PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. január 29.[1]

C-28/12. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset — EUMSZ 218. cikk — Nemzetközi megállapodások aláírására és ideiglenes alkalmazására vonatkozó határozat — A Tanács és a tagállamok kormányképviselőinek hibrid határozata — Alternatív eljárás — Szavazási szabályok — A jóhiszemű együttműködés kötelezettsége — Az intézmények szervezeti önállóságának elve — Az Unió egységes képviselete”

1. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Európai Unió Tanácsa és az Európai Unió tagállamainak kormányképviselői elfogadhatnak-e közösen (úgynevezett „vegyes” vagy „hibrid”) határozatokat annak érdekében, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket a nemzetközi megállapodásoknak az EUMSZ 218. cikkben megállapított tárgyalására és megkötésére vonatkozó eljárásnak a különböző szakaszai keretében? Egyfelől valamely uniós jogi aktus – mint a Tanács olyan határozata, amelyet a nemzetközi megállapodások területén minősített többséggel kell elfogadni –, másfelől valamely kormányközi jellegű jogi aktus – amelyet *per definitionem* az összes érdekelt államnak el kell fogadnia – egyesítése elfogadható-e az uniós jogban, konkrétan vegyes megállapodások tárgyalása és megkötése esetén? Milyen szerepet játszik ebben az összefüggésben az Unió nemzetközi szintű egységes képviseletére vonatkozó követelmény, az ezzel összefüggő, az Unió és tagállamai közötti szoros együttműködésre vonatkozó kötelezettség, az Unióval, illetve tagállamaival kötött vegyes megállapodások szerződő felei számára a nemzetközi jogi jogbiztonságra vonatkozó követelmény, valamint az uniós intézmények önállóságának elve?

2. Lényegében ezek azok a kérdések, amelyekkel a Bíróság a jelen ügy során szembesül, amely ügyben az Európai Bizottság a Tanács és az Európai Unió tagállamainak a Tanács keretében ülésező kormányképviselőinek két, légiközlekedési ágazatot érintő nemzetközi megállapodás Unió nevében történő aláírásáról és az Unió, illetve tagállamai általi ideiglenes alkalmazásáról szóló, 2011. június 16-i 2011/708/EU határozatának[2] (a továbbiakban: megtámadott határozat) a megsemmisítését kéri.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A Tanács és az Európai Unió tagállamainak a Tanács keretében ülésező kormányképviselőinek az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Unió és tagállamai, harmadrészről Izland és negyedrészről a Norvég Királyság közötti légi közlekedési megállapodás Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról; valamint az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Unió és tagállamai, harmadrészről Izland és negyedrészről a Norvég Királyság közötti légi közlekedési megállapodás alkalmazásáról szóló, egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Izland és harmadrészről a Norvég Királyság közötti kiegészítő megállapodás Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló, 2011. június 16-i 2011/708/EU határozata (HL L 283., 1. o.).

3. Jóllehet, ez az ügy első ránézésre főként eljárási jellegűnek tűnhet, terjedelme valójában túlmutat egyszerű eljárási kérdéseken. Ez az ügy ugyanis az Unió külső hatásköreinek gyakorlására vonatkozó kényes kérdéseket érint. A Bíróságnak az általa adandó megoldásban tehát egyensúlyt kell teremtenie a jelen ügyben szerepet játszó különböző követelmények között, mindvégig figyelembe véve mind a határozathozatali eljárásnak, mind az Unió külső tevékenységének tényleges gyakorlati működését.

I – **A jogvita előzményei**

4. 2007. április 25-én és 30-án egyfelől az Európai Közösség és tagállamai, másfelől az Amerikai Egyesült Államok aláírt egy légiközlekedési megállapodást,[3] amelyet később módosított a 2010. június 24-én Luxembourgban aláírt jegyzőkönyv[4] (a továbbiakban: EU–Egyesült Államok légiközlekedési megállapodás). E megállapodás célja többek között az volt, hogy megkönnyítse a nemzetközi légiközlekedési lehetőségek bővülését, megnyitva a piacokat, úgy, hogy a fogyasztók, a légitársaságok, a munkaerő és a közösségek az Atlanti-óceán mindkét oldalán a legnagyobb előnyöket élvezzék.

5. Tekintettel arra, hogy az EU–Egyesült Államok légiközlekedési megállapodás lehetőséget adott harmadik országoknak arra, hogy ahhoz csatlakozzanak, 2007-ben az Izlandi Köztársaság, illetve a Norvég Királyság csatlakozás iránti kérelmet nyújtott be. E két ország csatlakozása érdekében ekképpen két nemzetközi megállapodást tárgyaltak meg. Egyfelől az Unió és tagállamai, az Amerikai Egyesült Államok, az Izlandi Köztársaság, és a Norvég Királyság tárgyalt egy csatlakozási megállapodást, amely az EU–Egyesült Államok légiközlekedési megállapodás hatályának *mutatis mutandis* mindegyik szerződő félre való kiterjesztésére irányult (HL 2011. L 283., 3. o., a továbbiakban: csatlakozási megállapodás). Másfelől az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Unió és tagállamai, harmadrészről Izland és negyedrészről a Norvég Királyság közötti légi közlekedési megállapodás alkalmazásáról szóló, egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Izland és harmadrészről a Norvég Királyság közötti kiegészítő megállapodás Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló kiegészítő megállapodást (HL 2011. L 283., 16. o., a továbbiakban: kiegészítő megállapodás) tárgyaltak. E megállapodás az említett EU–Egyesült Államok légiközlekedési megállapodás kétoldalú jellege fenntartásának biztosítására irányult.

6. 2011. május 2-án a Bizottság elfogadta az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Unió és tagállamai, harmadrészről Izland és negyedrészről a Norvég Királyság közötti légi közlekedési megállapodás Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról; valamint az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Unió és tagállamai, harmadrészről Izland és negyedrészről a Norvég Királyság közötti légi közlekedési megállapodás alkalmazásáról szóló, egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Izland és harmadrészről a Norvég Királyság közötti kiegészítő megállapodás Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatot (COM(2011) 239 végleges). E javaslat kizárólag a Tanács határozatáról rendelkezett, és az EUMSZ 100. cikk (2) bekezdésén[5] alapult, összefüggésben az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdésével.[6]

7. Az említett javaslattól eltérve a Tanács elfogadta a megtámadott határozatot, hibrid határozat alakjában, azaz olyan határozatként, amely egyszerre származik a Tanácstól és a tagállamok Tanács keretében ülésező kormányképviselőitől. A megtámadott határozat az EUMSZ 100. cikk (2) bekezdésén alapult, összefüggésben az EUMSZ 218. cikk (5) és (8) bekezdésével.[7]

3 — JO 2007. L 134, 4. o.

4 — A 2007. április 25-én és 30-án aláírt, az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Közösség és tagállamai közötti légi közlekedési megállapodás módosításáról szóló jegyzőkönyv (HL 2010. L 223., 3. o.).

5 — E rendelkezés szerint: „[a]z Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében megfelelő rendelkezéseket állapíthat meg a tengeri és légi közlekedésre vonatkozóan. […]”.

6 — E rendelkezés szerint: „[a] főtárgyaló javaslata alapján a Tanács határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására”.

7 — Az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének első albekezdése szerint: „[a] Tanács az eljárás egésze során minősített többséggel jár el”.

8. A megtámadott határozat 1. cikke értelmében: „[a] [Tanács] engedélyezi [a csatlakozási megállapodás] és a […] kiegészítő megállapodás Unió nevében történő aláírását, figyelemmel az említett megállapodások megkötésére [helyesen: az említett megállapodások megkötésének függvényében]”.

9. E határozat 2. cikke úgy szól, hogy: „[a] Tanács elnöke felhatalmazást kap arra, hogy kijelölje a megállapodás és a kiegészítő megállapodás Unió nevében történő aláírására jogosult személyt vagy személyeket”.

10. Ugyanezen határozat 3. cikke úgy szól, hogy: „[a] csatlakozási megállapodást és a kiegészítő megállapodást az aláírásától ideiglenesen alkalmazza az Unió, valamint – a hatályos nemzeti jogszabályok szerint megengedett mértékben – a tagállamok és az egyéb érintett felek, a megkötésükre vonatkozó eljárások befejezésére figyelemmel”.

11. A csatlakozási megállapodást és a kiegészítő megállapodást Luxembourgban, illetve Oslóban írták alá, 2011. június 16-án, illetve 21-én.

II – **A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás**

12. A Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy a megtámadott határozatot semmisítse meg, ugyanakkor rendelkezzen a szóban forgó határozat joghatásainak fennmaradásáról, és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

13. A Tanács azt kéri a Bíróságtól, hogy a keresetet mint elfogadhatatlant vagy megalapozatlant utasítsa el, másodlagosan – ha és amennyiben a Bíróság a megtámadott határozatot megsemmisíti –, e határozat joghatásait nyilvánítsa véglegesnek, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

14. A Bíróság elnöke 2012. június 18-i végzésével megengedte az Európai Parlament számára, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon, valamint a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Holland Királyság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, illetve Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága számára, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

15. A Bíróság előtti tárgyalást 2014. november 11-én tartották.

III – **Elemzés**

16. Keresetében a Bizottság három jogalapra hivatkozva a megtámadott határozat egészét vitatja. Az első jogalap a nemzetközi megállapodások Unió általi aláírásának, illetve ideiglenes alkalmazásának engedélyezésére vonatkozó eljárásnak és feltételeknek a megsértésén alapul. A második jogalap a tanácsi szavazási szabályok megsértésén alapul, a harmadik jogalap pedig a Szerződésekben meghatározott célkitűzések figyelmen kívül hagyásán, valamint a jóhiszemű együttműködés elvének megsértésén alapul. Mindazonáltal e három jogalap elemzése előtt elemezni kell a Tanács által felvetett elfogadhatatlansági kifogást.

A – *Az elfogadhatóságról*

17. A Tanács három elfogadhatatlansági okot hoz fel a Bizottság keresetével szemben. Először is, a kereset elfogadhatatlan, mivel azt a tagállamok ellen kellett volna benyújtani, és nem a Tanács ellen. A Bizottság ugyanis a tagállamoknak a megtámadott határozat meghozatalában való részvételét kifogásolja, nem pedig valamely, a Tanácsnak felróható sérelmes cselekményt. Másodszor, a Tanács azt

állítja, hogy a kereset elfogadhatatlan, mert az a tagállamok határozatára vonatkozik, amely pedig az EUMSZ 263. cikk hatálya alá tartozik, és ekképpen nem képezheti a Bíróság általi felülvizsgálat tárgyát. Harmadszor a Tanács szerint a Bizottságnak nincs eljáráshoz fűződő érdeke, mivel a kért megsemmisítés nem jár semmilyen jogkövetkezménnyel.

18. Ami a Tanács által felhozott első és második érvet illeti, először is emlékeztetni kell arra, hogy a megsemmisítés iránti kereset benyújtásának lehetősége az intézmények által hozott valamennyi joghatás kiváltására irányuló rendelkezés tekintetében – ez utóbbi formájától és természetétől függetlenül – rendelkezésre kell, hogy álljon. [8]

19. Márpedig a jelen esetben a Bizottság keresetével egy olyan jogi aktust támad, amelyet a Tanács és a tagállamok képviselői együtt fogadtak el, többek között az EUMSZ 218. cikk (5) és (8) bekezdése alapján. Amint az a jelen indítvány fenti 8–10. pontjából kitűnik, e jogi aktus engedélyezi mind a szóban forgó nemzetközi megállapodások Unió általi aláírását és ideiglenes alkalmazását, mind az említett megállapodásoknak a tagállamok általi ideiglenes alkalmazását a hatályos nemzeti jogszabályok szerint megengedett mértékben.

20. Ebből következik egyfelől, hogy a Tanács részt vett a megtámadott határozat meghozatalában, és hogy következésképpen valóban egy ezen intézmény által meghozott rendelkezésről van szó, másfelől, hogy a megtámadott határozat joghatást kiváltó aktusnak minősül, amely mint ilyen, bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti. [9] A Tanács első és második érvét tehát el kell utasítani.

21. Ami a Tanács harmadik érvét illeti, elegendő arra emlékeztetni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 263. cikk második bekezdése anélkül biztosítja az ott felsorolt intézmények, valamint az összes tagállam számára a jogot, hogy megsemmisítés iránti kereset révén vitassák a Tanács bármely, joghatást kiváltó aktusának jogszerűségét, hogy e jog gyakorlásának feltétele lenne az eljáráshoz fűződő érdek igazolása. [10] A jelen kereset benyújtásához a Bizottságnak tehát semmilyen eljáráshoz fűződő érdeket nem kell bizonyítania. Mivel a Tanács harmadik érvét ekképpen szintén el kell utasítani, a kereset véleményem szerint a megtámadott határozat egészének tekintetében elfogadható.

B – *Az ügy érdeméről*

1. A felek érvelése

a) A nemzetközi megállapodások Unió általi aláírásának, illetve ideiglenes alkalmazásának engedélyezésére vonatkozó eljárásnak és feltételeknek a megsértésén alapuló első jogalapról

22. A Bizottság – a Parlament támogatásával – azt állítja, hogy a megtámadott határozat elfogadásával a Tanács megsértette az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének első mondatát [11] az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdésével összefüggésben. Ez utóbbi rendelkezés értelmében a Tanács az egyetlen arra jogosult intézmény, hogy felhatalmazást adjon valamely nemzetközi megállapodás Unió általi aláírására és ideiglenes alkalmazására. A megtámadott határozatot tehát a Tanácsnak egyedül kellett volna meghoznia, a Tanács keretében ülésező tagállamok nélkül.

8 — Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

9 — Uo. (40. és 41. pont).

10 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Tanács ítélet (45/86, EU:C:1987:163, 3. pont). Különösképpen, az uniós intézmények tekintetében alkalmazott kedvező bánásmód ez utóbbiaknak az uniós jogrend védelmére irányuló szerepéből ered, amelyből következően azok nem rendelkeznek az Uniótól eltérő érdekekkel.

11 — Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése szerint: „[a]z egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.”

23. Azáltal, hogy a Tanács a határozathozatali eljárásba bevonta a Tanács keretében együttesen eljáró tagállamokat, egyoldalúan eltért az EUMSZ 218. cikkben meghatározott eljárástól, miközben az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy uniós jogi aktusok elfogadásához a Tanács nem hagyhatja figyelmen kívül a Szerződések által előírt szabályokat, és nem folyamodhat alternatív eljárásokhoz. Ilyen körülmények között a Tanács megszegte azon kötelezettségét is, hogy hatásköreit – az EUMSZ 13. cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében – a Szerződésekben meghatározott eljárások és feltételek által előírt határokon belül gyakorolja.

24. Különösképpen, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Unió eljárásainak világosan különbözniük kell azon területektől, amelyeken a tagállamok megtartják a lehetőséget a hatásköreik gyakorlására. Ekképpen nincs lehetőség valamely kormányközi jogi aktus és valamely uniós jogi aktus egyesítésére. A korábbi gyakorlat, amely – különösen a légiközlekedés területén – hibrid jogi aktusok alkalmazásában áll, immár elferdíti az Unió eljárásait, és már nem fogadható el.

25. Valamely, az Unió és valamennyi tagállam által kötött nemzetközi megállapodás vegyes jellege nem szükségszerűen jelenti azt, hogy a Tanácsnak e megállapodás aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló, az EUMSZ 218. cikk alapján elfogadott határozatát meg lehet úgy változtatni, hogy azt egyesítik a tagállamok kormányközi határozatával. A Tanács határozathozatali eljárásába való ilyen beillesztés sem a megállapodás aláírására, sem annak ideiglenes alkalmazására vonatkozóan nem szükséges.

26. Ezzel ellentétben a Tanács – valamennyi beavatkozó kormány támogatásával – úgy véli, hogy a megtámadott határozatnak hibrid határozat alakjában való elfogadása nem sérti a Szerződések egyetlen rendelkezését sem.

27. Először is, a Tanács nem tért el az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdésétől, és nem is folyamadott alternatív eljáráshoz. A Tanács keretében ülésező tagállami képviselők ugyanis két különböző határozatot fogadtak el, amelyeket a megtámadott határozat tartalmaz. Egyfelől, az EUMSZ 218. cikknek megfelelően, a Tanács tagjaiként felhatalmazást adtak a szóban forgó megállapodások Unió általi aláírására és ideiglenes alkalmazására. Másfelől a tagállamok képviselőiként felhatalmazást adtak e megállapodások tagállamok általi ideiglenes alkalmazására a hatályos nemzeti jogszabályok szerint megengedett mértékben. A megtámadott határozat ezen utolsó részét olyan eljárások alapján fogadták el, amelyekről a Szerződések nem rendelkeznek. A tagállamok tehát nem vettek részt az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdésében előírt eljárásban.

28. Továbbá a Tanács szerint tekintettel arra, hogy a szóban forgó megállapodások vegyes megállapodások, egy olyan hibrid határozat elfogadása, amelynek a tagállamok a társjogalkotói, teljesen koherens az annak alapjául szolgáló megállapodások vegyes jellegével, és azzal a ténnyel, hogy a tagállamok bizonyos tekintetben saját hatásköreiket gyakorolják. Egy ilyen határozat elfogadása a vegyes megállapodások kötésének elfogadható következménye, és ezek jogi értelemben vett szimmetriáját képezi.

29. A hibrid határozat eszközként választása valójában az ítélkezési gyakorlat által megkívánt, az Unió és a tagállamok közötti szoros együttműködésre vonatkozó kötelezettség, valamint az Unió egységes képviseletére vonatkozó követelmény kifejezése. Ez a fajta határozat biztosítja a leginkább az ilyen egységességet a nemzetközi képviselet során, valamint az Unió és tagállamai közös és összehangolt fellépését. Ez még inkább igaz akkor, ha – mint a jelen esetben szóban forgó megállapodások esetén – a nemzetközi megállapodásnak az Unió hatáskörébe tartozó részei természetükből adódóan kapcsolódnak a tagállamok hatáskörébe tartozó részekhez, és ha tehát e részek elválaszthatatlanok. A Bizottság azon okfejtése, amely szerint az uniós határozatoknak a kormányközi határozatoktól eltérő intézkedésben kellene szerepelniük, fenyegeti az Unió tagállamai közötti együttműködést, és káros a nemzetközi szerződések kötését szolgáló intézményi keret hatékonyságára nézve.

30. Ezenkívül, az intézmények önállóságának elve szerint a Tanács és a tagállamok szabadon határozzák meg a munkaszervezésük pontos módját. Az a körülmény, hogy ezt a felhatalmazást egy egységes határozatban közlik, egyáltalán nem káros az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdésében meghatározott eljárás integritására nézve. Mindenesetre egy hibrid határozat elfogadása a gyakorlatban ugyanarra az eredményre vezet, mint két határozat – egynek a Tanács általi, a másiknak a tagállamok Tanács keretében ülésező kormányképviselői általi – elfogadása, vagy mintha a Tanács egyetlen határozatot fogad el. Végül, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének nem volt hatása a hibrid határozatok jogszerűségére, és az nem tiltotta meg az ilyen határozatok elfogadását. Ellenkezőleg, a vegyes határozatok elfogadása bevett gyakorlatnak minősül, különösen a légiközlekedési ágazatban, még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után is.

b) A tanácsi szavazási szabályok megsértésén alapuló második jogalapról

31. A Bizottság – a Parlament támogatásával – második jogalapjával arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat elfogadásával a Tanács megsértette az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének első albekezdését, összefüggésben a légiközlekedés területére tartozó intézkedések elfogadásához szükséges anyagi jogi jogalappal, azaz az EUMSZ 100. cikk (2) bekezdésével. Ugyanis, noha az e rendelkezések értelmében vett határozatot a Tanácsnak minősített többséggel kell elfogadnia, a tagállamok kormányképviselői által együttesen elfogadott kormányközi jogi aktust természeténél fogva az összes tagállam közös megállapodása alapján kell elfogadni. Márpedig e jogi aktusok egyetlen határozatban való egyesítése és azoknak közös megállapodás tárgyává tétele konkrétan lehetetlenné tenné a minősített többséggel történő szavazás alkalmazását, ezáltal *de facto* hatástalanná téve a Lisszaboni Szerződéssel a nemzetközi megállapodások Unió általi tárgyalására és megkötésére irányuló eljárás általános szabályaként bevezetett ilyen szavazást. Az ilyen egyesítés ekképpen az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének első albekezdésében meghatározott eljárást annak lényegétől fosztja meg, és általánosságban véve sérti az uniós eljárások hatékonyságát. Ezenkívül e két jogi aktus egyesítésének az a következménye, hogy a hibrid határozatban megjelölt jogalap nem a valóságnak megfelelően határozza meg a Tanács keretében alkalmazott szavazási eljárást, amely eljárást a kormányközi összetétele miatt – implicit módon, de elkerülhetetlenül – felváltanak egy másikra.

32. A Parlament hozzáteszi, hogy e két jogi aktus típusnak az egyesítése a nemzetközi megállapodások Unió általi megkötésére alkalmazandó eljárásban az intézményi egyensúly megsértésével is jár, sértve az EUMSZ 218. cikk (6) és (10) bekezdését.

33. A Tanács – a beavatkozó kormányok támogatásával – úgy véli, hogy eleget tett a Szerződésekben szereplő szavazási szabályoknak. A Tanács szerint ugyanis a megtámadott határozatot minősített többséggel fogadták el a Tanács keretében, amikor az Unió kizárólagos hatásköreiről volt szó, és a tagállamok kormányképviselőinek közös megállapodásával fogadták el, amikor a tagállami hatáskörökről volt szó. Pontatlan tehát azt mondani, hogy azt egyhangúlag fogadták el, vagy hogy a minősített többségre vonatkozó szabályt módosították. Az a tény, hogy a Tanács keretében semelyik küldöttség nem ellenezte a megtámadott határozatot, nem jelenti azt, hogy nem tartották be a minősített többséggel történő szavazást. Mindenesetre minden egyhangúlag elfogadott határozat valójában szükségszerűen magában foglal egy minősített többséget. Egyébiránt az a tény, hogy a tagállamok konszenzusra jutottak, nem veszélyezteti sem az Unió tevékenységének, sem eljárásainak hatékonyságát.

34. A Tanács és egyes tagállamok továbbá arra hivatkoznak, hogy a nemzetközi megállapodások területén a különböző szavazási szabályok halmozása az ítélkezési gyakorlatnak megfelelő, általános gyakorlat. Ezenkívül, a finn kormány szerint a Tanács által választott szavazási mód az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésén alapult, amelynek értelmében, ha a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el, a javaslatot csak egyhangúlag módosíthatja. A jelen esetben, mivel a Tanács a megtámadott határozat 3. cikkét illetően módosította a Bizottság javaslatát, mindenképpen egyhangú határozatot kellett, hogy hozzon.

c) A Szerződésben meghatározott célkitűzések, valamint a jóhiszemű együttműködés elvének megsértésén alapuló harmadik jogalapról

35. A Bizottság – a Parlament támogatásával – azt rója fel a Tanácsnak, hogy megsértette a Szerződések célkitűzéseit, valamint az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében meghatározott, jóhiszemű együttműködés elvét. A Tanács annak engedélyezésével, hogy a tagállamok beavatkozzanak az uniós eljárásokba, először is „elhomályosította" az Unió önálló jogalanyiságát a nemzetközi kapcsolatokban. A Tanács üzenete a nemzetközi közösség felé az, hogy az Unió nem jogosult egymaga határozatot hozni. Továbbá azáltal, hogy a Tanács így járt el, nem tartotta tiszteletben a jóhiszemű együttműködés elvét, amennyiben hatásköreit úgy kellett volna gyakorolnia, hogy nem kerüli meg az EUMSZ 218. cikkben előírt uniós eljárásokat. A Tanács mind az intézményi kapcsolatokban, mind az Unió egészével szemben megsértette ezt az elvet. Végül a Tanács aláásta az Unió intézményi keretét azzal, hogy a Szerződések – és különösen az EUMSZ 218. cikk – által elő nem írt szerepet játszatott a uniós tagállamokkal, azt kockáztatva ezzel, hogy a tagállami érdekek az uniós érdekeknél jobban érvényesülnek.

36. A Tanács – a beavatkozó kormányok támogatásával – úgy véli, hogy a megtámadott határozat egyáltalán nem téveszti meg a harmadik feleket vagy a nemzetközi közösséget. Éppen ellenkezőleg, a vegyes megállapodásokkal összefüggésben a helyzet akkor lenne megtévesztő a harmadik felek számára, ha csupán a Tanács határozatát látnák, a tagállamokat egyesítő határozat nélkül. A megtámadott határozat egyébiránt nemcsak megfelel az Unió egységes nemzetközi képviseletére irányuló célkitűzésnek, hanem biztosítja, előmozdítja és meg is erősíti azt, megfelelően egyértelművé téve az Unió, illetve tagállamai közös álláspontját. Egy ilyen határozat elfogadása az Unió és a tagállamok szoros együttműködésére és közös fellépésére irányuló kötelezettség kifejezése. Ezzel ellentétben az egyedül a Tanács által, tagállamok nélkül elfogadott határozat egy megosztott Unió benyomását keltheti a külvilágban, és a párhuzamos kormányközi eljárás igénybevétele a tagállamok közötti eltérések kockázatával, valamint késedelemmel járhat. Ez az eljárás ekképpen kedvezőtlenebb a Szerződés szerinti célkitűzések szempontjából. Mindenesetre a hibrid határozat az Unió belső jogi aktusa, amelyet nem arra szánnak, hogy harmadik államok tudomására jusson, és még ha az tudomásukra jut is, kevéssé valószínű, hogy bármely jelentőséget tulajdonítanak az alkotói meghatározásának.

2. Elemzés

37. Keresetében a Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy semmisítse meg a megtámadott határozatot a csatlakozási megállapodásnak, valamint a kiegészítő megállapodásnak egyfelől az Unió általi aláírását, másfelől az Unió, illetve tagállamai általi ideiglenes alkalmazását illetően, figyelembe véve azt a tényt, hogy e határozatot a Tanács és a tagállamok képviselői együttesen fogadták el hibrid jogi aktusként, amely egyesít egy uniós jogi aktust és egy kormányközi jogi aktust.

38. Először is, meg kell jegyezni, hogy a Bizottság kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy a keresetével nem szándékozik a két szóban forgó nemzetközi megállapodás vegyes jellegét vitatni.[12] A kereset terjedelme a jelen ügyben tehát kizárólag a megtámadott határozat hibrid határozatként való elfogadása jogszerűségének kérdésére korlátozódik.

12 — Beadványaiban a Bizottság elmagyarázta, hogy arra való tekintettel, hogy a két szóban forgó megállapodás csupán az Izlandi Köztársaságnak és Norvég Királyságnak az EU–Egyesült Államok légiközlekedési megállapodáshoz való csatlakozására vonatkozik, amelyet már vegyes megállapodás alakjában kötöttek, nem szándékozik e megállapodások vegyes jellegét vitatni, annak elkerülése érdekében, hogy az Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kapcsolatokban jogi, illetve politikai bizonytalanság keletkezzen.

39. Továbbá, elöljáróban megjegyzem azt is, hogy noha a megtámadott határozat alaki szempontból egységes jogi aktusnak minősül, tartalmi szempontból valójában két különböző határozatot tartalmaz, így egyfelől a Tanács határozatát a szóban forgó megállapodásoknak az Unió általi aláírására és ideiglenes alkalmazására vonatkozóan, valamint másfelől a tagállamok képviselőinek kormányközi jogi aktusát az említett megállapodásoknak az ez utóbbiak általi ideiglenes alkalmazására vonatkozóan. Pontosan e két különböző jogi aktus együttes elfogadása és egyetlen jogi aktusban való egyesítése jogszerűségének a kérdése az, amely a Bizottság keresetének tárgyát képezi.

40. A Bizottság keresetében felhozott három jogalap, noha különböző szemszögekből vizsgálja ezt a kérdést, véleményem szerint, különböző szinteken egybeesik. E kereset ugyanis lényegében kétféle problémát vet fel. Egyfelől, a *belsőként* meghatározható vonatkozásában a jelen ügy tárgya azon uniós jogi aktusok elfogadására irányuló eljárásokkal és szavazási szabályokkal kapcsolatos rendelkezések alkalmazása, amelyek a nemzetközi megállapodásoknak az EUMSZ 218. cikkben meghatározott eljárási keretben való tárgyalását és megkötését érintik. Ebben az összefüggésben felmerül az uniós intézmények szervezeti és működési önállósága mértékének a kérdése is. Másfelől, *külső* vonatkozásában a jelen ügy az Unió külső tevékenységének konkrét folyamatára vonatkozó követelményeket is érint. Az ügy valójában az Unió nemzetközi szintű egységes képviseletének követelményét érintő kérdéseket vet fel, illetve az ezzel összefüggő, az Unió és tagállamai közötti szoros együttműködésre vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatos kérdéseket a vegyes megállapodások tárgyalására és megkötésére irányuló eljárás keretében. A jelen ügy az Unió külső tevékenységéből következő, a többi szerződő fél felé fennálló nemzetközi jogi kötelezettségeit is érinti.

41. A jelen ügyben felvetett jogi problémák megoldása tehát nem korlátozódhat a belső eljárási kérdések megvizsgálására, hanem figyelembe kell vennie azt is, hogy e kérdéseknek milyen hatása van az Unió külső tevékenységére. Ez tehát egy olyan értékelést tesz szükségessé, amely egyensúlyt teremt a jelen ügyben szóba jövő különböző elvek és gyakorlati követelmények között. Ilyen körülmények között megfelelőnek vélem a három jogalap együttes elemzését, a jelen ügyben felvetett kérdések általános bemutatásából kiindulva, majd ezután megvizsgálva a Bizottság keresetében hivatkozott kifogásokat az ítélkezési gyakorlat által kidolgozott elvek fényében.

a) A nemzetközi megállapodások Unió általi tárgyalására és megkötésére irányadó, EUMSZ 218. cikkben előírt eljárási keretről

42. Ami a jelen ügy belső vonatkozását illeti, az először is azzal kapcsolatban vet fel kérdést, hogy a megtámadott határozat elfogadásakor követett eljárás megfelel-e az EUMSZ 218. cikk rendelkezéseinek.

43. Az EUMSZ 218. cikk (1) bekezdéséből kitűnik, hogy e cikk célja az Unió és harmadik államok vagy nemzetközi szervezetek közötti megállapodások tárgyalására és megkötésére irányuló eljárások szabályozása. E cikk, amely az EUM-Szerződésnek „Az Unió külső tevékenységére” vonatkozó ötödik részének a „Nemzetközi megállapodások” című V. címében szerepel, általános jellegű rendelkezés, amelynek célja, hogy egységes és egyesített eljárást hozzon létre az említett megállapodásoknak az Unió általi tárgyalására és megkötésére. E rendelkezés kifejezi egyfelől az Unió abból következő új struktúráját, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével alakilag megszűntek a pillérek,[13] másfelől kifejezi az Unió külső tevékenységének új, megerősített dimenzióját, amelyet az EUSZ 21. és 22. cikknek, valamint az említett szerződés ötödik részének a beillesztése tükröz.

13 — Korábban a Szerződések különböző rendelkezései különböző eljárási szabályokat írtak elő a nemzetközi megállapodások tárgyalására és kötésére vonatkozóan, attól függően, hogy e megállapodásokat az első (EK 300. cikk), a második (EU 24. cikk), vagy a harmadik (EU 38. cikk) pillér keretében kötötték-e.

44. Az EUMSZ 218. cikk szerinti eljárást tehát az Unió által tárgyalt és megkötött minden megállapodásra alkalmazni kell, függetlenül azok természetétől és tartalmától, kivéve a Szerződések különös rendelkezéseiben kifejezetten előírt esetekben.[14] E rendelkezés egyébiránt alkalmazandó a külés biztonságpolitika keretében kötött megállapodásokra. Különösképpen, semmi nem utal arra, hogy e cikket ne kellene alkalmazni abban az esetben, ha a nemzetközi megállapodást vegyes megállapodás alakjában kötik meg.

45. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi megállapodás megkötéséhez vezető eljárás egy több szakaszból álló eljárás, az EUMSZ 218. cikk meghatározza e különböző szakaszok lefolytatásának szabályait, valamint a nemzetközi megállapodások Unió általi tárgyalása és megkötése során eljáró különböző intézmények szerepét, illetve azok hatásköreit.

46. Közelebbről, ami a jelen ügy szempontjából releváns rendelkezéseket érinti, kitűnik az EUMSZ 218. cikk (2) bekezdéséből, hogy a Tanács az az intézmény, amelynek jogában áll felhatalmazást adni a tárgyalások megkezdésére, elfogadni a tárgyalási irányelveket, felhatalmazást adni az aláírásra és megkötni az uniós megállapodásokat. Ekképpen az említett cikk (5) bekezdése értelmében a Tanács az, amely a főtárgyaló javaslata alapján határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására. Ugyanezen cikk (6) bekezdése úgy rendelkezik egyfelől, hogy a Tanács a főtárgyaló javaslata alapján a megállapodás megkötéséről határozatot fogad el, másfelől, hogy a Parlamentnek a megkötendő megállapodás tárgya szerint egyet kell értenie, illetve e bekezdés kizárólag konzultációs jogot biztosít számára. Az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése azon általános szabályt tartalmazza, amely szerint a Tanács – az e rendelkezés második albekezdésében meghatározott kivételekkel – az eljárás egésze során minősített többséggel jár el.

47. Az EUMSZ 218. cikk összefüggéseiből, valamint megszövegezéséből és szerkezetéből – valamint különösen arra irányuló célkitűzéséből, hogy a nemzetközi megállapodások Unió általi tárgyalásának és megkötésének általános jellegű rendszerét és eljárási szabályait fektesse le – következik, hogy maguk a Szerződések által kifejezetten szabályozott kivételek esetétől eltekintve a Tanács nem kerülheti meg az ott szereplő eljárásokat alternatív, vagy az említett cikkben előírt eljárásoktól eltérő eljárások alkalmazásával a nemzetközi megállapodások tárgyalására és megkötésére irányuló eljárás különböző szakaszaiban. A Tanács különösen nem fogadhat el olyan jogi aktust, amely nem minősül az említett eljárás valamely meghatározott szakaszában előírt határozatnak, vagy amelyet az EUMSZ 218. cikk által megkövetelt feltételektől eltérő feltételek között fogadnak el.[15] A Tanács azon kötelezettsége, hogy kövesse a Szerződések által előírt eljárásokat az EUSZ 13. cikk (2) bekezdéséből is következik, amelynek értelmében az egyes intézményeknek a Szerződésekben meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint kell eljárniuk.

48. E tekintetben azt is meg kell jegyezni, hogy két különleges kérdés kivételével[16], az EUMSZ 218. cikk sehol nem rendelkezik a tagállamoknak a nemzetközi megállapodások Unió általi tárgyalására vagy megkötésére irányuló eljárásba történő beavatkozásáról.[17] Maguk a tagállamok tehát semmilyen szerepet nem hivatottak játszani az EUMSZ 218. cikk szerinti – az Unió sajátjának minősülő – eljárás keretében.

14 — Mint az EUMSZ 207. cikk vagy az EUMSZ 219. cikk.

15 — Lásd analógia útján: Bizottság kontra Tanács ítélet (C-27/04, EU:C:2004:436, 81. pont). Beadványaiban a Tanács vitatja ezen ítélet alkalmazhatóságát a jelen ügyre, amennyiben az egy más helyzetet érintett, tudniillik egy olyan esetet, amelyben a Tanács nem fogadott el egy tervezett jogi aktust, és az Unió nemzetközi kapcsolataitól eltérő területről volt szó. E tekintetben mindazonáltal úgy vélem, hogy a Bíróság említett ítéletben tett elvi megállapításai általános érvényűek minden olyan esetben – mint az EUMSZ 218. cikk esetében –, amikor a Szerződések pontos rendelkezéseket írnak elő egyes területeken követendő eljárásokra vonatkozóan.

16 — Egyfelől az említett EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének második albekezdésében említett, az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodásról van szó, másfelől a Bíróság előzetes véleménye kikérésének lehetőségéről, ugyanezen cikk (11) bekezdése értelmében.

17 — Lásd ugyanilyen értelemben: Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-114/12, EU:C:2014:224, 174. pont).

49. Márpedig ezt a megállapítást nem kérdőjelezi meg az a körülmény, hogy az EUMSZ 218. cikk nemcsak a tisztán uniós megállapodásokra alkalmazandó, hanem a vegyes megállapodásokra is. Ugyanis a vegyes megállapodások esetén az EUMSZ 218. cikk kizárólag az Uniónak a vegyes megállapodásokban való részvételére lesz alkalmazandó, és a tagállamokéra nem. Ez utóbbiak vegyes megállapodásokban való részvételét – annak belső vonatkozásai tekintetében – az egyes nemzeti jogok, és – annak külső vonatkozásai tekintetében – a nemzetközi közjog fogja szabályozni. [18]

b) A jogalapról és a szavazási szabályokról

50. A megtámadott határozatnak hibrid – egy uniós jogi aktust és egy kormányközi jogi aktust egyesítő – határozatként való elfogadása továbbá kérdéseket vet fel egyfelől az alkalmazott jogalapra, másfelől a Szerződések által előírt szavazási szabályok tiszteletben tartására vonatkozóan.

51. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a jogbiztonság megköveteli, hogy minden joghatás kiváltására irányuló uniós jogi aktus a kötelező erejét az olyan, annak jogi formáját előíró uniós jogi rendelkezésből származtassa, amelyet a jogi aktus jogalapként kifejezetten megjelöl. E jogalap megjelölés először is fontos a Tanácson belüli szavazás módjának meghatározásához, másodszor, különös jelentőséggel bír a jogi aktus elfogadásával érintett uniós intézmények jogosultságainak megóvása szempontjából, és harmadszor, rögzíti az Unió és a tagállamok között a hatáskörök megosztását, elkerülve a zavar keltését az Unió hatáskörének jellegét illetően, és azt, hogy gyengítse ez utóbbit a nemzetközi tárgyalások során az álláspontjának megvédésében. [19]

52. Ezenkívül meg kell azt is jegyezni, hogy a Bíróság többször kimondta, hogy az intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződések állapítják meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek. [20] Kizárólag a Szerződések hatalmazhatnak fel valamely intézményt arra, hogy különleges esetekben eltérjen a Szerződésekben megállapított valamely döntéshozatali eljárástól. Egyébként pedig valamely intézmény arra vonatkozó lehetőségének elismerése, hogy a Szerződésekben előírt valamely határozathozatali eljárástól eltérjen, és egy alternatív eljárást fogadjon el, az adott intézmény számára egyfelől olyan hatáskör biztosításához vezetne, amely folytán egyoldalúan eltérhetne a Szerződés által előírt szabályoktól, ami nyilvánvalóan nem fogadható el, [21] másfelől az adott intézmény számára lehetővé válnék az intézményi egyensúly elvének megsértése, amely elv magában foglalja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja. [22]

53. E tekintetben azt is meg kell továbbá jegyezni, hogy a Bíróság meglehetősen óvatos megközelítést fogadott el az uniós jogi aktusok elfogadására irányuló különböző eljárások egyesítése vonatkozásában. Így, ami a két jogalap alkalmazását illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében két jogalap halmozása kizárt, amennyiben az azokra külön–külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek. [23] Pontosan ez volt a helyzet az ún. „titán-dioxid”-ügyben, [24] amelynek a jelen ügyre való alkalmazhatósága hosszú vita tárgyát képezte a felek között. Abban az ügyben a Tanács

18 — Ugyanilyen értelemben ugyanott (171. pont).

19 — Bizottság kontra Tanács ítélet (C-370/07, EU:C:2009:590, 39., 48. és 49. pont).

20 — Lásd: Egyesült-Királyság kontra Tanács ítélet (68/86, EU:C:1988:85, 38. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-133/06, EU:C:2008:257, 54. pont).

21 — Lásd: Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:2008:257, 55. és 56. pont).

22 — Uo. (57. pont) és Parlament kontra Tanács ítélet (C-70/88, EU:C:1990:217, 22. pont). Lásd az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését is.

23 — Parlament kontra Tanács ítélet (C-164/97 és C-165/97, EU:C:1999:99, 14. pont);, Bizottság kontra Tanács ítélet (C-338/01, EU:C:2004:253, 57. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-130/10, EU:C:2012:472, 45. és az azt követő pontok , valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 — Bizottság kontra Tanács – úgynevezett „titán-dioxid” – ítélet (C-300/89, EU:C:1991:244, különösen: 17–21. pont).

egyhangúlag fogadott el egy irányelvet [25] az EGK-Szerződés 130 S. cikke [26] alapján, miközben a Bizottság a megsemmisítés iránti keresetében azt állította, hogy ezt az irányelvet az EGK-Szerződés 100 A. cikke alapján kellett volna elfogadni, amely azt írta elő, hogy a Tanács minősített többséggel jár el. [27] A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy jogalapok halmozódása esetén a Tanácsnak mindenesetre egyhangúlag kellett volna szavaznia, amely az együttműködési eljárás alapvető elemét, azaz a minősített többséggel történő szavazást sértette volna, ezáltal megfosztva ezen eljárást annak lényegétől. [28] [29]

c) Az intézmények önállóságának elvéről

54. A Tanács és egyes tagállamok azt állítják, hogy a hibrid határozatok elfogadása az uniós intézmények önállósága elvének kifejezése, amely lehetővé teszi a Tanács számára, hogy megválassza a nemzetközi megállapodások tárgyalására és megkötésére irányuló eljárásban szükséges engedélyek megadásának alakját.

55. Ugyanis hatásköreik keretében az uniós intézmények szabadon szervezhetik meg a működési szabályaikat. Ez a jogkör az uniós intézmények önállósága elvének kifejezése, amely a Szerződések rendelkezéseiből eredeztethető, amelyek hatáskört ruháznak az említett intézményekre annak érdekében, hogy azok maguk fogadják el eljárási szabályzataikat a saját működésük, illetve szolgálataik működésének biztosítása érdekében. [30] Ez a Bíróság által több alkalommal elismert elv [31] az intézmények számára kijelölt azon feladatnak a következménye, hogy az Unió érdekében járjanak el, és a megfelelő működésük alapvető feltételének minősül. [32] A Tanács ekképpen elfogadta saját eljárási szabályzatát, amely meghatározza a működésének és a szervezetének szabályait. [33]

56. Az intézmények önállóságának elve azonban nem korlátlan. Ezt az önállóságot az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése szerint „a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül” és „az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint” kell gyakorolni. Ennélfogva, noha a Szerződések releváns rendelkezései által ráruházott belső szervezeti jogkör alapján minden intézmény jogosult a megfelelő működésének és eljárásai lefolytatásának biztosítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtenni, [34] ezen intézkedések, vagy ezek alkalmazásai nem térhetnek el a Szerződések által előírt eljárásoktól. Ezenkívül, a belső szervezeti jogkör nem sértheti az intézményi egyensúlyt vagy az Unió és tagállamai közötti hatáskörmegosztást.

25 — Lásd különösen: a titán-dioxid-ipar hulladékai által okozott szennyezés csökkentésére és lehetséges megszüntetésére kidolgozott programok közelítését szolgáló eljárásokról szóló, 1989. június 21-i 89/428/EGK tanácsi irányelv (HL L 201., 56. o.).

26 — E cikk a környezetvédelem területén egyhangú szavazást írt elő a Tanács keretében, a Parlamenttel való egyszerű konzultációt követően.

27 — Ez a cikk, amely lényegében a jelenlegi EUMSZ 114. cikknek felel meg, a Parlamenttel való együttműködési eljárás alkalmazását írta elő, amelynek keretében a Tanács minősített többséggel járt el.

28 — Lásd az említett ítélet 16–20. pontját. Ugyanezen ítélet 21. pontjában a Bíróság azt is megállapította, hogy sérültek a Parlament jogkörei. Azonban – amint az a következő lábjegyzetben hivatkozott ítéletekből következik – a Parlament jogköreinek megsértése az ítélkezési gyakorlatban nem minősül szükséges feltételnek a jogalapok összeegyeztethetetlenségének megállapításához, mivel e tekintetben elégséges feltétel a szavazási szabályok összeférhetetlen jellege.

29 — Más ügyekben a Bíróság megállapította, hogy a két szóban forgó jogalap összeegyeztethetetlen, amennyiben egyhangúság kell ahhoz, hogy valamely jogi aktust elfogadjanak az egyik alapján, míg minősített többség elégséges, hogy valamely jogi aktust érvényesen elfogadhassanak a másik alapján. Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet (EU:C:2004:253, 58. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:2012:472, 47. és 48. pont).

30 — Lásd különösen a Parlament vonatkozásában az EUMSZ 232. cikket, az Európai Tanács vonatkozásában az EUMSZ 235. cikk (3) bekezdést, a Tanács vonatkozásában az EUMSZ 240. cikk (3) bekezdést, és a Bizottság vonatkozásában az EUMSZ 249. cikk (1) bekezdést.

31 — A Bíróság az intézmények önállóságának elvét a tevékenységeik különböző aspektusai tekintetében elismerte, például a tisztviselőik és alkalmazottaik kiválasztását illetően lásd többek között: AB-ítélet, C-288/04, EU:C:2005:526, 26. és 30. pont, vagy intézményeik, illetve alkalmazottaik által feladatuk ellátása során okozott károk megtérítése keretében Sayag és társai kontra Leduc és társai ítélet, 9/69, EU:C:1969:37, 5. és 6. pont.

32 — Lásd e tekintetben Geelhoed főtanácsnoknak a Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich ügyre (C-165/01, EU:C:2003:224, 98. pont), valamint az AB-ügyre (C-288/04, EU:C:2005:262, 23. pont) vonatkozó indítványát.

33 — Lásd a Tanács később módosított eljárási szabályzatát, amely az annak elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi határozat (HL L 325, 36. o.) mellékletét képezi.

34 — Lásd ebben az értelemben: Luxembourg kontra Parlament ítélet (230/81, EU:C:1983:32, 38. pont).

57. Másfelől az intézmények önállóságának elve korlátot jelent a tagállamok felé. Ugyanis ez az elv magában foglalja azt, hogy az intézmények belső és szervezeti működésének teljes mértékben függetlennek kell lennie a tagállamoktól,[35] amelyeknek – a Szerződések által meghatározott határokon belül – tartózkodniuk kell attól, hogy az uniós intézmények szervezetének, eljárásainak és feladatainak önmeghatározásába beavatkozzanak. A tagállamok ezen beavatkozás kerülésére vonatkozó kötelezettsége egyébként pedig az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt jóhiszemű együttműködés elvének kifejezése.

d) Az Unió egységes képviseletére vonatkozó követelményről és a jóhiszemű együttműködés elvéről

58. Ami a jelen ügy külső vonatkozását illeti, az először is az Unió nemzetközi képviseletére, illetve az Unió és tagállamai közötti kapcsolatok e tekintetben való alakulására vonatkozó kérdéseket vet fel.

59. A felek álláspontjai e kérdés tekintetében egymással teljesen ellentétesek. A Bizottság ugyanis úgy véli, hogy a hibrid határozatok elfogadása „elhomályosíthatja" az Unió önálló jogalanyiságát a nemzetközi kapcsolatokban, míg a Tanács úgy véli, hogy a hibrid határozatok az Unió és a tagállamok közötti együttműködés legteljesebb kifejezésének minősülnek.

60. E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy a Szerződések kifejezetten előírják a kölcsönös jóhiszemű együttműködés kötelezettségét az Unió és tagállamai (EUSZ 4. cikk, (3) bekezdés), valamint az uniós intézmények (EUSZ 13. cikk, (2) bekezdés, második mondat) között.[36] Különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében a tagállamoknak segíteniük kell az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

61. Továbbá meg kell jegyezni azt is, hogy amikor a Bíróságnak az Unió külső tevékenységével kapcsolatos kérdésekkel kellett foglalkoznia, több alkalommal kiemelte azt a követelményt, hogy az Unió a nemzetközi színtéren egységesen legyen képviselve,[37] valamint annak szükségességét, hogy az Unió külkapcsolataiban biztosítsák tevékenységének és képviseletének egységességét és koherenciáját.[38]

62. E követelmények még nyomatékosabbak akkor, ha valamely megállapodás vagy egyezmény részben az Unió, részben a tagállamok hatáskörébe tartozik, és a megállapodásokat vegyes megállapodásokként kötik, mint a csatlakozási megállapodás és a kiegészítő megállapodás esetében. Ezekben az esetekben az ítélkezési gyakorlat különösen hangsúlyozta azt a tényt, hogy az Unió egységes képviseletére, illetve külkapcsolataiban az egységesség és koherencia biztosítására vonatkozó, említett követelmények előírják a szoros együttműködés biztosítását a tagállamok és az uniós intézmények között, mind a tárgyalási és szerződéskötési folyamat során, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során.[39] Szoros összefüggés áll fenn tehát az Unió egységes nemzetközi képviseletére vonatkozó követelmény, illetve az Unió és tagállamai között fennálló, kölcsönös jóhiszemű együttműködési kötelezettség között.[40]

35 — Lásd Geelhoed főtanácsnoknak a Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich ügyre (C-165/01, EU:C:2003:224, 98. pont), valamint az AB-ügyre (C-288/04, EU:C:2005:262, 23. pont) vonatkozó indítványát.

36 — Lásd e tekintetben: Parlament kontra Tanács ítélet (C-65/93, EU:C:1995:91, 23., 27. és 28. pont).

37 — Lásd többek között: 2/91. sz. vélemény (EU:C:1993:106, 36. pont); 1/94. sz. vélemény (EU:C:1994:384, 108. pont); Bizottság kontra Svédország ítélet (C-246/07, EU:C:2010:203, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 — Bizottság kontra Luxembourg ítélet (C-266/03, EU:C:2005:341, 60. pont); Bizottság kontra Németország ítélet (C-433/03, EU:C:2005:462, 66. pont); Bizottság kontra Svédország ítélet (EU:C:2010:203, 75. pont).

39 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Svédország ítélet (EU:C:2010:203, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 — Lásd e tekintetben: Bizottság kontra Írország ítélet (C-459/03, EU:C:2006:345, 173. és 174. pont); Bizottság kontra Svédország ítélet (EU:C:2010:203, 69–71. pont és 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63. Ebben az összefüggésben a Bíróság elismerte egyfelől, hogy az intézmények és a tagállamok feladata minden szükséges intézkedést megtenni az ilyen együttműködés legmegfelelőbb biztosítása érdekében.[41] Másfelől a Bíróság elismerte, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott jóhiszemű együttműködési kötelezettségből következik, hogy a tagállamok nem avatkozhatnak be az Unió jogköreinek gyakorlásába, tekintettel arra, hogy e jog kizárólag az uniós intézményeket illeti meg, és nem kérdőjelezhetik meg az Unió önálló fellépésre vonatkozó lehetőségét a külkapcsolatokban.[42]

e) A megtámadott határozat harmadik államok tekintetében való relevanciájáról

64. A jelen ügy felveti a hibrid határozatoknak a harmadik államok – a nemzetközi megállapodás szerződő felei – számára való relevanciájának kérdését is. Ugyanis a Tanács és bizonyos kormányok az olyan határozatokat, mint a megtámadott határozat, tisztán belső jogi aktusnak minősítenek. Véleményük szerint ebből következően e jogi aktusokat nem arra szánják, hogy azok harmadik államok tudomására jussanak, és így ez utóbbiak nem tulajdonítanak jelentőséget e jogi aktusok alkotói meghatározásának.

65. E tekintetben emlékeztetni kell egyfelől arra, hogy amikor az Unió elfogad valamely jogi aktust, tiszteletben kell tartania a nemzetközi jog egészét, beleértve a nemzetközi szokásjogot, amely köti az uniós intézményeket.[43] Másfelől, amikor az Unió és tagállamai – akár vegyes alakban, akár nem – nemzetközi megállapodásokat kötnek, meg kell felelniük a szerződésekkel kapcsolatos szokásjogra vonatkozóan az 1969. évi és 1986. évi bécsi egyezményekkel kodifikált nemzetközi jognak.[44]

66. Márpedig a nemzetközi jogban az általános szabály az, hogy azok az intézkedések, amelyek révén valamelyik fél – belső jogával, vagy nemzetközi szervezet esetében belső szervezeti szabályaival összhangban – teljesíti valamely nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségeit, fő szabály szerint nem érinti a megállapodásban részt vevő többi felet.[45]

67. Ugyanakkor egyfelől, a nemzetközi jog elismer bizonyos – jóllehet korlátozott – mértékű relevanciát a szerződések megkötésére vonatkozó hatáskörrel kapcsolatos belső jogi rendelkezéseknek, valamint a nemzetközi szervezet belső szabályainak.[46] A nemzetközi jogban tehát nem teljesen kizárt az, hogy az EUMSZ 218. cikk által előírt eljárásban elfogadott határozat relevanciával bír a többi szerződő állam számára.

68. Másfelől, abban az esetben, ha a megállapodást vegyes megállapodásként kötik, és így az Unió és tagállamai a megállapodás egymással kapcsolatban álló, ugyanakkor különálló feleinek minősülhetnek, a valamely nemzetközi megállapodás felei közötti jogbiztonság, valamint a szerződések jóhiszemű végrehajtásának követelményéből[47] véleményem szerint az következik, hogy az Unió azon belső jogi aktusa, amellyel valamely vegyes megállapodást fogad el, ne fedhesse el azt a tényt, hogy az Unió a megállapodás teljes jogú szerződő fele.

41 — Lásd e tekintetben: 2/91. sz. vélemény (EU:C:1993:106, 38. pont), valamint Bizottság kontra Tanács ítélet (C-25/94, EU:C:1996:114, 48. pont).

42 — Lásd ebben az értelemben: 1/78. sz. határozat (EBHT 1978., 2151. o., 33. pont) az EAK-Szerződés 192. cikkével kapcsolatosan, amelynek szövege lényegében megegyezik az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének harmadik albekezdésével.

43 — Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 101. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 — A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i bécsi egyezmény (*Recueil des traités des Nations Unies*, 1155. kötet, 331. o.; kihirdette: 1987. évi 12. tvr.), és az államok és a nemzetközi szervezetek közötti és a nemzetközi szervezetek közötti szerződések jogáról szóló, 1986. március 21-i bécsi egyezmény (A/CONF.129/15).

45 — Kitűnik ugyanis mindkét, 1969. évi és 1986. évi bécsi egyezmény 27. cikkéből, hogy egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire – vagy nemzetközi szervezet esetében a szervezet szabályaira – annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni. Ez a szabály mindazonáltal nem érinti a két szerződés 46. cikkét (lásd: következő lábjegyzet).

46 — A két, 1969. évi és 1986. évi bécsi egyezmény 46. cikke értelmében a szerződéskötési hatáskörre vonatkozó belső jogi rendelkezés megsértése csupán akkor releváns, ha a szóban forgó szabályokra vonatkozó jogsértés szemmel látható, vagy ha a jogsértés alapvető fontosságú belső jogi szabályra vonatkozik. Lásd az említett egyezmények 5. cikkét is.

47 — Lásd az 1969. évi, illetve az 1986. évi bécsi egyezmény 26. cikkét.

f) A megtámadott határozat jogszerűségéről

69. A jelen ügyben az összes, fenti pontban kifejtett elv és ott hangsúlyozott követelmény fényében kell értékelni a megtámadott határozat jogszerűségét. Ennek érdekében e határozat vizsgálatából kell kiindulni.

70. Először is, ami a megtámadott határozat alkotóit illeti, kitűnik annak elnevezéséből, valamint az első jogalapjából, hogy e határozat a Tanács és a Tanács keretében ülésező tagállami képviselők által együttesen elfogadott jogi aktusnak minősül. Továbbá, ami azt a jogalapot illeti, amelyre alapítva a megtámadott határozatot elfogadták, meg kell állapítani, hogy e határozat kifejezetten megjelöli, hogy az az EUMSZ 100. cikk (2) bekezdésén alapul, összefüggésben az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdésével és (8) bekezdésének első albekezdésével. E jogalapok mind a jogi aktus minősített többséggel való elfogadásáról rendelkeznek. A megtámadott határozat semmilyen más jogalapot nem említ.

71. Ezek után, ami a megtámadott határozat tartalmát illeti, kitűnik a jelen indítvány 8–10. és 19. pontjából, hogy az felhatalmazást ad mind a szóban forgó megállapodások Unió általi aláírására és ideiglenes alkalmazására, mind az említett megállapodások tagállamok általi ideiglenes alkalmazására a hatályos nemzeti jogszabályok szerint megengedett mértékben. E jogi aktus magában foglalja mindezen elemeket anélkül, hogy világosan meg lehetne különböztetni, hogy (tárgyi értelemben) melyik rész tulajdonítható a Tanács határozatának, és melyik rész tulajdonítható a tagállami képviselők határozatának. Ez különösen a megtámadott határozat 3. cikkének megfogalmazásából tűnik ki, amely ugyanabban a rendelkezésben tartalmazza a szóban forgó megállapodásoknak az Unió és a tagállamok általi ideiglenes alkalmazására való felhatalmazást.

72. A megtámadott határozat tartalmának, valamint szerkezetének fényében meg kell állapítani, hogy mind a Tanács, mind a tagállamok képviselői részt vettek e határozat egészének, illetve minden elemének elfogadásában. Ekképpen egyfelől a tagállamok képviselői részt vettek a szóban forgó megállapodásoknak az Unió általi aláírására és ideiglenes alkalmazására való felhatalmazásban, és a Tanács részt vett az említett megállapodásoknak a tagállamok általi ideiglenes alkalmazására való felhatalmazásban. [48]

73. Ezt a megállapítást egyébiránt alátámasztják a megtámadott határozat elfogadásakor alkalmazott eljárási szabályok, amelyek azt mutatják, hogy az Unió határozatának, illetve a tagállamok kormányközi jogi aktusának elfogadására irányuló eljárások nem különültek el egymástól. Ugyanis, noha beadványaiban több tagállam számba vette azt a lehetőséget, hogy a megtámadott határozat két tárgyi részét különböző szavazási eljárások megtartásával fogadták el, a Bíróság előtti tárgyalás során a Tanács véglegesen tisztázta, hogy a megtámadott határozatot egyetlen alkalommal, konszenzussal fogadták el, egy egyszerűsített eljárást követve, vita nélkül, és anélkül hogy szavazásra került volna sor. Tehát a jogi aktus két részét illetően nem került sor különálló határozathozatali eljárásokra, csupán egyetlen és egységes elfogadásra irányuló eljárásra.

74. A fenti megállapításokból a következő megfontolásokra jutok.

75. Először is, a megtámadott határozat hibrid jogi aktusként olyan jogi aktusnak minősül, amelyről a Szerződések nem rendelkeznek. Közelebbről egy olyan jogi aktusról van szó, amelyet a Tanács a nemzetközi megállapodások Unió általi tárgyalására és megkötésére irányuló eljárás egyik szakaszának keretében fogadott el, de amelyről az EUMSZ 218. cikk nem rendelkezik. E jogi aktust ezenkívül egy olyan eljárás alkalmazásával fogadták el, amelyről az említett cikk szintén nem rendelkezik. Ugyanis – amint azt a jelen indítvány 48. pontjában már kiemeltem – az EUMSZ 218. cikk a tagállamok mint olyanok számára semmilyen szerepről nem rendelkezik azon intézkedések elfogadására irányuló eljárás

48 — A Bíróság ugyanígy értelmezte a Tanács és a Tanács keretében ülésező tagállami képviselők valamely hibrid határozatát a kereset elfogadhatóságára vonatkozó elemzésében a Bizottság kontra Tanács ítéletben (EU:C:2014:2151, 41. pont).

keretében, amelyeket az Uniónak az ott meghatározott eljárás különböző szakaszaiban hoznia kell. Ennélfogva, azáltal hogy a Tanács bevonta a tagállamokat a megtámadott határozat elfogadásába, egyoldalúan eltért ettől az eljárástól, és egy olyan jogi aktust fogadott el, amelyről a Szerződések nem rendelkeznek.

76. Másodszor, a hibrid jogi aktus összes elválaszthatatlan összetevőjét illető, egyszerre történt elfogadásának az volt a következménye, hogy egyetlen határozathozatali eljárást követtek az elfogadásakor, egy olyan eljárást, amelyben keveredett az EUMSZ 218. cikk (5) és (8) bekezdésében, valamely uniós jogi aktus minősített többséggel történő elfogadására előírt eljárás, és egy, az uniós jogi kerettől idegen eljárás, amely ráadásul egy olyan, a Szerződések által elő nem írt jogi aktus elfogadására irányult, amelynek elfogadásához az összes beavatkozó állam közös megállapodása szükséges. Egyébiránt a Tanács és egyes kormányok maguk is elismerték, hogy a kormányközi határozat elfogadásának eljárási szabályai a Szerződések jogi keretén kívül esnek.

77. Márpedig ennek az egyesítésnek az volt a következménye, hogy a megtámadott határozatban megjelölt jogalapok nem ténylegesen határozták meg a hibrid jogi aktus elfogadásához szükséges szavazási szabályt. Ugyanis – noha e jogalapok a határozat minősített többséggel való elfogadását írják elő – a hibrid jogi aktus ilyen alakban való elfogadásához közös megállapodásra volt szükség, tekintettel olyan jogi aktusként való megalkotására, amelynek a két tárgyi része elválaszthatatlan egységet képez. Véleményem szerint, ennek szükségszerűen az volt a következménye, hogy a minősített többséggel történő eljárást annak lényegétől fosztották meg, és hogy az EUMSZ 218. cikkben előírt eljárás lényeges elemét képező többségi szabályt a titán-dioxid-ügyben hozott ítélet szerinti ítélkezési gyakorlat értelmében megsértették.[49]

78. E megfontolásokból következően a megtámadott határozat hibrid jogi aktus alakjában való elfogadása nem felel meg sem az EUMSZ 218. cikk (2), (5) és (8) bekezdésének, sem a jelen indítvány 47., 51., 52. és 53. pontjában említett ítélkezési gyakorlatban kifejtett követelményeknek.

79. Ami a szavazási szabályok tiszteletben tartását illeti, még egyszer meg kell jegyeznem, hogy itt nem cél kétségbe vonni azon szabályokat, amelyek alapján a Tanács keretében azon szavazási eljárások folynak, amelyeknek megszervezése az önállóságához tartozik. A jelen ügy tárgya nem érinti a megtámadott határozat elfogadásakor alkalmazott egyszerűsített és vita nélküli – a Tanács által a tárgyalás során említett –belső szavazási eljárás jogszerűségét. Mindazonáltal a jelen ügyben ezt az egyszerűsített eljárást egy olyan határozat elfogadásához alkalmazták, amely egyesít egy, a Szerződések által előírt eljárás szerint elfogadott jogi aktust, és egy, az Unió jogi keretétől idegen jogi aktust, amelyet e kerettől szintén idegen eljárások szerint fogadtak el, és amelynek elfogadásához az uniós jogi aktus elfogadásához szükséges szavazási szabálytól eltérő szabály szükséges.

49 — A Tanács és egyes beavatkozó tagállamok vitatják az említett titán-dioxid ügyre (EU:C:1991:244) vonatkozó ítélkezési gyakorlat a jelen ügyre való alkalmazhatóságát. E tekintetben úgy vélem, hogy igaz az, hogy a titán-dioxid-ügy és a jelen ügy eltérnek egymástól, amennyiben az első az két uniós jogi jogalap alkalmazására vonatkozott, míg a második ügyben nincs szükség uniós jogi jogalaphoz a hibrid határozat kormányközi összetevőjéhez. Mindazonáltal úgy vélem, hogy az ebben az ítéletben kifejtett ítélkezési gyakorlatbeli elvek (lásd a jelen indítvány 53. pontját) kétségtelenül alkalmazhatók analógia útján, különösen egy olyan esetben, mint a jelen ügyben, amely nem az Unió két belső eljárásának egyesítésére, hanem valamely uniós eljárásnak az Unió jogi keretétől idegen eljárással való egyesítésére vonatkozik.

80. Márpedig úgy hiszem, hogy egy ilyen egyesítés elfogadása – a gyakorlat esetleges bevett [50] vagy *sui generis* [51] jellege ellenére – az uniós intézmények önálló határozathozatali eljárása beszennyezésének veszélyes precedensévé válhat, amely ennélfogva sértheti az Unió mint önálló jogrend [52] autonómiáját, és mindezt úgy, hogy közben a Bíróság ítélkezési gyakorlata – amint az a jelen indítvány 53. pontjából kitűnik – megszorító megközelítést fogad el még az Unió belső eljárásainak egyesítését és a jogalapok halmozását illetően is. [53]

81. Ezenkívül, nem hiszem, hogy elfogadható azon érv, amely szerint az EUMSZ 218. cikkben előírt szavazási szabályt nem sértették meg, mivel az egyhangúság mindig magában foglalja a minősített többséget. Először is – amint a jelen indítvány 76. és 77. pontjában megjegyeztem –a megtámadott határozatot nem egyhangúlag, a Szerződések által előírt és abba illeszkedő eljárás szerint fogadták el, hanem egy olyan eljárás és szavazási szabály szerint, amely a Szerződések keretein kívül esik. E megállapítás egyébiránt kizárja, hogy – amint azt a finn kormány állítja – a Tanács az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdését alkalmazhatta volna. Továbbá – amint azt Sharpston főtanácsnok helyesen megjegyezte, az a határozat, amelyet senki sem kifogásol, nem szükségszerűen ugyanolyan, mint amelyben a résztvevők minősített többséggel meg tudnak egyezni, amennyiben egy olyan határozat tartalmát, amely megkaphatja a minősített többséget, adott esetben enyhíteni kell annak érdekében, hogy egyhangúlag vagy tiltakozás nélkül fogadják el. [54]

82. Ami az önállóság elvére való hivatkozást illeti, kitűnik a jelen indítvány 56. pontjában tett megállapításokból, hogy ez az elv nem igazolhatja a Szerződések által előírt eljárásoktól való eltérést. Igaz ugyan, hogy a Tanács szabadon szervezheti meg a belső működését, és a határozatai elfogadásának szabályait, nem folyamodhat alternatív eljárásokhoz, illetve nem módosíthatja a Szerződések által előírt szavazási szabályokat. Valójában annak fényében, amit a jelen indítvány 57. pontjában kifejtettem, még az is felmerül bennem, hogy nem sérült-e az intézmények önállóságának elve azzal, hogy engedélyezték a tagállamok részvételét az Unió egyik intézményének határozathozatali eljárásában.

83. Mindazonáltal a hibrid határozat elfogadása szükségszerű következménye volt-e az annak alapjául szolgáló nemzetközi megállapodások vegyes jellegének? Az ilyen határozat elfogadása szükséges volt-e az Unió egységes nemzetközi képviseletének biztosítása érdekében? Nem vagyok róla meggyőződve.

84. Először is, igaz, hogy a közös határozat elfogadása az Unió és tagállamai közötti együttműködés legszorosabb alakja, és vegyes megállapodások kötése esetén a Bíróság kifejezetten kiemelte az ilyen szoros együttműködés szükségességét. Mindazonáltal egyfelől – amint az már helyesen megjegyzésre került – [55] a jóhiszemű együttműködés elvére, amelyből – amint az a jelen indítvány 62. pontjában

50 — A Tanács által hivatkozott azon körülmény, amely szerint a hibrid határozatok elfogadása – különösen a légiközlekedési ágazatban – bevett gyakorlatnak minősül, még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően is, nem igazolhatja, és nem is befolyásolhatja a megtámadott határozat jogszerűségét, amennyiben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Tanács puszta gyakorlata nem indokolhatja a Szerződés szabályaitól való eltérést (lásd 1/08. sz. vélemény, EU:C:2009:739, 172. pont; Bizottság kontra Tanács ítélet, EU:C:2009:590, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 — A tárgyalás során hangsúlyozott azon körülmény, amely szerint a hibrid határozatok elfogadása szinte *sui generis* jellegű gyakorlatnak minősül, amelyet különösen a légiközlekedési ágazatban alkalmaznak, amikor a beavatkozó jogalanyok (a tagállamok és az intézmények) nyilvánvalóan egyetértenek, nem szolgál igazolásul valamely jogellenes gyakorlat elfogadásához. Ezenkívül, a tárgyaláson folyt vitából kitűnt, hogy e gyakorlat alkalmazása nem szükségszerűen korlátozódik ezekre az esetekre.

52 — Az Unió jogrendjének önállóságáról lásd: Costa-ítélet (6/64, EU:C:1964:66, 1158. o.); 2/13. sz. vélemény (EU:C:2014:2454) 174., 183. és 201. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

53 — E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Tanács, több tagállam támogatását élvezve azt állítja, hogy a különböző szavazási szabályok vegyítése mindennapi gyakorlat a Tanács keretében, és hogy a Bíróság elismerte azt. A Tanács a Kadi et Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítéletre (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 211–214. pont), valamint a Parlament kontra Tanács ítéletre (C-166/07, EU:C:2009:499, 69. pont) hivatkozik. Mindazonáltal ezen ítélkezési gyakorlat, amely kizárólag a Szerződésnek azon cikkére vonatkozik, amely a jelenlegi EUMSZ 352. cikknek felel meg, egyáltalán nem érvényteleníti a jelen indítvány 53. pontjában kifejtett ítélkezési gyakorlatbeli elvet, amely szerint kizárt a jogalapok halmozása, amennyiben az azokban előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek. Márpedig a jelen esetben, nem is két különböző jogalap összeegyeztethetőségéről van szó az Unió eljárásainak keretében, hanem valamely uniós aktus és valamely, teljesen az Unió eljárásain kívül, különböző szavazási szabályok alkalmazásával elfogadott jogi aktus egyesítéséről. Az említett ítélkezési gyakorlatbeli elv tehát a jelen esetben szerintem még inkább alkalmazandó.

54 — Lásd ugyanilyen értelemben Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványát (EU:C:2014:224, 189. pont).

55 — Ugyanilyen értelemben ugyanott (195. pont).

említésre került – a szoros együttműködési kötelezettség következik, nem lehet hivatkozni az eljárási szabályok megsértésének igazolásaként. A vegyes megállapodások keretében az Unió és a tagállamai közötti szoros együttműködésnek a Szerződésekben foglalt szabályok tiszteletben tartásával kell megvalósulnia.

85. Maguknak a tagállamoknak a beavatkozása az Unió eljárásába nem volt szükséges sem a megállapodás Unió nevében történő aláírásához, sem annak Unió általi ideiglenes alkalmazásához. Annak engedélyezésével, hogy a tagállamok beavatkozzanak az Unió határozatába, a Tanács – a tárgyaláson általa állítottakkal ellentétben – nem a tagállamok érdekeit szolgálta az EUSZ 13. cikk (1) bekezdése értelmében, hanem inkább engedélyezte az Unió jogköreinek gyakorlásába való beavatkozást, megkérdőjelezve az Unió önálló fellépésre való képességét a külkapcsolatok területén, megsértve a jelen indítvány 63. pontjában említett ítélkezési gyakorlatot.

86. Ugyanis ez a beavatkozás arra engedhet következtetni, hogy az Unió nem jogosult nemzetközi megállapodások aláírására és ideiglenes alkalmazására vonatkozóan egyedül határozatot hozni azokon a területeken, amelyeken a saját, tagállamok által ráruházott hatásköreit gyakorolja. Ez a megközelítés, távol attól, hogy erősítse az Unió nemzetközi megjelenését, véleményem szerint gyengítheti az Uniót mint a nemzetközi színtér teljes jogú szereplőjét, azáltal hogy elfedi annak független és önálló nemzetközi jogalanyiságát.

87. Ebből következően a Tanács ilyen eljárásával túlment szerintem a Szerződések által ráruházott hatáskörök határain, és az ott meghatározott célokkal ellentétesen járt el, megsértve az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését. [56]

88. Másodszor, meg kell jegyezni, hogy maga a Tanács is elismerte, hogy a hibrid határozat elfogadásának léteznek alternatív megoldásai, például két különálló – egy tanácsi, és egy másik, tagállami képviselői –határozat egyidejű elfogadása. [57] A Tanács és a tagállamok mindazonáltal azt állítják, hogy ez a megoldás határozottan kedvezőtlenebb, mivel kevésbé hatékony, és jelentős gyakorlati jellegű problémákat okozhat, többek között a hatáskörök meghatározása kapcsán, amikor – mint rendes körülmények között a légiközlekedési ágazatban kötött megállapodások esetén – a megállapodás egy oszthatatlan egységet alkot, oly módon, hogy az Unió és a tagállamok hatáskörei elválaszthatatlanok.

56 — E tekintetben hozzá kell tennem, hogy nem vagyok meggyőződve a Bizottság által javasolt azon lehetőségről, hogy ki kellene alakítani az uniós intézményeknek magával az Unióval szemben fennálló együttműködési kötelezettségét. Ugyanis az uniós intézmények az Unió részei, következésképpen ők alkotják magát az Uniót. Az ilyen együttműködési kötelezettség kialakítása számomra egyenértékűnek tűnik annak kijelentésével, hogy az intézményeknek önmagukkal kell együttműködniük. Ellenben úgy tűnik számomra, hogy azon magatartások, amelyek a Bizottság szerint a Tanács Unió felé fennálló együttműködési kötelezettsége megsértésének minősülnek, inkább minősülhetnek az intézmények közötti együttműködési elv megsértésének, vagy/és az EUMSZ 13. cikk (2) bekezdése szerinti, az Unió érdekében, az általa meghatározott célok szerint való eljárásra vonatkozó kötelezettség megsértésének.

57 — A jelen ügy megoldásához nem tűnik számomra szükségesnek a Bizottság által felvetett – jóllehet nagyon kényes – arra vonatkozó kérdést megvizsgálni, hogy a jelen esetben felmerül a szóban forgó megállapodások ideiglenes alkalmazásának egyedül a Tanács határozata alapján történő biztosításának lehetősége, az annak alapjául szolgáló megállapodások vegyes jellege ellenére. E kérdés ugyanis szerintem nem befolyásolja a megtámadott határozat jogszerűségét. Azonban több olyan jogi kérdést megválaszolatlanul hagy, amely egyértelműen felmerült az eljárás során. A Tanács beadványaiban elmagyarázta, hogy soha, még megállapodások ideiglenes alkalmazása szintjén sem volt arra vonatkozó politikai szándék, hogy olyan határozatot fogadjon el, amely engedélyt ad az Uniónak a potenciális hatáskörének teljes mértékű gyakorlására. Az ilyen politikai jellegű döntés azonban elkerülhetetlenül valamilyen szintű jogi bizonytalanságot kelt a nemzetközi megállapodások ideiglenes alkalmazásának lehetősége kapcsán azon tagállamokban, amelyekben a nemzetközi megállapodások ideiglenes alkalmazása alkotmányosan nem fogadható el, vagy amelyekben az belső jogi szabályok alkalmazásának van alávetve. E kérdés kényes – akár a nemzeti parlamentek jogköreit érintő – jellegének tudatában mindazonáltal az merült fel bennem, hogy a Bizottság által tervezett megoldás – amely szerint biztosíttatni kell a megállapodások Unió általi ideiglenes alkalmazását, mivel ez annak hatáskörébe tartozik – jogilag nem kedvezőbb-e. Ugyanis az említett megállapodásoknak a Tanács és egyes tagállamok által hivatkozott „adminisztratív úton” való ideiglenes alkalmazása, amelyre azokban a tagállamokban kerül sor, amelyekben a nemzetközi megállapodások ideiglenes alkalmazása aggályos, mindenesetre úgy tűnik, hogy problémákat okoz az e tagállamok alkotmányos követelményeinek való megfelelés vonatkozásában.

89. E tekintetben megjegyzem, hogy hatékonysági vagy célszerűségi okok nem igazolhatják a Szerződések által előírt eljárások megsértését. A nemzetközi megállapodások Unió általi tárgyalásának és megkötésének eljárási keretét a Lisszaboni Szerződés határozta meg, amely – egyebek mellett – általános szabályként bevezette a minősített többség szabályát. A tagállamok jóváhagyták és ratifikálták ezt a szerződést, és ahhoz kötve vannak. Nem kerülhetik meg, illetve nem vehetik semmibe azokat a szabályokat, amelyeket ők maguk fogadtak el, állítólagos célszerűségi, illetve hatékonysági okokra hivatkozva.

90. Márpedig a jelen ügyben felmerülő jogi probléma szerintem nem ahhoz a körülményhez kötődik, hogy a két határozatot összehangolva fogadták el, és még csak nem is ahhoz, hogy alakilag egységes jogi aktus tartalmazza azokat. Szerintem, ami problémát jelent, az a megtámadott határozat hibrid jellege, amelynek az volt a következménye, hogy a Tanács engedélyezte egy olyan külső elem beillesztését az Unió saját jogi aktusának elfogadására irányuló eljárásba, amely azt elferdítette, ezen túlmenően részt vett egy olyan jogi aktus – tudniillik a szóban forgó megállapodások ideiglenes alkalmazására a tagállamoknak felhatalmazást adó határozat – elfogadásában, amely nem tartozik a hatáskörébe. Márpedig, amennyiben világosan kitűnne a Tanács EUMSZ 218. cikk szerint elfogadott határozatából, hogy az uniós – többek között szavazási – eljárásokat tiszteletben tartották, és hogy az Unió az őt illető hatáskörök vonatkozásában, a nemzetközi színtér teljes jogú szereplőjeként fogadott el egy sajátjának minősülő határozatot, semmilyen kifogásom nem lenne azzal szemben, hogy ezt a határozatot, illetve a tagállamok azzal összehangolva elfogadott kormányközi határozatát egy alakilag egységes jogi aktus tartalmazza.

91. Továbbá, ami a hatáskörök elválaszthatatlanságának kérdését illeti, a Bíróság hangsúlyozta ugyan, hogy az ilyen típusú esetekben az Unió és tagállamok közötti szoros együttműködésre vonatkozó kötelezettség különösen nyomatékos jelleggel érvényesül,[58] a Tanács nem magyarázza el, hogy olyan esetben, amikor két összehangolt – azaz, egy, a vegyes megállapodásnak az Unió általi ideiglenes alkalmazásáról szóló tanácsi határozat, amennyiben ez uniós hatáskör, és egy másik, ugyanezen vegyes megállapodás ideiglenes alkalmazásáról szóló tagállami képviselői határozat, amennyiben az ebben a megállapodásban szabályozott területek tagállami hatáskörbe taroznak – határozat elfogadására kerül sor, miért lenne szükség annak rendszeres meghatározására, hogy a megállapodás mely részei tartoznak az Unió, és melyek a tagállamok hatáskörébe. Egyébiránt megjegyzem, hogy a hibrid határozatban sem szerepel ilyen meghatározás.

92. Végül – ellentétben azzal, amit a Tanács és egyes kormányok állítanak – az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése alapján elfogadott határozatok hatálya nem kizárólagosan belső jellegű. Az a tény, hogy azokat a szerződő felekkel közlik, illetve az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzéteszik, bizonyítja azt a szándékot, hogy e határozatok mind a nemzetközi megállapodás többi aláíró fele, mind általánosságban a harmadik felek tudomására juthasson. Következésképpen, mivel – amint azt a jelen indítvány 86. pontjában megjegyeztem – az ilyen határozatoknak hibrid határozatként való elfogadása, annak ellenére, hogy az Unió a vegyes megállapodásnak teljes jogú aláíró fele, elfedheti az Unió független nemzetközi jogalanyiságát, az ilyen elfogadás továbbá véleményem szerint jogbiztonsági problémákat is okozhat a nemzetközi megállapodás felei közötti kapcsolatokban.

g) Végkövetkeztetés

93. A fenti megfontolások összességéből következően a Tanács a megtámadott határozatnak hibrid határozatként való elfogadásával megsértette az EUMSZ 218. cikk (2), (5) és (8) bekezdést, és a Szerződések által ráruházott hatásköröket túllépve, így tehát az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének megsértésével járt el. Ennélfogva, úgy vélem, hogy a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni.

58 — Lásd: 1/94. sz. vélemény (EU:C:1994:384, 109. pont).

C – *A megsemmisített határozat időbeli hatályának fenntartásáról*

94. A felek kívánságának megfelelően, illetve az Unió és az azon megállapodásokban részes harmadik államok közötti kapcsolatokra gyakorolt negatív hatás elkerülése érdekében, amelyeknek aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról a megtámadott határozat révén már határoztak, úgy vélem, helyt kell adni a felek azon kérelmének, hogy a Bíróság éljen az EUMSZ 264. cikk második bekezdésében felajánlott azon lehetőséggel, hogy a megsemmisített határozat időbeli hatályát az új határozat elfogadásáig fenntartja.

IV – **A költségekről**

95. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése szerint a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Tanács pervesztes lett, és a Bizottság ezt kérte, a Tanácsot kötelezni kell a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően – amelynek értelmében az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket – a jelen eljárásba beavatkozó felek maguk viselik saját költségeiket.

V – **Végkövetkeztetések**

96. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság a Tanács és az Európai Unió tagállamainak a Tanács keretében ülésező kormányképviselőinek az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Unió és tagállamai, harmadrészről Izland, és negyedrészről a Norvég Királyság közötti légiközlekedési megállapodás Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról; valamint az egyrészről az Amerikai Egyesült Államok, másrészről az Európai Unió és tagállamai, harmadrészről Izland, és negyedrészről a Norvég Királyság közötti légi közlekedési megállapodás alkalmazásáról szóló, egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Izland és harmadrészről a Norvég Királyság közötti kiegészítő megállapodás Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló, 2011. június 16-i 2011/708/EU határozatát megsemmisíti.

2) A 2011/708 határozat joghatásai az új határozat elfogadásáig fennmaradnak.

3) A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi a költségek viselésére.

4) A Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Holland Királyság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, illetve Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint az Európai Parlament maguk viselik saját költségeiket.