verträgen ergibt sich keine Unterscheidbarkeit eines vorläufigen Abkommens oder eines vollständig in Kraft getretenen Abkommens. Dadurch ergibt sich, dass es keine Probleme mit der Vereinbarkeit mit EU-Recht gibt, wenn es schon keine Rechtsfolgenunterscheidung zwischen Inkrafttreten eines vorläufigen, sowie eines endgültigen Abkommens gibt. Geht man von einer Formulierung wie in EU-Chile aus – „The i[F]TA will expire when the Advanced Framework Agreement enters into force“ – dann ist bei Beschluss schon klar, dass das iFTA auf unbegrenzte Zeit gelten soll, solange das Globalabkommen nicht beschlossen und ratifiziert ist. Somit verstößt diese Variante des iFTA auch nicht gegen ein etwaiges Prinzip von Treu und Glauben, nachdem die Kommission sich festgelegt hätte ein Globalabkommen zu schließen, und jetzt entgegen dieser Verpflichtung handelt.

²⁰

https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/chile/eu-chile-agreement/text-agreement_en

6. Was würde passieren, sollte das Globalabkommen im EU-Rat, im EP oder bei den Partnern abgelehnt, das interim FTA aber angenommen werden? Wird damit auch das interim FTA hinfällig oder kann es als alleinstehendes Instrument weiter bestehen?

Sofern man wieder von dem Splitting wie in EU-Chile ausgeht, dann ist ein Scheitern des Globalabkommens kein Scheitern des iFTA. Weder Art. 207, noch Art. 218 AEUV sehen eine Ablehnung als Rechtsgestaltung vor. Sollte ein Entwurf des Globalabkommens nicht zur Unterzeichnung gelangen, dann bleibt das bisherige Verhandlungsvorhaben in der Schwebe und „wartet“ auf eine Änderung, um womöglich noch zum Abschluss zu gelangen. Es fehlt somit lediglich weiterhin der Beschluss, um das Abkommen zum Abschluss zu bringen. Sofern also das iFTA so lange besteht, bis das Globalabkommen in Kraft tritt, dann ist es kein „alleinstehendes Instrument“, sondern weiterhin das beschlossene Übergangsabkommen.