

JULIANE KOKOTT

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. június 26.¹

I – Bevezetés

1. Jelen megsemmisítési keresettel a Parlament a Közösségen kívüli projektekhez adott hitelek és hitelgaranciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról szóló, 2006. december 19-i 2006/1016/EK tanácsi határozat jogalapjának a megválasztását kifogásolja².

2. A Tanács ezt a határozatot jogalapként a harmadik országokkal történő gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködésre (EK 181a. cikk) alapította. A Parlament álláspontja szerint a határozatot ezen túlmenően az EK 179. cikkre – a fejlesztési együttműködés jogalapjára – is alapítani kellett volna. Indokolásként utal a Parlament arra, hogy a határozat hatálya alá tartozó harmadik országok többsége fejlődő ország.

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 414., 95. o., a továbbiakban: 2006/1016 határozat vagy a határozat.

II – A jogi háttér

A – A Szerződés rendelkezései

3. Az EK XX. címének elnevezése „fejlesztési együttműködés”. A 177. cikk felsorolja a Közösség politikájának céljait ezen a területen:

„(1) A Közösségnek a fejlesztési együttműködés terén folytatott politikája, amely kiegészíti a tagállamok által folytatott politikákat, ösztönzi:

- a fejlődő országok – különösen a legkedvezőtlenebb helyzetűek – fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődését;

- a fejlődő országok zökkenőmentes és fokozatos integrációját a világgazdaságba;
- seket. Ezek az intézkedések többéves programok formáját is ölthetik.

- a szegénység elleni küzdelmet a fejlődő országokban.

(2) Az Európai Beruházási Bank az alapokmányában megállapított feltételek szerint hozzájárul az (1) bekezdésben említett intézkedések végrehajtásához.

(2) [...]”.

4. Az EK 178. cikk meghatározza:

(3) [...]”.

„A Közösség figyelembe veszi a 177. cikkben említett célkitűzéseket az általa végrehajtott olyan politikákban, amelyek hatással lehetnek a fejlődő országokra.”

6. Az EK 181a. cikk a XXI. cím egyetlen olyan rendelkezése, amelynek elnevezése „harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés”:

5. Az EK 179. cikk jogalapot képez a fejlesztési együttműködés területén meghozandó intézkedésekhez:

„(1) E szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően elfogadja a 177. cikkben említett célkitűzések elérésének előmozdításához szükséges intézkedé-

„(1) E szerződés egyéb rendelkezéseinek, különösen a XX. címben foglaltaknak a sérelme nélkül a Közösség – hatáskörének keretén belül – intézkedéseket tesz a harmadik országokkal való gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés terén. Ezeknek az intézkedéseknek a tagállamok intézkedéseit kell kiegészíteniük, és összhangban kell lenniük a Közösség fejlesztési politikájával.

Az e területen folytatott közösségi politika hozzájárul a demokrácia és a jogállamiság fejlesztésének és megerősítésének általános célkitűzéséhez csakúgy, mint az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásának célkitűzéséhez.

(2) A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel elfogadja az (1) bekezdés végrehajtásához szükséges intézkedéseket. [...]

[...]

céljából az EBB számára költségvetési garanciát kell nyújtani a Közösségen kívüli műveletek végrehajtására. A Közösségen kívüli, közösségi garancia igénybevétele nélküli műveleteinek növelésére kell ösztönözni az EBB-t, különösen a csatlakozás előtt álló és a mediterrán országokban, valamint más térségek befektetési besorolással rendelkező országaiban, emellett tisztázni kell a közösségi garanciafedezet jellegét, miszerint az meghatározott politikai és országjellegű kockázatokat fedez.”

8. A határozat nyolcadik preambulumbekézése is utal a Közösség külpolitikájára:

B – 2006/1016 határozat

1. Kivonat a határozat preambulumból

7. A határozat harmadik preambulumbekézése a következőképpen szól:

„Az EU külső fellépéseinek az EBB hitelbesorolásának befolyásolása nélküli támogatása

„Az EBB finanszírozási műveleteinek összhangban kell lenniük az EU külső politikáival, és támogatniuk kell azokat, beleértve a sajátos térségi célkitűzéseket is. Az EBB által nyújtott finanszírozásnak ki kell egészítenie a megfelelő közösségi támogatási politikákat, programokat és eszközöket a különböző térségekben. Emellett az EBB által nyújtott finanszírozásnak valamennyi támogatásra jogosult térségben figyelembe kell vennie a környezet védelmét és a tagállamok energiabiztonságát.

Az EBB finanszírozási műveleteinek a megfelelő – az EU politikai és makrogazdasági szempontokra vonatkozó magas szintű megállapodásaival összhangban lévő – feltételeknek eleget tevő országokban kell megvalósulniuk.”

2. A határozat lényeges rendelkezései

9. A határozat 1. cikkének (1) bekezdése előírja:

„(1) A Közösség globális garanciát (a közösségi garancia) nyújt az Európai Beruházási Banknak (EBB) az esedékes, de a bankhoz be nem folyt kifizetésekre, az e határozat hatálya alá tartozó országokban végrehajtott, az EBB által támogatható beruházási projektekhez nyújtandó hitelek és hitelgaranciák tekintetében, amennyiben a hitelfinanszírozást vagy -garanciát le nem járt és meg nem szüntetett, aláírt megállapodás értelmében (az EBB finanszírozási műveletei), valamint az EBB saját szabályaival és eljárásaival és az Európai Unió vonatkozó külpolitikai célkitűzései támogatása érdekében ítélték meg.

[...]

I - 8110

10. A határozat 2. cikke, amely a garancia területi hatályát határozza meg, a (2) és (3) bekezdésében a következőt írja elő:

„(1) Az EBB által nyújtott, közösségi garancia melletti finanszírozásra jogosult vagy potenciálisan jogosult országok felsorolását az I. melléklet tartalmazza.

(2) Az I. mellékletben felsorolt és »*«-gal megjelölt országok, valamint más, az I. mellékletben fel nem sorolt országok esetében az adott ország közösségi garancia melletti EBB-finanszírozásra való jogosultságáról a Tanács eseti alapon, a Szerződés 181a. cikkének (2) bekezdésében előírt eljárásnak megfelelően határoz.”

11. A határozat 3. cikke az EBB tevékenységének az Európai Unió külpolitikai céljaival való összhangjára vonatkozik. (2) bekezdése a következőképpen szól:

„(2) Ezt az együttműködést térségenként differenciált módon kell megvalósítani, figyelemmel az EBB szerepére és az Európai Unió egyes térségekben folytatott politikáira.”

B. Szomszédos és partnerségi országok

(1) Mediterrán országok

12. A megtámadott határozat I. melléklete tartalmazza azoknak az országoknak a jegyzékét, amelyek támogathatók a közösségi garancia által biztosított projektekkal. A következő címek alatt vannak ott felsorolva az egyes országok:

[...]

(2) Kelet-Európa, Dél-Kaukázus és Oroszország

[...]

„A. Csatlakozás előtt álló országok

C. Ázsia és Latin-Amerika

(1) Tagjelölt országok

(1) Latin-Amerika

[...]

[...]

(2) Ázsia

(2) Potenciális tagjelölt országok

[...]

[...]

D. Dél-Afrika”

III – Az előzmények, a kérelmek és az eljárás

egyetlen jogalapra alapítva fogadta el a megtámadott határozatot.

A – A jogvita előzményei

13. 2006. június 22-én terjesztette elő a Bizottság a Közösségen kívüli projektekhez adott hitelek és garanciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatát, amelyet az EK 181a. cikkre alapított.³

14. 2006. november 30-i állásfoglalásában a Parlament kifejtette az ezen javaslattal kapcsolatos véleményét, és felhívta a Bizottságot, hogy jogalként az EK 181a. cikk mellé vegye fel az EK 179. cikket⁴.

15. A Bizottság azonban nem módosította javaslatát⁵ ebben a kérdésben, és a Tanács 2006. december 19-én az EK 181a. cikkre mint

3 – A Közösségen kívüli projektekhez adott hitelek és garanciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról szóló tanácsi határozatra irányuló COM(2006) 324 végleges javaslat.

4 – A Közösségen kívüli projektekhez adott hitelek és garanciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról szóló, 2006. november 30-i P6-TA(2006)0507 európai parlamenti jogalkotási állásfoglalás (HL C 316E., 109. o.).

5 – Közösségen kívüli (Közép- és Kelet-Európa, mediterrán országok, Latin-Amerika és Ázsia, valamint a Dél-Afriakai Köztársaság) projektekhez adott hitelek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról szóló tanácsi határozatra irányuló COM(2006) 419 végleges javaslat.

B – A kérelmek és a Bíróság előtti eljárás

16. A Parlament 2007. március 19-én kérést nyújtott be a Bírósághoz, amelyben kéri, hogy a Bíróság

- a Közösségen kívüli projektekhez adott hitelek és hitelgaranciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról szóló, 2006. december 19-i 2006/1016/EK tanácsi határozatot az EK-Szerződés megsértése miatt semmisítse meg,

- a 2006/1016 határozat joghatásait az új határozat elfogadásáig tartsa fenn, és

- kötelezze az alperest az eljárás költségeinek viselésére.

17. A Tanács kéri

a Parlament az EK-Szerződésnek a 230. cikk (2) bekezdése szerinti megsértését kifogásolja.

– a kereset elutasítását és

– a Parlament kötelezését a költségek viselésére.

21. A Parlament álláspontja szerint a 2006/1016 határozatot nem egyedül az EK 181a. cikkre, hanem az EK 179. cikkre is alapítva kellett volna elfogadni. Indokolásul hivatkozik a Parlament arra – amit a Tanács nem vitat –, hogy a határozat hatálya alá többségében olyan harmadik országok tartoznak, amelyek fejlődő országnak minősülnek.

18. 2007. október 10-i végzésével a Bíróság elnöke engedélyezte, hogy az Európai Közösségek Bizottsága beavatkozzon a Tanács kérelmeinek támogatására.

22. Mindkét fél egyetért abban, hogy a határozat esetében a pénzügyi együttműködésre vonatkozó intézkedésről van szó. A Parlament álláspontja szerint azonban az EK 179. cikk a fejlődő országokkal történő pénzügyi együttműködésre különlegesebb jogalapot jelent, amely emiatt kizárja az EK 181a. cikk alkalmazhatóságát.

19. Minden résztvevő észrevételeket terjesztett elő az eljárás írásbeli szakaszában és a 2008. május 14-i tárgyaláson.

IV – A jogi értékelés

20. Keresetében a Parlament egyetlen semmisségi okra hivatkozik, nevezetesen a határozat elfogadásának téves jogalapjára. Ezzel

23. A Tanács és a Bizottság azon az állásponton van, hogy valamely jogi aktust nem kell egyedül azért az EK 179. cikkre is alapítani, mert az fejlődő országokat érint. Ezen jogalap alkalmazhatósága csak akkor nyílik meg, ha a kérdéses jogi aktus a fejlesztési támogatási politikának az EK 177. cikkben rögzített céljait követi. A megtámadott határozat ugyan közvetetten a fejlődő országokat is érinti, azonban nem a fejlesztési támogatás céljait követi.

A – *A helyes jogalap meghatározása*

24. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében egy közösségi jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra, ilyen elemnek számít többek között a jogi aktus célja és tartalma.⁶

25. Ha valamely közösségi jogi aktus céljának és tartalmának vizsgálatából az derül ki, hogy az aktus különböző jogalapok alá tartozó kettős cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy túlnyomórészt meghatározónak mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél vagy összetevő megkövetel.⁷

26. Mielőtt a megtámadott határozat céljával és tartalmával foglalkoznék, először meg kell határozni az EK 179. cikk és az EK 181a. cikk hatályát. Mert csak ezen jogalapok hatályának körvonalazását követően lehet egy második

6 – Állandó ítélkezési gyakorlat, lásd csak a C-440/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-9097. o.) 61. pontját; a C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-107. o.) 41. pontját; a C-94/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben ugyanezen a napon hozott ítélet (EBHT 2006., I-1. o.) 34. pontját és a C-300/89. sz. „titán-dioxid”-ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontját.

7 – Lásd csak a C-91/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2008. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-3651. o.) 73. pontját, a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 42. pontját, a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 35. pontját és a C-211/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8913. o.) 39. pontját.

lépcsőben azt vizsgálni, hogy a határozat célja és tartalma ténylegesen mindkét jogalap hatálya alá tartozik-e, és amennyiben igen, akkor abból milyen következtetéseket kell levonni.

B – *Több jogalap hatálya alá tartozik a határozat?*

1. Az EK 179. cikk és az EK 181a. cikk hatálya

27. Az EK 179. cikk a fejlesztési együttműködés körébe tartozó intézkedések, míg az EK 181a. cikk a „harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés terén tett intézkedések” számára teremt meg a jogalapot. Jelen jogvitában lényegében arról a kérdéstről van szó, hogy ezt a két jogalapot hogyan kell egymástól elhatárolni, és hogy az EK 181a. cikk hatálya alá tartozhatnak-e az ott felsorolt jelleggel rendelkező intézkedések, amelyek *fejlődő országokra* vonatkoznak.

28. Előzetesen tisztázni kell, hogy az intézkedés jellege alkalmas elhatárolási kritériumnak. Az EK 181a. cikk ugyan kifejezetten

„gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés”-ről beszél, az EK 179. cikk pedig általánosságban „intézkedés”-ről. A gazdasági, pénzügyi és műszaki támogatás vagy együttműködés ugyanakkor a fejlesztési együttműködés klasszikus formái közé tartozik⁸.

29. A Parlament álláspontja az, hogy önmagában egy *földrajzi kritérium* elhatárolja egymástól a két norma hatályát. Eszerint az EK 179. cikk a fejlődő országokkal történő együttműködésre vonatkozik, az EK 181a. cikk pedig csak a fejlődő országnak nem minősülő országokkal történő együttműködésre.

30. Álláspontja indokolásaként a Parlament különösen a XX. és XXI. cím történeti fejlődését említi. A fejlesztési együttműködésről szóló XX. címet a Maastrichti Szerződés iktatta be a szerződésbe. Azt megelőzően a fejlődő országokkal kapcsolatos intézkedéseket az EK 308. cikkre alapították. A XX. cím bevezetését követően a fejlődő országnak nem minősülő harmadik országokkal kapcsolatos intézkedéseket továbbra is az EK 308. cikkre alapították addig, amíg a Nizzai Szerződés meg nem alkotta az EK 181a. cikket. Ebből felismerhető, hogy az EK 181a. cikk azt az úrt kívánta betölteni, amely a fejlődő országnak nem minősülő harmadik országokkal történő együttműködés kapcsán fennállt a Szerződésben.

8 – A 2005. december 20-i, a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: Az európai konszenzus (HL C 46., 1. o.) 119. pontja.

31. A Tanács és a Bizottság álláspontja ezzel szemben az, hogy az elhatárolásnál nem lehet egyedül egy földrajzi kritériumot figyelembe venni. Ahhoz anyagi szempont is szükséges. Egy intézkedés csak akkor nem esik az EK 181a. cikk hatálya alá, ha az fejlődő országra vonatkozik, és ezen túlmenően az EK 177. cikk céljait követi, mert csak akkor alkalmazható jogalként az EK 179. cikk. Eszerint egy fejlődő országokkal kapcsolatos olyan intézkedést, amely nem a 177. cikk céljait követi, az EK 181a. cikkre lehet alapítani.

32. Ha csak a szóhasználatot vizsgáljuk, akkor a „harmadik ország” fogalma kellően széles ahhoz, hogy a fejlődő országokat is magába foglalja.

33. Ha azonban a Szerződés rendszerére tekintünk, akkor kétségek merülnek fel ezen értelmezés kapcsán.

34. Az EK 181a. cikket ugyanis a következő szavak vezetik be: „e szerződés egyéb rendelkezéseinek, különösen a XX. címben foglaltaknak a sérelme nélkül”. Ezzel egyértelműen kifejezésre jut, hogy XX. cím különlegesebb szabályozás a fejlesztési együttműködésről, és elsőbbséget élvez az EK 181a. cikkel szemben.

35. A Tanács hivatkozik ugyan arra, hogy az EK 179. cikk is az „e szerződés egyéb rendelkezéseinek a sérelme nélkül” szavakkal kezdődik. Ennek kapcsán azonban egyrészt utalni kell arra, hogy az EK 179. cikket olyan időpontban fogalmazták meg, amikor az EK 181a. cikk – amit csak egy későbbi szerződésmódosítás vezetett be az EK-Szerződésbe – még nem létezett. Másrészt az EK 179. cikkben szereplő fenntartás kevésbé különleges, mint az EK 181a. cikkben szereplő fenntartás, amely kifejezetten a Szerződés XX. címére vonatkozik. Következésképpen az EK 179. cikk fenntartása erősebb az EK 181a. cikk fenntartásánál.

36. A XX. cím és az EK 179. cikk jogalapja így különlegesebb szabályozásnak minősül a fejlődő országokkal történő együttműködésre vonatkozóan.

37. Kérdéses ugyanakkor, hogy a XX. cím különlegessége meddig terjed. A fejlődő országokat érintő intézkedéseket soha nem lehet az EK 181a. cikkre alapítani? Vagy ez a különlegesség csak az EK 179. cikk hatályára terjed ki, és ennek következtében az EK 179. cikk hatálya alá nem tartozó intézkedéseket az EK 181a. cikkre lehet alapítani?

38. Álláspontom szerint a teleologikus értelmezés mellett szól, hogy a fejlődő országok-

kal kapcsolatos intézkedések alapvetően nem tartoznak az EK 181a. cikk hatálya alá⁹.

39. Az ettől eltérő értelmezés ugyanis magában hordozza annak a veszélyét, hogy az EK 181a. cikken keresztül megkerülhetőek a XX. címben foglalt nyilatkozatok és értékelések¹⁰. Mert az EK 181a. cikkben szabályozott intézkedések, nevezetesen a gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés a fejlesztési támogatás klasszikus eszközei közé tartoznak¹¹. Az EK 179. cikk értelmében a fejlődő országokkal kapcsolatos intézkedések attól a feltételtől függenek, hogy az EK 177. cikk céljait, azaz a fejlődő országok fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődését, a zökkenőmentes és fokozatos integrációt a világgazdaságban, és a szegénység elleni küzdelmet kell szolgálniuk. Ezzel szemben az EK 181a. cikk nem köti az együttműködést fejlesztéspolitikai és szociális célokhoz.

40. Amennyiben a jogalkotó a fejlődő országokkal kapcsolatos együttműködési intézkedéseket az EK 181a. cikkre alapíthatná, ha azok nem követik az EK 177. cikk céljait, akkor ez végső soron az EK 177. cikk megkerülését eredményezné. A jogalkotó ebben az esetben

9 – Erre az eredményre jutott Mengozzi főtanácsnok a C-91/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó 2007. szeptember 19-i indítványának (EBHT 2008., I-3651. o.) 148. pontjában.

10 – Az EK 181a. cikk éppen nemcsak az EK 179. cikkre utal, hanem kifejezetten hivatkozik az egész XX. címre.

11 – Lásd a 8. lábjegyzetet.

a fejlődő országokkal történő gazdasági együttműködést a 177. cikkben előírt célok figyelembevétele nélkül alakíthatná¹². Ez azonban ellentmond a Szerződés vázolt rendszerének. Az EK 177. cikk megkerülésének elkerülése érdekében tehát sok minden szól amellett, hogy a fejlődő országokkal kapcsolatos intézkedések ne legyenek az EK 181a. cikkre alapíthatóak¹³.

résében a fejlesztési támogatási politika EK 177. cikk szerinti céljait követi.

C – A 2006/1016 határozat tartalma és céljai

2. Közbenső következtetés

41. Jelen ügy kapcsán azonban nem kell véglegesen eldönteni azt a kérdést, hogy az EK 179. cikket és az EK 181a. cikket egyedül a *földrajzi kritérium* alapján kell-e egymástól elhatárolni, vagy azon túlmenően még egy *anyagkritériumot* is figyelembe kell-e venni. Mert ez a kérdés csak akkor lenne releváns, ha a megtámadott határozat nem az EK 177. cikk céljait követné. Ahogy azt a megtámadott határozat tartalmának és céljainak ezt követő elemzése mutatni fogja, a határozat a fejlődő országokat érintő

42. A továbbiakban első lépésben azt vizsgálom, hogy a megtámadott határozat a tartalma szerint az EK 179. cikk hatálya alá tartozik-e. Egy második lépésben azt mutatom be, hogy a határozat a fejlődő országokat érintő részében az EK 177. cikk céljait követi.

1. A határozat tartalma

12 – Amennyiben az EK 178. cikk megköveteli, hogy a Közösség az általa végrehajtott politikákban *figyelembe veszi* a 177. cikkben említett célkitűzéseket, úgy ez nem a megkezdés kockázatának a kompenzálását jelenti, mivel a célok pusztán figyelembevétele elmarad az EK 177. cikkben megfogalmazott célkitűzések figyelembevételének kötelezettségétől.

13 – Ezen értelmezés szerint az EK 181a. cikk Liszaboni Szerződés által bevezetendő módosítása az egyértelművé tételt szolgálja. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 212. cikke a jövőben kifejezetten kizárja a hatálya alól a fejlődő országokat: „[...] az Unió intézkedéseket tesz az olyan harmadik országokkal való gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés terén, [...] amelyek nem tartoznak a fejlődő országok közé [...]”.

43. A határozat tartalma annak 1. cikke (1) bekezdése szerint a közösségi költségvetésből való garancia nyújtása az EBB meghatározott műveleteire. Az 1. cikk (1) bekezdéséből kitűnnek a garancia alkalmazhatóságának feltételei. Eszerint a garancia a bankhoz be nem folyt kifizetésekre vonatkozik, az e határozat hatálya alá tartozó országokban végrehajtott, az EBB által támogatható beruházási projektekhez nyújtandó hitelek

és hitelgaranciák (a továbbiakban: az EBB finanszírozási műveletei) tekintetében. További feltétel, hogy az EBB mindenkori finanszírozási műveleteit az EBB előírásainak és eljárásának megfelelően és az Európai Unió külpolitikai céljainak támogatása érdekében biztosítsák.

44. A határozat I. mellékletéből kitűnik, hogy mely országok tartoznak a határozat hatálya alá, és így támogathatók. E melléklet az országok négy csoportját sorolja fel, nevezetesen „csatlakozás előtt álló országok”, „szomszédos és partnerségi országok”, „Ázsia és Latin-Amerika”, valamint „Dél-Afrika”. Minden csoportban fel vannak sorolva egyes országok.

45. A Parlament azt adta elő, hogy az ott felsorolt országok többsége fejlődő ország. A fejlődő ország fogalmának közösségi jogi fogalom-meghatározása hiányában a Parlament ennek kapcsán az országoknak az OECD és a Világbank által történő besorolására hivatkozott. Ezt a Tanács nem vitatta. Ennyiben alapvetően azt kell megjegyezni, hogy az OECD és a Világbank besorolása a közösségi jog szempontjából csak közvetett hatással bír. A fejlődő ország fogalmát ugyanis a közösségi jogban önállóan meg kell határozni, így az egyes esetben a besorolás eltérő lehet. A megtámadott határozat szerinti országok listájának megítélése szempontjából az ilyen lehetséges eltérések azonban nem bírnak jelentőséggel.

46. A megtámadott határozattal létrehozott garancia tekintetében egy olyan intézkedésről van szó, amely tárgya szerint az EK 179. cikk hatálya alá tartozik?

47. Ahogyan azt már fent kifejtettem¹⁴, egy pénzügyi együttműködésre vonatkozó intézkedés is tartozhat az EK 179. cikk hatálya alá.

48. A fejlesztési támogatási intézkedésként történő minősítésnek egyebekben az sem mondhat ellent, hogy az EBB által a fejlődő országokban lévő projektpartnerek részére teljesített fizetések esetén nem vissza nem fizetendő támogatásról, hanem hitelről van szó.

49. Mert egyrészt – ahogy azt a Parlament és a Tanács előadta – a garancia alapján kedvező kamattal kapják meg a hitelt a projektpartnerek, ami támogatásnak minősül. Másrészt az EK 179. cikk (2) bekezdése kifejezetten előírja, hogy az EBB segíti a Közösség fejlesztési támogatási politikáját. Mivel az EBB tevékenysége lényegében hitelek nyújtásából áll, nem lehet szembeállítani a fejlesztési támogatásként történő minősítéssel azt a tényt, hogy hitelekről és nem támogatásokról van szó.

14 – Lásd ezen indítvány 28. pontját.

2. A határozat céljai

50. A Parlament azon az állásponton van, hogy a megtámadott határozat a fejlődő országokat érintő részében az EK 177. cikk céljait követi, különösen a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés célját.

51. A Tanács ezt vitatta, mindazonáltal nem jelölte meg, hogy a határozat a fejlődő országok tekintetében milyen más célra irányul. A Tanács arra szorítkozott, hogy ismételten hangsúlyozta, miszerint a 2006/1016 határozat célja egy „közösségi finanszírozási eszközökkel megvalósuló, harmadik országokkal történő pénzügyi együttműködési intézkedés” létrehozása. A Tanács álláspontjával ellentétben ugyanakkor ez nem annyira az intézkedés céljának, hanem annak tartalmának tekinthető. Ahogy a határozatból is következik, a garancia nyújtása nem önálló cél, hanem annak azon túlmenő céljai vannak.

52. A határozat céljai különösen annak első és harmadik preambulumbekzdéséből következnek. Eszerint a garanciát *az EU külső fellépéseinek az EBB hitelbesorolásának befolyásolása nélküli támogatása céljából* nyújtják.

53. A garancia tehát az EBB részére azt hivatott lehetővé tenni, hogy a Közösségen kívüli országokban hajtson végre finanszírozást – ami gyakran kockázatosabbá válik – anélkül, hogy ezáltal a kedvező hitelbesorolását (hitelminősítését) veszélyeztetné.

54. Első pillantásra tehát az a benyomásunk lehetne, hogy a vitatott határozat tekintetében nem a külpolitika egy külső intézkedéséről van szó, hanem sokkal inkább egy tisztán belső intézkedésről. Úgy tűnik, hogy erre céloz a Bizottság is akkor, amikor kifejti, hogy a megtámadott határozat rendelkező része egy finanszírozási eszközt ír körül, amely elsősorban a Közösség belső szintjén kerül alkalmazásra. A Bizottság ezenkívül utal arra, hogy a külkapcsolatok területéhez tartozó finanszírozási eszközöktől eltérően nem maga a megtámadott határozat képezi az EBB harmadik országokban folytatott finanszírozási műveleteinek a jogalapját; azok jogalapja elsősorban az EBB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 18-1. cikkének (2) bekezdése¹⁵. A harmadik országok csak közvetetten részesülnek a megtámadott határozat előnyeiből, amennyiben a garancia alapján kedvezőbb hiteleknek kapnak. Közvetlenül az EBB által történő finanszírozás előnyeiben a harmadik országok részesültek.

15 – Az Európai Beruházási Bank alapokmányáról szóló, az Európai Közösséget létrehozó szerződés mellékletét képező 10. jegyzőkönyv 18. cikk (1) bekezdésének 2004. május 1-jén hatályos szövege: „Az e szerződés 267. cikkében meghatározott feladat keretei között a Bank kölcsönt nyújt tagjainak, valamint magán- vagy közvállalkozásoknak a tagállamok európai területein megvalósítandó beruházási projektekhez annyiban, amennyiben más forrásból megfelelő feltételekkel nem állnak rendelkezésre pénzeszközök. A Bank azonban – a Kormányzótanács által az Igazgatótanács javaslata alapján, egyhangúlag engedélyezett eltéréssel élve – az egészben vagy részben a tagállamok európai területein kívül megvalósítandó beruházási projektekhez is kölcsönöket nyújthat.”

A Tanács a tárgyaláson pontosította, hogy számára a garancia és a fejlődő országok közötti *közvetett* kapcsolat a döntő oka annak, hogy a megtámadott határozat nem alapítható az EK 179. cikkre is.

tényleges céljának, nevezetesen annak érdekében, hogy támogassa a Közösség külpolitikáját a harmadik országokkal az EBB révén történő pénzügyi együttműködés lehetővé tételén keresztül. Ez azáltal válik különösen egyértelművé, hogy a határozat 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a garancia csak az EBB olyan finanszírozási műveleteire vonatkozik, amelyeket az Európai Unió külpolitikai céljainak a támogatása érdekében biztosítottak.

55. Ez a szemléletmód azonban nem meggyőző. Amennyiben a Bizottság érvelését egyébként következetesen végiggondoljuk, arra az eredményre jutunk, hogy *sem* az EK 179. cikk, *sem* az EK 181a. cikk nem jöhet szóba a megtámadott határozat jogalapjaként, függetlenül attól a kérdéstől, hogy fejlődő országokról van-e szó. Mert az EK 181a. cikk *harmadik országokkal történő* pénzügyi együttműködéshez nyújt jogalapot, nem tisztán belső intézkedésekhez.

57. Annak, hogy az intézkedés a fejlesztési támogatások körébe tartozik, nem mond ellent az, hogy az EBB révén a garancián keresztül csak közvetetten érvényesülnek hatások a fejlődő országokban. A garancia az elengedhetetlen feltétele annak, hogy az EBB ezeket a finanszírozási intézkedéseket harmadik országokban végrehajtsa, amiket egyébként a saját hitelbesorolására (hitelműntetésére) tekintettel egyáltalán nem hajtana végre, vagy csak lényegesen kedvezőtlenebb kondíciókkal hajtana végre az EBB harmadik országokban lévő hitelfelvevői részére. Ezáltal a garancia nyújtása lényegében az EBB fejlődő országokban történő szerepvállalását teszi lehetővé és támogatja.

56. A Bizottsággal egyet kell ugyan érteni abban, hogy a garancia közvetlenül mindegyiknek csak a Közösségen belül, nevezetesen az EBB és a közösségi költségvetés között fejt ki hatást. A garanciát magát ezért nem is lehet harmadik országokkal történő pénzügyi együttműködésnek nevezni. A határozat *lényeges célja* ugyanakkor a Közösség külpolitikájának a támogatása. A garancia nyújtása nem öncél, hanem csak eszköz a Közösség

58. Mivel a Közösség a határozattal az EBB által folytatott támogatási tevékenység konkrét alapfeltételét teremti meg, a szükséges értékelő szemlélet révén az EBB hitelbesorolásának biztosítása szükséges közbenső láncszemnek tűnik a lényeges cél elérése érdekében, amely a fejlődő országok támogatásában nyilvánul meg.

59. De követi-e a megtámadott határozat a fejlődő országok tekintetében az EK 177. cikk a céljait is, tehát a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést, a fejlődő országok integrációját a világgazdaságba és a szegénység elleni küzdelmet?

60. A határozat teljesen általánosságban arról beszél, hogy célja a Közösség külső politikáinak a támogatása. A Közösség külkereskedelméhez tartozik azonban a Közösség fejlesztési támogatási politikája is. A megtámadott határozat nyolcadik preambulumbekzdése hangsúlyozza, hogy az EBB finanszírozási műveleteinek összhangban kell lenniük az EU külső politikáival, és támogatniuk kell azokat, beleértve a sajátos térségi célkitűzéseket is. A fejlődő országok tekintetében a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés támogatása a sajátos térségi célkitűzés¹⁶. A határozat 3. cikkének (2) bekezdése is kifejezetten kimondja, hogy az együttműködés során térségenként differenciáltan kell eljárni, amelynek során figyelembe kell venni az EBB szerepét és az Európai Unió adott térségben követett politikáját.

61. A megtámadott határozat egyebekben kifejezetten felsorolja az együttműködés eszközeit, amiket az EBB garanciával érintett szerepvállalásának szolgálnia kell. Ezek a finanszírozási eszközök egy kivételével legalábbis a 179. cikkben alapulnak, és így

16 – Az 1. mellékletben felsorolt, az Unióval partnerségi kapcsolatban álló országok tekintetében a cél a partnerségi és szomszédosági politika, a csatlakozás előtt álló országok tekintetében a csatlakozási politika támogatása.

a fejlesztési együttműködés eszközeinek minősülnek: az Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz¹⁷ (az EK 179. cikkben és 181a. cikkben alapul), a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszköze¹⁸ (az EK 179. cikkben alapul), és a Stabilitási Eszköz¹⁹ (az EK 179. cikkben és 181a. cikkben alapul).

62. A határozat emellett a preambulumban konkrét előírásokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az egyes térségekben milyen célokat kell követniük az EBB finanszírozási műveleteinek. Azon régiók tekintetében, amelyekhez a fejlődő országok is tartoznak, olyan célkitűzéseket határoz meg ennek során, amelyek a fejlesztési együttműködés jellemző céljai.

63. Ázsiában és Latin-Amerikában a környezeti fenntarthatóságra és az energiabiztonsági projektekre kell összpontosítani, továbbá folyamatosan támogatni kell az EU közvetlen külföldi befektetésekben, valamint technológia és know-how átadásában megnyilvánuló ázsiai és latin-amerikai jelenlétét (tizenkettedik preambulumbekzdés). Közép-Ázsiában az EBB-nek a határokon átnyúló

17 – Az Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról szóló, 2006. október 24-i 2006/1638/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 310., 1. o.).

18 – A fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról szóló, 2006. december 18-i 1905/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 378., 41. o.).

19 – A Stabilitási Eszköz létrehozásáról szóló 2006. november 15-i 1717/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 327., 1. o.).

hatásokkal bíró főbb energiaellátási és energiaszállítási projektekre kell összpontosítania (tizenharmadik preambulumbekkezdés). Dél-Afrikában az EBB-nek a közérdekű infrastruktúra-projektekre (beleértve a települési infrastruktúrát, az energia- és vízellátást) és a magánszektor, többek között a KKV-k, támogatására kell összpontosítania (tizennegyedik preambulumbekkezdés).

jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az aktus kettős cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy túlnyomórészt meghatározónak mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél vagy összetevő meggövetel.²⁰

64. A harmadik országokkal történő pénzügyi együttműködés – amit a megtámadott határozat az EBB részére történő garancia nyújtása révén elősegít – ennek következtében a fejlődő országok tekintetében az EK 177. cikk céljait is követi, különösen a fejlődő országok fenntartható gazdasági és szociális fejlődését.

67. Ha viszont azt állapítják meg, hogy a jogi aktus egyidejűleg több cél elérésére irányul, vagy több olyan összetevőt foglal magában, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak össze úgy, hogy egymáshoz képest egyik sem másodlagos vagy közvetett, akkor az ilyen jogi aktust kivételesen a különböző, vonatkozó jogalapokra kell alapítani, amennyiben az azok megalkotására irányuló eljárások összeegyeztethetőek egymással²¹.

3. Közbenő következtetés

65. A megtámadott határozat a fejlődő országokat érintő részében az EK 179. cikk hatálya alá tartozik. A nem fejlődő országokat érintő részében az EK 181a. cikk hatálya alá tartozik. A továbbiakban ezért azt kell megvizsgálni, hogy a jogi aktust ezért mindkét jogalapra kellett volna-e alapítani.

68. A kifejtetteknek megfelelően a megtámadott határozatnak két összetevője van: az egyik összetevő a fejlődő országokkal történő pénzügyi együttműködésre vonatkozik, és az EK 179. cikk hatálya alá tartozik, a másik az egyéb harmadik országokkal történő pénzügyi együttműködésre vonatkozik, és az EK 181a. cikk hatálya alá tartozik.

D – Megállapítható-e meghatározó jelleg?

66. Valamely jogi aktust alapvetően csak egy jogalapra kell alapítani. Ha valamely közösségi

20 – A fenti 6. lágjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 42. pontja és a C-338/01.-sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-4829. o.) 55. pontja.

21 – Lásd csak a fenti 9. lágjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 75. pontját, a fenti 6. lágjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 43. pontját és fenti 20. lágjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 56. pontját.

69. A Parlament álláspontja az, hogy a jelen ügyben a Bíróság meghatározó jellegre vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem alkalmazható. Másodlagosan előadja a Parlament, hogy még ha alkalmaznánk is a meghatározó jellegre vonatkozó kritériumokat, akkor is mindkét összetevő egymással elválaszthatatlanul összefügg, és egyik sem másodlagos vagy közvetett a másikhoz képest.

70. A jelen helyzet két szempontból különbözik az eddig eldöntött ügyektől.

71. Egyrésztől mindkét jogalapnak ugyanaz a tárgya, nevezetesen a harmadik országokkal történő együttműködés. A fent kifejtettek szerint azonban az együttműködés címzettjei szempontjából kölcsönösen kizárják egymás alkalmazását: az EK 179. cikk az EK 181a. cikkhez képest a különlegesebb, a másikat háttérbe szorító norma. A fejlődő országok tekintetében az EK 179. cikk a helyes jogalap, a nem fejlődő országok tekintetében pedig az EK 181a. cikk a megfelelő jogalap.

72. Másrésztől a meghatározó jelleget itt nem lehet belső kritérium alapján meghatározni. Mert a megtámadott határozat a fejlődő országokkal és a nem fejlődő országokkal történő pénzügyi együttműködésre vonatkozik. A meghatározó jelleget mindenesetre tisztán *menyiségileg* lehetne meghatározni.

73. Ez a különbség a Tanács által hivatkozott halászati és kereskedelmi megállapodásokhoz képest is²². Ezeket annak ellenére, hogy csak fejlődő országokra vonatkoznak, csak a mindenkori vonatkozó szakmai jogalapra alapították, nem alapították azok mellett az EK 179. cikkre is. Itt megállapítható egy *tartalmi* súlypont a fejlesztési támogatási politika és a halászati politika, illetve kereskedelmi politika között. Ha tartalmilag a halászati vagy kereskedelmi politika a meghatározó, akkor egy érintett jogi aktust lehet egyedül a mindenkori jogalapra alapítani, és nem kell amellet az EK 179. cikkre is alapítani akkor, ha a jogi aktus fejlődő országokra vonatkozik. A megtámadott határozat esetén azonban tartalmilag azonos jellegű intézkedésekről van szó, amelyek csak a címzettek tekintetében különböznek.

74. A mennyiségi súlypont megállapítása során jelen ügyben arra az eredményre jutnánk, hogy sem a nem fejlődő országokra vonatkozó összetevők, sem a fejlődő országokra vonatkozó összetevők nem bírnak meghatározó jelleggel.

75. A határozat értelmében támogatható vagy potenciálisan támogatható országok közé szám szerint több fejlődő ország tartozik, mint nem fejlődő ország. Amennyiben csak az országok számát vizsgálnánk, úgy a határozatot még talán egyedül csak az EK 179. cikkre kellett volna alapítani. A mennyiségi súlypont meghatározása során azonban a garanciák felső határának összegét is figyelembe kell

22 – Az Európai Közösség és a Maurítániai Iszlám Köztársaság közötti halászati partnerségi megállapodás megkötéséről szóló, 2006. november 30-i 1801/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 343., 1. o.).

venni, amelyeket a határozat az egyes térségekre előírányoz. Itt már kétséges, hogy precíz megállapítást lehet-e arról tenni, hogy a garancia felső határának összegéből mekkora rész esik a fejlődő országokra, illetve a nem fejlődő országokra. Mert minden esetben csak térségenként egy közös összeg szerepel, nem szerepelnek országonkénti összegek. Egy térségbe azonban mindkét kategóriából tartozhatnak országok. A Parlament a tárgyaláson azt adta elő, hogy a határozat által a garancia felső határaként megjelölt összegnek hozzávetőleg a fele jut a fejlődő országokra²³.

Bíróság meghatározó jellegre vonatkozó ítélezési gyakorlata értelmében megállapítsuk, hogy egy jogi aktus meghatározó jellege alapján az EK 179. cikk vagy az EK 181a. cikk alá tartozik-e. Hiszen már az is tisztázatlan, hogy a mennyiségi súlypontot mi alapján határozzuk meg. Ennek kapcsán vajon az érintett országok számára kell tekintettel lenni? Figyelembe kell-e venni e vonatkozásban az országok méretét vagy lakosainak számát annak meghatározásához, hogy egy intézkedés súlypontját tekintve fejlődő vagy nem fejlődő országokat érint? Helyesen azonban nemcsak az országok számának kell, hogy jelentősége legyen, hanem azon összegek nagyságának is, amelyeket egy jogi aktusban az együttműködéshez rendelkezésre bocsátanak.

76. Ezekből a megállapításokból mindenestre nem lehet arra következtetni, hogy a határozat mennyiségi szempontból főként és túlnyomórészt a nem fejlődő országokra vonatkozik, és csak tisztán másodlagosan és mellékesen a fejlődő országokra. A meghatározó jellegre vonatkozó elmélet alkalmazása esetén is arra az eredményre jutunk jelen ügyben, hogy a megtámadott határozatot nem lenne szabad egyedül az EK 181a. cikkre alapítani.

78. Ezek a tényezők adott körülmények között, és alkalmazásuk, valamint súlyozásuk szerint végeredményben önkényes eredményre vezethetnek. Ezért a jogbiztonság alapelveire tekintettel elgondolkodtató ilyen alapon meghatározni a jogalap kiválasztását. A jelen ügghöz hasonló helyzetekben így véleményem szerint már elvi okokból sem lehet súlypontot meghatározni.

77. Az én véleményem szerint egy tisztán mennyiségi kritérium főszabály szerint ugyanakkor nem alkalmas arra, hogy az alapján a

79. Végeredményben azonban mindkét álláspont ugyanarra az eredményre vezet: a megtámadott határozatot nem lett volna szabad egyedül az EK 181a. cikkre alapítani.

23 – A Parlament a tárgyaláson előadottak szerint – amit a Tanács és a Bizottság nem vitatott – a 27 800 millió EUR összegű felső határral rendelkező garanciából körülbelül 13 400 millió EUR jut a fejlődő országokra.

80. Ebből az következik, hogy ha a két össze-tevő elválaszthatatlanul összekapcsolódik, akkor a jogi aktust kivételesen alapítani kell mindkét vonatkozó jogalapra, amennyiben az azok megalkotására irányuló eljárások összeegyeztethetők egymással²⁴. Ezért végez-tül azt kell megvizsgálni, hogy az EK 179. cikknek és az EK 181a. cikknek eljárásai összeegyeztethetők-e egymással.

E – Az eljárások összeegyeztethetősége

81. Két jogalap alkalmazása kizárt, ameny-nyiben az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek, és/vagy a jogalapak halmozódása sérthetné a Parla-ment jogait.²⁵ A továbbiakban ezt kell megvizsgálni.

82. A Tanács szavazási szabályaira tekintettel a két jogalap összeegyeztethetősége minden nehézség nélkül adott, mivel a Tanács mind az EK 179. cikk, mind az EK 181a. cikk esetén minősített többséggel dönt.

24 – A fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parla-ment és Tanács ügyben hozott ítélet 43. és 57. pontja, a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 36. és 52. pontja.

25 – Lásd a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 57. pontját hivatko-zással a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács („titán-dioxid”) ügyben hozott ítélet 17–21. pontjára.

83. Különbség van ugyanakkor a két eljárás között a Parlament részvétele tekintetében²⁶. Míg az EK 181a. cikk csupán a Parlamenttel történő konzultációt írja elő, addig a Parla-ment az EK 179. cikk keretében jogalkotási funkciót gyakorol az együttdöntési eljárásban közösen a Tanáccsal.

84. A Bíróságnak már döntenie kellett arról, hogy a Parlamentnek semmilyen formai részvételi jogot nem biztosító EK 133. cikk (4) bekezdése összeegyeztethető-e a Parla-ment eltérő részvételi jogaira tekintettel a Parlament együttdöntését előíró EK 175. cikk (1) bekezdésével²⁷. Ennek kapcsán abból indult ki, hogy a kombinált eljárásra összes-ségében az együttdöntési eljárás, tehát a Parla-ment erősebb részvételét eredményező eljárás kerül alkalmazásra. A két eljárás összeegyez-tethetőségét a Bíróság azzal az indokkal fogadta el, hogy ezen két jogalap alkalmazása nem alkalmas arra, hogy korlátozza a Parla-ment jogait, mivel az EK 175. cikk alkalmazása ezen szerv részvételét lehetővé teszi a jogi aktus elfogadásában együttdöntési eljárás keretében. Végeredményben így összeegyez-tethetőnek találta a Bíróság a két eljárást.

85. A Parlament részvételének mindenkori mértékére tekintettel az eljárások összeegyez-tethetőségének kérdése kapcsán tehát ilyen esetekben a Bíróság egyedül a Parlament részvételi jogait veszi figyelembe.

26 – A Lisszaboni Szerződést követően ez a probléma már nem fog felmerülni, mert akkor már mindkét cikkre ugyanazt az eljá-rást kell alkalmazni, és akkor már fennáll majd az össze-egyeztethetőség.

27 – Lásd a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 59. pontját és a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 54. pontját.

86. Ebből az érvelésből kiindulva a jelen ügyben is el kell fogadni a két eljárás összeegyeztethetőségét. Ha – ahogyan azt a Bíróság már eldöntötte – egy olyan eljárás, amely a Parlament részvételét egyáltalán nem írja elő, összeegyeztethető az együttdöntési eljárással, akkor ennek még inkább kell vonatkoznia a „konzultáció” és az „együttdöntés” összeegyeztethetőségére, amikről jelen ügyben van szó. Az EK 179. cikket és az EK 181a. cikket így valamely jogi aktus esetében meg lehet jelölni kettős jogalapként.

87. A Bíróság azonban megállapította, hogy a kettős jogalap kivételt képez, ami csak akkor jöhet szóba, ha két egyenértékű cél vagy összetevő elválaszthatatlanul összekapcsolódik²⁸.

88. Végeredményben ez azt jelenti, hogy amennyiben egy jogi aktus felosztható, úgy két külön jogi aktust kell elfogadni, úgynevezett jogi ikeraktusokat. Egy, a fejlődő országokra vonatkozó jogi aktust kell kibocsátani a

179. cikk alapján, és egy, az egyéb harmadik országokat érintő második jogi aktust az EK 181a. cikk alapján. Amennyiben egy jogi aktus nem felosztható, úgy azt mind az EK 179. cikke, mind az EK 181a. cikke kell alapítani. Azon kérdés tekintetében, hogy egy jogi aktus felosztható-e, el kell ismerni a jogalkotó javára egy mérlegelési jogkört. Jelen ügyben sok minden szól amellett, hogy a jogi aktus legalábbis a jelenlegi formájában nem felosztható, mivel a garancia összegének felső határa összesített összegeket ír elő az egyes térségekre, amelybe fejlődő és nem fejlődő országok is tartozhatnak. Ez a módszer, hogy az egyes térségekre vonatkozó összesített összegeket adnak meg, és nem felső határokat minden országra vonatkozóan, a lehető legnagyobb flexibilitást nyújtja az EBB-nek a tevékenysége gyakorlása során.

89. Amennyiben az összeegyeztethetőség kérdésének megítélése kapcsán ezzel szemben a Tanács részvételi jogait tartjuk mérvadónak, ahogy azt a Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványomban javasoltam²⁹, akkor jelen ügyben a két eljárás összeegyeztethetőségét el kellene utasítani. Az együttdöntési eljárásnak a harmadik országokkal történő együttműködésre történő kiterjesztése révén – amelyre a Szerződés nem írta elő a Parlament együttdöntését – a Tanácstól vennénk el az ezen a területen fennálló egyedüli jogalkotási hatáskörét, amit így meg kellene osztania a Parlamenttel. Egy ilyen végeredmény ellentmondana a tagállamok jogalkotási eljárással kapcsolatos közös megállapodásának. A vita-

28 – Lásd a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 43. pontját és a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 36. pontját.

29 – Így a C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványom (EBHT 2006., I-107. o.) 61. pontja.

tott határozatot tehát ezen álláspont szerint nem lehet egymás mellett a fejlesztési együttműködésre és a harmadik országokkal történő együttműködésre alapítani.

175. cikkre kell alapítani³⁰. Ennek megfelelően a jelen ügyben megtámadott határozatot egyedül az együttdöntési eljárást előíró EK 179. cikkre kellett volna alapítani.

F – *Közbenső következtetés*

90. Az eljárások összeegyeztethetlensége esetén a jogi aktust ezen álláspont szerint végeredményben mégis egy jogalapra kell alapítani, amely során annak a jogalapnak kell érvényesülnie, amely az együttdöntési eljárást írja elő. Mert a jogalkotási eljárásban általános esetben a Parlament együttdöntési joggal rendelkezik. Egyébként ez megfelel az átláthatóság elvének [EU 1. cikkének (2) bekezdése] és a demokrácia elvének [EU 6. cikkének (1) bekezdése] is, ha két egyformán indokolt és egyformán érintett, de egymással összeegyeztethetetlen jogalap közül kétség esetén azt választjuk, amelynél a Parlament részvételi jogai nagyobbak.

92. Közbenső következtetésként rögzíteni kell, hogy végeredményben a megtámadott határozatot semmiképpen nem lehetett az EK 181a. cikkre mint egyedüli jogalapra alapítani, függetlenül attól, hogy az EK 179. cikk és az EK 181a. cikk szerinti eljárások összeegyeztethetőségéből indulunk-e ki. Azt ezért a téves jogalap megválasztása miatt meg kell semmisíteni.

V – **A joghatások fenntartása**

91. A Bizottság kontra Parlament és Tanács, valamint a Bizottság kontra Tanács ügyekre vonatkozó indítványomban ezért azt az álláspontot képviseltem, hogy egy olyan jogi aktust, amely mind az EK 133. cikk, mind az EK 175. cikk céljait követi, egyedül a

93. A Parlament a megtámadott határozat megsemmisítése esetében a határozat joghatásainak az új határozat elfogadásáig történő fenntartását kérte a Bíróságtól. A Tanács és a Bizottság támogatták a Parlament ezen kérelmét.

³⁰ – A fenti 29. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 64. pontja.

94. Az EK 231. cikk második bekezdése értelmében, ha a Bíróság szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított rendeletnek azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak. Ez a szabály a szóhasználat szerint ugyan csak rendeletekre vonatkozik, a Bíróság azonban azt analógia útján más jogi aktusokra is alkalmazza³¹.

95. A megtámadott határozat a 10. cikke értelmében az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* történő 2006. december 30-i kihirdetését követő harmadik napon hatályba lépett. Hatálybalépése óta az EBB, bízva a garanciában, kötelezettségeket vállalt. A garancia megszűnése az EBB már elvállalt finanszírozási műveletei tekintetében jelentős veszélyt jelentene az EBB hitelbesorolására nézve. Ezért tekintettel a már elvállalt kötelezettségekre, a megtámadott határozat joghatásait fenn kell tartani.

96. Kérdéses, hogy a határozat joghatásait fenn kell-e tartani a még el nem döntött projektekre vonatkozóan is. Itt lehetne azzal érvelni, hogy az EBB a hitelbesorolását megőrizhetné azáltal, hogy a kockázatos projektek finanszírozásáról lemond. Ez ugyanakkor az EBB tevékenységének, és ezáltal a Közösség külső céljai megvalósításának aránytalan mértékű megbénításához vezetne.

97. A garancia hatályát ezért a még megállapodással le nem kötött EBB finanszírozási műveletekre is fenn kell tartani. Még hozzá azokra a finanszírozási műveletekre, amelyekre vonatkozóan a megállapodást egy új határozat elfogadásáig kötik meg, legkésőbb azonban egy olyan határidő lejártáig, amely megfelelő egy új határozat elfogadására³². A megtámadott határozat elfogadásához a jogalkotónak kevesebb, mint hat hónapra volt szüksége. Ezért az ítélet kihirdetésétől számított tizenkét hónapos határidő megfelelő lehet egy új határozat elfogadására.

VI – A költségekről

98. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a perveztes felet kötelezi a költségek viselésére. Mivel a Parlament a Tanács költségek viselésére való kötelezését kérte, és ez utóbbi perveztes lett, kötelezni kell a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 4. §-a alapján a Bizottság viseli saját költségeit.

31 – Lásd a határozatokra [Beschluss] analógia útján történő alkalmazás kapcsán a C-22/96. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1998. május 28-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3231. o.) 42. pontját, és a határozatokra [Entscheidung] analógia útján történő alkalmazás kapcsán a C-106/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2729. o.) 41. pontját.

32 – Lásd ehhez a C-14/06. és C-295/06. sz., Parlament kontra Bizottság egyesített ügyekben 2008. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2008., I-1649. o.) 82–86. pontját, a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 61–65. pontját, lásd ehhez a C-217/04. sz., Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó 2005. szeptember 22-i indítványom (EBHT 2006., I-3771. o.) 47–50. pontját.

VII – Véggöveztetések

99. Ezért azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- 1) A Bíróság a Közösségen kívüli projektekhez adott hitelek és hitelgaranciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról szóló, 2006. december 19-i 2006/1016/EK tanácsi határozatot megsemmisíti.
- 2) A Bíróság a megsemmisített határozat joghatásait fenntartja az Európai Beruházási Bank finanszírozási tevékenységei tekintetében, amelyeket addig végez, amíg az új határozat – a jelen ítélet kihirdetésétől számított tizenkét hónapon belül a megfelelő jogalapra alapítva – hatályba lép.
- 3) A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi a költségek viselésére, az Európai Közösségek Bizottságának költségei kivételével.
- 4) Az Európai Közösségek Bizottsága maga viseli saját költségeit.