



Határozatok Tára

MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. március 17.¹

C-425/13. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset — Intézményi jog — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Európai Unión belüli kereskedelmi rendszerének az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Ausztrálián belüli kereskedelmi rendszerével való összekapcsolására irányuló tárgyalások megkezdésére felhatalmazást adó tanácsi határozat — Tárgyalási irányelvek — Különbizottság — Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének, az EUMSZ 218. cikk (2)–(4) bekezdésének és az EUMSZ 295. cikknek a megsértése — Intézményi egyensúly — Jóhiszemű együttműködés”

Tartalomjegyzék

I – Jogi háttér	3
A – Az EUM-Szerződés	3
B – A 2003/87/EK irányelv	4
II – A jogvita előzményei	4
III – A Bíróság előtti eljárás	6
IV – Értékelés	6
A – Az elfogadhatóságról	6
B – Az ügy érdeméről	7
1. A felek érvei	8
2. Elemzés	11
a) Az elvek	11

¹ — Eredeti nyelv: francia.

i)	Mi értendő „tárgyalási irányelvek” alatt?	11
ii)	Az olyan tárgyalási irányelvek, mint amelyek a jelen ügy tárgyát képezik, tartalmazhatnak-e eljárási szabályokat?	13
	– Bevezetés	13
	– A kérdésre adandó válasz	14
iii)	A „tárgyalási irányelvek” és a főtárgyalói minőség	16
iv)	Az EUMSZ 218. cikk az intézményi egyensúly elvének fényében	18
b)	A Tanács és a tagállamok ellentétes érvei	19
i)	Első érv	19
ii)	Második érv	21
iii)	Harmadik érv	22
iv)	Negyedik érv	22
v)	Ötödik érv	25
vi)	Hatodik érv	25
vii)	Hetedik érv	26
viii)	Nyolcadik érv	27
ix)	Kilencedik érv	29
x)	Tizedik érv	32
xi)	Tizenegyedik érv	33
C –	A megsemmisítés terjedelme és joghatásai	33
V –	Végkövetkeztetések	34

1. A jelen keresettel az Európai Bizottság az kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg az Európai Unió Tanácsa által 2013. május 13-án hozott, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Ausztrálián belüli kereskedelmi rendszerével való összekapcsolására irányuló tárgyalások megkezdésére felhatalmazást adó határozat (8568/13 LIMITE dokumentum, a továbbiakban: vitatott határozat) 2. cikkének második mondatát és melléklete kiegészítésének A. szakaszát.

2. A jelen ügy alkotmányos jelentőségű kérdést vet fel: nevezetesen a Bizottság és az Európai Unió Tanácsa között a jogkörök, felelőségek és hatáskörök olyan nemzetközi megállapodások tárgyalásával összefüggésben való megosztását, amelyekben az Unió részes. A Szerződésekben ezen intézményekre, valamint az Európai Parlamentre ruházott, a nemzetközi megállapodások Unió általi megkötéséhez vezető eljárásban betöltött, jól körülhatárolt szerep szigorú tiszteletben tartása az intézményi egyensúly

– az Unió nemzetközi hatásköreinek gyakorlásában való – fenntartásának alapvető feltétele.²

3. A Bíróság első alkalommal határoz a Tanács arra vonatkozó jogkörének terjedelméről, hogy többek között eljárási rendelkezéseket tartalmazó tárgyalási irányelveket fogadjon el, valamint a Tanács által az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése alapján kijelölt különbizottság szerepéről. Teszi ezt a Tanács (illetve a tagállamok) és a Bizottság közötti azon csaknem szüntelen jogi küzdelem keretében, amely a kezdetektől kísérte az Unió nemzetközi szintéren való fellépését.³

4. A jelen ügy jelentősége egyébként túlmutat a szóban forgó nemzetközi tárgyaláson, mivel az eldöntendő vita felmerülhet más, folyamatban lévő tárgyalásokon, gondolok itt különösen az Unió és az Amerikai Egyesült Államok között létrehozandó – „nagy transzatlanti piacnak” vagy „transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségnek” (angolul TTIP, a továbbiakban: TTIP) nevezett, továbbá transzatlanti szabadkereskedelmi szerződés (angolul TAFTA)⁴ néven is ismert – transzatlanti szabadkereskedelmi övezetre⁵ vonatkozó kereskedelmi megállapodásra irányuló, 2013. júliusban megindult tárgyalásra.

I – Jogi háttér

A – Az EUM-Szerződés

5. A Bíróságnak a jelen ügyben az EUMSZ 218. cikk (2)-(4) bekezdésének értelmezéséről kell döntenie, amely rendelkezések szerint:

„A Tanács [...] elfogadja a tárgyalási irányelveket [...].

A Bizottság [...] ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amely a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el, amelyben a Tanács kijelöli [...] az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét.

A Tanács a főtárgyaló számára irányelveket határozhat meg, és egy különbizottságot jelölhet ki, amellyel a tárgyalások folytatása során egyeztetni kell.”

2 – Az intézményi egyensúlynak az intézmények bizonyos önállóságát magában foglaló elvét a jóhiszemű együttműködésükre vonatkozó azon kötelezettséggel kell kapcsolatba állítani, amely a tevési és tartózkodási kötelezettségek szinonimája, és amely „nemcsak az intézményeket kötelezi a hatásköreik tiszteletben tartására, hanem a döntéshozatali eljárás megfelelő lefolytatását biztosító eljárások bevezetésére is feljogosít, amennyiben ezen eljárások nem sértik az intézményi egyensúlyt, és tiszteletben tartják a Szerződést” (lásd: Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'UE*, Dalloz, 2004., 184. o.).

3 – Lásd ebben az összefüggésben a jelen indítványban említett ügyeken kívül például a Tanács kontra Bizottság ügyet (C-73/14, a Bizottság azon határozatát illetően, hogy a Nemzetközi Tengerjogi Bírósághoz az Unió nevében a Tanács előzetes felhatalmazása nélkül nyújt be írásbeli észrevételeket), vagy a Tanács kontra Bizottság ügyet (C-660/13, a Svájci Államközösség pénzügyi hozzájárulására vonatkozó egyetértési megállapodás kiegészítésének az Unió nevében való aláírását illetően). E két ügy jelenleg folyamatban van a Bíróság előtt. Lásd továbbá: Anderson, D., a témában irányadó műben foglalt előszava: Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. kiadás, Oxford, 2011., amely tökéletesen szemlélteti e csatateret: „[t]his book functions [...] as a definitive military history of that forty years' war, ranging from the dramatic early breakthroughs of *ERTA* and *Opinion 1/76* and the set-piece battles of *Opinion 1/94* and *Open Skies* to more recent skirmishes over such vitally important matters – to those involved – as whether it is open to a Member State to propose a pollutant for regulation in an international forum where the Commission is also represented”.

4 – Lásd a Bizottság e tárgyalásokról szóló internetes oldalát a következő címen: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_fr.htm. Megjegyzendő, hogy 2014. október 9-én a Tanács a TTIP-re vonatkozó tárgyalási irányelvek minősítés alóli feloldásáról döntött (2013. június 17.). Lásd a Tanács internetes oldalát a következő címen: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>.

5 – Amely a világ bruttó nemzeti termékének 45,5%-ára terjedne ki.

B – A 2003/87/EK irányelv

6. Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet⁶ az EK 175. cikk (1) bekezdése alapján fogadták el. Az (5) preambulumbekzdés értelmében az irányelv célja, hogy hozzájáruljon az Unió és tagállamai által a Kiotói Jegyzőkönyv keretében az emberi eredetű kibocsátások csökkentése érdekében vállalt kötelezettségek hatékonyabb teljesítéséhez.

7. Ezen irányelv 1. cikke az irányelv célját a következőképpen határozza meg:

„Ez az irányelv az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében létrehozza a[z Unióban] az [...] egysége[k] kereskedelmének rendszerét [...]”.

8. Az említett irányelv „Kapcsolódás más üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszeréhez [helyesen: Kapcsolódás üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek más kereskedelmi rendszeréhez]” címet viselő, a 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvel⁷ módosított 25. cikke a következőképpen szól:

„(1) A közösségi rendszer és egy másik, üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmére szolgáló rendszer közötti kölcsönös elismerés biztosítására a Szerződés 300. cikkében meghatározott szabályokkal összhangban megállapodásokat kell kötni a Kiotói Jegyzőkönyv B. mellékletében felsorolt és a jegyzőkönyvet megerősítő harmadik országokkal.

(1a) Kibocsátási egységek elismerése céljából megállapodások köthetők a közösségi rendszer és az azzal összeegyeztethető, másik országban vagy szövetségi szint alatti vagy regionális közigazgatási egységben létrehozott, a kibocsátást abszolút összkvóta megállapításával szabályozó és kötelező erejű, az üvegházhatású gázkibocsátással való kereskedést lehetővé tévő rendszerekkel.

(1b) A közösségi rendszerben lévő, vagy más, a kibocsátást abszolút összkvóta megállapításával szabályozó, az üvegházhatású gázkibocsátással való kereskedést lehetővé tévő, kötelező erejű rendszerekben lévő kibocsátási egységek tekintetében megvalósítandó igazgatási vagy technikai koordináció céljából nem kötelező erejű megállapodások hozhatók létre harmadik országokkal, szövetségi szint alatti és regionális közigazgatási egységekkel.

(2) Amennyiben megkötöttek egy, az (1) bekezdésben említett megállapodást, a Bizottság elfogadja a kibocsátási egységek adott megállapodás értelmében történő kölcsönös elismeréséhez szükséges rendelkezéseket. [...]”.

II – A jogvita előzményei

9. 2011-ben az Ausztrál Államszövetség kapcsolatba lépett a Bizottsággal annak érdekében, hogy kétoldalú tárgyalások kezdődjenek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének az ausztrál rendszerrel való összekapcsolásáról.

10. A kereskedelmi rendszerek összekapcsolása érdekében az Ausztrál Államszövetséggel való tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásra vonatkozó, az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdésében előírt hivatalos ajánlást a korábbi, a svájci kereskedelmi rendszerrel való összekapcsolásra vonatkozó ajánlás alapján fogalmazták meg. Az ajánlást a Bizottság 2013. január 24-én fogadta el, majd

6 — HL L 275., 32. o., magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.

7 — HL L 140, 63. o.

megküldte a Tanácsnak. A Tanács „Környezet” munkacsoportjában való megbeszélések során a tagállamok kérték, hogy nagyobb mértékben vonják be őket az Ausztrál Államszövetséggel való tárgyalásokba, amit a Bizottság ajánlása nem tartalmazott. A Tanács „Környezet” munkacsoportja 2013. április 22-én néhány kevésbé jelentős módosítással jóváhagyta a kompromisszumos szöveget, a Tanács pedig 2013. április 24-én jóváhagyta a tárgyalási irányelveket.

11. 2013. május 2-án a Bizottság megküldött egy jegyzőkönyvbe foglalandó nyilatkozatot, amelyben vitatta a jóváhagyott szöveg egyes elemeit. A munkacsoport által javasolt határozatot az állandó képviselők bizottsága (Coreper) elé terjesztették, és e szöveget fogadták el végül a „Mezőgazdasági és halászati” Tanács 2013. május 13-i ülésének „A” napirendi pontjaként.

12. A vitatott határozat 1. cikkének (2) bekezdése értelmében a „Bizottság vezeti e tárgyalásokat [...] az e határozat [mellékletének] kiegészítésében foglalt tárgyalási irányelveknek megfelelően”.

13. Az említett határozat 2. cikkének második mondata úgy rendelkezik, hogy a „Bizottság minden tárgyalási fordulót követően – de legalább negyedévenként – írásban tájékoztatja a Tanácsot a tárgyalások eredményéről”.

14. A Bizottságnak címzett tárgyalási irányelveket tartalmazó melléklet kiegészítésének A. szakasza a következőképpen szól:

„A. A tárgyalások menete

1. A Bizottság a hatályban lévő a vonatkozó uniós jogszabályokkal összhangban folytatja le a tárgyalásokat. Az Unió részletes tárgyalási álláspontját adott esetben az 1. cikk (2) bekezdésében említett különbizottságban vagy a Tanácson belül kell meghatározni. A Bizottság munkáját segítő különbizottságként a környezetvédelmi munkacsoportot kell kijelölni. A különbizottság üléseinek megszervezése és az üléseken az elnöki tisztség betöltése a Tanács elnökségét ellátó tagállam feladata.
2. A tárgyalásokat időben elő kell készíteni. Ennek érdekében a Bizottság tájékoztatja a Tanácsot a tárgyalások tervezett ütemezéséről és a megtárgyalásra kerülő kérdésekről, és a lehető legkorábban továbbítja a Tanácsnak a vonatkozó dokumentumokat, elegendő időt biztosítva a különbizottság tagjainak, hogy megfelelően felkészüljenek a soron következő tárgyalásokra.
3. A különbizottság minden tárgyalási fordulót megelőzően ülésezik. Ezekon az üléseken behatárolják a kulcsfontosságú kérdéseket, és az esettől függően kialakítják a tárgyalási álláspontot vagy iránymutatást. Adott esetben – a különbizottság előzetes engedélye alapján – fel lehet kérni az Éghajlatváltozási Bizottságot, hogy adjon iránymutatást az összekapcsolással foglalkozó tárgyalások sajátos technikai vonatkozásait illetően.
4. A Bizottság minden tárgyalási fordulót követően – de legalább negyedévenként – jelentést készít a Tanácsnak a tárgyalások eredményéről. A Bizottság tájékoztatja a Tanácsot és konzultál a különbizottsággal a tárgyalások során esetleg felmerülő minden jelentősebb problémáról.”

15. A vitatott határozat melléklete kiegészítésének B. szakasza „A tárgyalások tartalma és hatálya” címet viseli. A szóban forgó tárgyalások megkezdéséről szóló határozattervezetre vonatkozó, 2013. május 8-i tanácsi nyilatkozat második bekezdése a következőképpen szól:

„A különbizottságnak az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése szerinti létrehozása azt jelenti, hogy a bizottság [...] feladata a tárgyalások folytatásának követése és a fő tárgyalónak való iránymutatás figyelembe véve a Tanács által elfogadott tárgyalási irányelveket.”

16. A vitatott határozatról 2013. május 15-án értesítették a Bizottságot.

III – A Bíróság előtti eljárás

17. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- semmisítse meg a vitatott határozat 2. cikkének második mondatát és melléklete kiegészítésének A. szakaszát, vagy másodlagosan;
- semmisítse meg a vitatott határozatot, és tartsa fenn a vitatott határozat joghatásait, amennyiben azt teljes egészében megsemmisítik, és
- a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

18. A beavatkozó Parlament azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a Bizottság keresetének.

19. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. Másodlagosan, a vitatott határozat megsemmisítése esetén, azt kéri, hogy a Bíróság tartsa fenn annak joghatásait.

20. A Tanács támogatása végett beavatkozó Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Svéd Királyság, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága azt kéri, hogy a Bíróság a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el.

21. A jelen ügy kényes jellegét nyilvánvalóvá teszi a Tanács arra irányuló kérelme is, hogy bizonyos dokumentumokat, többek között a vitatott határozatot és a tárgyalási irányelveket távolítsák el az aktából. E kérelmet a Bíróság második tanácsa a Bizottság kontra Tanács végzésével (C-425/13, EU:C:2014:91) elutasította.

22. A 2015. január 6-án tartott tárgyaláson a Dán Királyság és a Lengyel Köztársaság kivételével minden fél előadta észrevételeit.

IV – Értékelés

A – Az elfogadhatóságról

23. A Bizottság álláspontja az, hogy nem fér ahhoz kétség, hogy a Tanács szerint a vitatott határozat mellékletét képező tárgyalási irányelvek A. szakasza joghatásokat vált ki. A kereset tehát elfogadható.

24. A Tanács azt állítja, hogy helyetlen lenne az, ha a jelen ügyben elfogadott tárgyalási irányelveket az intézmények közötti egyéb jogvitákban – nevezetesen a Bizottság kontra Tanács ügyben (C-114/12, EU:C:2014:2151) – vitatott más tárgyalási irányelvektől eltérően ítélnék meg. Következésképpen, ha a Bíróság ezen ügyben kimondja, hogy a tárgyalási irányelvek jellegüknél fogva nem bírnak joghatással, a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság a jelen keresetet nyilvánítsa elfogadhatatlannak.

25. Márpedig – amint azt a Bíróság a Tanács által hivatkozott ítélet 39. pontjában kimondta – „emlékeztetni kell arra, hogy a megsemmisítés iránti kereset benyújtásának lehetősége az intézmények által hozott valamennyi joghatással rendelkező aktus ellen – annak formájától és természetétől függetlenül – rendelkezésre kell, hogy álljon (Bizottság kontra Tanács, ún. »AETR«-ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 42. pont; Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 13. pont, valamint Bizottság kontra Tanács ítélet, C-27/04. EU:C:2004:436,

44. pont)”,⁸ és annak eldöntése érdekében, hogy valamely aktus kivált-e ilyen hatásokat, annak tartalmát, valamint kibocsátójának szándékát kell megvizsgálni (lásd: *Hollandia kontra Bizottság ítélet*, C-147/96, EU:C:2000:335, 27. pont). A Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151) 40. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „[az EUMSZ 218. cikk (3) és (4) bekezdése alapján elfogadott,] megtámadott határozat [...] joghatással rendelkezik az Unió és a tagállamok, valamint az uniós intézmények egymás közötti viszonyában”.

26. Sőt, ahogy azt a *Commentaire Mégret* jogosan megállapítja,⁹ „[a] Tanácsnak a tárgyalások megkezdéséhez adott felhatalmazásához a gyakorlatban gyakran kapcsolódnak tárgyalási irányelvek. E gyakorlat újra az [EK] 133. cikkből merít, amely e lehetőséget a kereskedelmi tárgyalásokra biztosítja. Nincs szó a Tanács kötelezettségéről, és az irányelvek hiánya nem teszi az eljárást jogellenessé. *E tárgyalási irányelvek útmutatóul szolgálnak, és joghatással csak az intézményközi és nem a nemzetközi viszonylatban rendelkeznek*” (kiemelés tőlem).

27. Egyébiránt joggal állítható, hogy a vitatott határozatban a Tanács nem csupán iránymutatást ad a Bizottságnak az Ausztrál Államközösséggel folytatandó tárgyalásait illetően, mivel az irányelveit joghatással ruhazza fel akkor, amikor a Bizottság által követendő teljes eljárást is hozzáfűzi, és amikor a különbizottságnak (és a Tanácsnak) sokkal befolyásosabb szerepet biztosít, mint az EUMSZ 218. cikk.

28. Következésképpen véleményem szerint egyértelmű, hogy a jelen ügyben, úgy mint a Bizottság kontra Tanács ügyben (C-114/12, EU:C:2014:2151), a vitatott határozat az uniós intézmények közötti viszonylatban joghatással rendelkezik,¹⁰ és ezért megsemmisítés iránti eljárásban megtámadható.¹¹

29. Következésképpen a jelen kereset elfogadható.

B – Az ügy érdeméről

30. A Bizottság keresete alátámasztására két jogalapot terjeszt elő, mindkettőben hivatkozik az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének, az EUMSZ 218. cikk (2)–(4) bekezdésének és az intézményi egyensúly elvének a megsértésére, az első jogalaphoz hozzátéve az EUMSZ 295. cikk megsértését. Tekintettel az összefüggéseikre, amelyek egyes beavatkozó államokat arra vezettek, hogy a második jogalap keretében az első jogalaphoz előadott érveikre hivatkozzanak, a két jogalapot együtt vizsgálom.

8 – Így az aktus vagy a határozat formája főszabály szerint nem bír jelentőséggel az ezen aktussal vagy határozattal szemben benyújtott megsemmisítés iránti kérelem elfogadhatóságát illetően (lásd: *Makhteshim-Agan Holding és társai kontra Bizottság végzés* [C-69/09 P, EU:C:2010:37, 37. és 38. pont]).

9 – *Commentaire Mégret*, J., *Le droit de la CE et de l'Union européenne – Relations extérieures*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005., 84. o.

10 – Ebben az összefüggésben lásd még: *Eeckhout*, P., *External relations of the European Union*, Oxford, 2005., 173. o.: „[i]t is thus not clear at this stage whether Commission observance of the Council's negotiating directives is subject to judicial review. In principle, any Commission act producing legal effects can be challenged on grounds of violation of the Treaty in an action for annulment. In so far as the Commission adopts such an act in the framework of an international negotiation, it would seem possible to argue a violation of the provisions of Article 300(1) EC. The case is unlikely to arise, however, as the Commission's actions are subject to political review by the Council. If the latter is unhappy with the outcome of a negotiation, it may simply refuse to conclude the agreement. Where it does conclude [it], it obviously agrees with the Commission's approach, and a challenge to particular Commission conduct in the course of negotiations would then in any event be unable to affect the outcome, namely conclusion of the agreement, as this is a separate Council act.”

11 – E tekintetben érdemes megjegyezni, hogy a Tanács az ezen ügyben előterjesztett ellenkérelme 22. pontjában egyértelműen megerősítette, hogy véleménye szerint a tárgyalási irányelvek a Bizottságra nézve kötelező joghatással bírnak: „[s]őt a tárgyalási irányelvek, úgy mint a jelen ügyben, a Tanács által elfogadott olyan határozat részét képezik, amelynek a Bizottság címzettje. Ez alapján azok kötelezőek a Bizottságra”. Márpedig ez az álláspont jelentősen különbözik a Tanács által korábban képviselttől. A 3/94. sz. véleményében (EU:C:1995:436) a Bíróság összefoglalta a Tanácsnak a tárgyalási irányelvek és a Bizottság által megkötött megállapodás összeegyeztetőségét érintő érveit: „A gyakorlatban valamely nemzetközi megállapodás tárgyalásakor a Bizottságnak gyakran túl kell lépnie a tárgyalás irányelveit; ilyenkor a Tanács ahelyett, hogy az eljárás során módosítaná ezeket az irányelveket, arra szorítkozik, hogy a megállapodás aláírásával elfogadja a végeredményt”.

1. A felek érvei

31. A Bizottság azzal érvel, hogy a tárgyalási irányelvek A. szakaszában foglalt részletes eljárás olyan hatásköröket állapít meg a Tanács javára, amelyek túlmennek az EUMSZ 218. cikk (2)–(4) bekezdésében biztosítottakon. A Tanács ugyanis azzal, hogy egyoldalúan ilyen eljárást ír elő, saját maga számára új hatásköröket, a Bizottság számára pedig az említett EUM-Szerződésbeli rendelkezésekbe bele nem foglalt kötelezettségeket kívánt megállapítani.

32. A Bizottság kifejti, hogy az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése csupán konzultatív szerepet biztosít a különbizottságnak, hiszen azt írja elő, hogy a tárgyalások folytatása során azzal egyeztetni kell. A különbizottság kétségtelenül kifejezheti véleményét a tárgyalások különböző elemeiről. A vitatott határozat azonban sokkal messzebbre megy az Unió „részletes tárgyalási álláspontja” elfogadásának előírásával, amely álláspont tehát kötelező.

33. A Bizottság azt állítja, hogy az intézményi egyensúly elve alapján minden intézmény a hatásköreit a többi intézmény hatáskörei tiszteletben tartásával köteles gyakorolni.

34. A Parlament megállapítja, hogy a Tanácsnak van lehetősége tárgyalási irányelvek kialakítására, amelyek a szolgálat számára az általános célok megvalósításához szolgálhatnak eszközül. A tárgyalások keretében ezen irányelvek útmutatóul szolgálnak a főtárgyaló számára ahhoz, hogy a Tanács várakozásainak megfelelő eredményt érjen el. Ugyanígy a Parlament jóváhagyási jogának szükségszerű következménye ez utóbbi felhatalmazása arra, hogy a Tanács és a főtárgyaló tudomására hozza a jövőbeli megállapodás tartalmával kapcsolatos észrevételeit.

35. A Parlament megállapítja, hogy az a tény, hogy az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése értelmében egyedül a Tanács felelős a megállapodás aláírására felhatalmazást adó határozatért, nem befolyásolja jelentősen a tárgyalások nyomán követésének kérdését. Sem a Parlament, sem a Tanács nem jogosult a tárgyalások keretében arra, hogy aktívan kiemelt szerepet játsszon, csorbítva a főtárgyaló jogosultságait. Különösen a Tanács, sem saját, sem pedig az általa kijelölt különbizottság nevében, nem hivatkozhat a tárgyalások során való döntéshozói szerepre. A különbizottság csupán konzultatív szereppel bír a főtárgyaló által folytatott tárgyalások vitelében.

36. A Parlament hozzáteszi, hogy a nemzetközi megállapodások tárgyalásával összefüggésben a Bizottság önálló és kiemelt szereppel bír mindaddig, amíg javaslatot nem tesz a Tanácsnak a megállapodás megkötésére. Az EUMSZ 218. cikkben foglalt rendszer tehát koherens, hiszen a Bizottság a tárgyalások megkezdésére tett javaslattal indít, és ezt követően ő maga vezeti azokat. Csupán a tárgyalások végén vállalja a Bizottság azt a feladatot, hogy a megállapodás aláírására, majd megkötésére javaslatot tegyen a Tanácsnak.

37. A Tanács azt állítja, hogy az EUMSZ 218. cikkben foglalt egyetlen elem sem teszi lehetővé azon vélemény alátámasztását, miszerint nem jogosult az eljárás bizonyos részletszabályait belefoglalni a tárgyalási irányelvekbe akkor, amikor felhatalmazást ad a Bizottságnak a tárgyalásokra. A „tárgyalási irányelvek” kifejezés általános hatályú, és ha e kifejezés nem foglalhatná magában az eljárási jellegű utasításokat, az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdésének hatékony érvényesülése veszne el.

38. A Tanács úgy véli, hogy a tárgyalásra való felhatalmazás Bizottságnak való megadásakor az ő feladata értékelni azt, hogy szükséges-e abba tárgyalási irányelveket, az eljárásra vonatkozó bizonyos részletszabályokat, valamint a főtárgyalónak szóló külön utasításokat foglalni.

39. A Tanács kifejti, hogy az eljárásnak a szóban forgó tárgyalási irányelvekhez kapcsolódó részletszabályai kizárólag a Bizottság mint főtárgyaló és a tárgyalások nyomán követésére hivatott különbizottság közötti kapcsolatra vonatkoznak. A Szerződés egyetlen rendelkezése sem tiltja meg számára, hogy ilyen eljárási szabályokat foglaljon a tárgyalási irányelvekbe.

40. A Tanács szerint a különbizottságban meghatározott álláspont a tárgyalási irányelvek konkrét kifejeződése, és így a főtárgyaló segítségét szolgálja, ami nem ró olyan kötelezettséget a Bizottságra, hogy az abban meghatározott iránymutatással ajánlott eredményre jusson.

41. A Tanács rámutat, hogy mivel a jelen ügyben vitatott rendelkezések a követendő eljárás megkerülhetetlen alapján képezik, azok részleges megsemmisítése nem lehetséges. A tárgyalási irányelvek 2. cikke második mondatának és az A. szakaszának megsemmisítése ugyanis alapvetően megváltoztatná a felhatalmazás teljes tartalmát, tekintettel a vitatott határozat és melléklete szerkezetére, mivel e rendelkezések egy megbonthatatlan egész részét képezik.

42. A Cseh Köztársaság hangsúlyozza, hogy a Tanácsnak a nemzetközi megállapodás tárgyalásai során való aktív részvétele az EUMSZ 218. cikk (2)–(4) bekezdésének szövegéből következik. A Tanács azon jogköre, hogy tárgyalási irányelveket fogadjon el, és kötelezze a Bizottságot arra, hogy a tárgyalásokat a különbizottsággal való egyeztetés mellett folytassa, a Bizottság és a Tanács között a tárgyalások alatti folyamatos egyeztetéssel jár együtt.

43. Ami a tárgyalási irányelvek tartalmát és terjedelmét illeti, a Cseh Köztársaság megjegyzi, hogy az EUMSZ 218. cikk szövege nem tartalmaz külön korlátozást ezen irányelvek Tanács általi elfogadását illetően, és nem tiltja, hogy azok eljárási szabályokat tartalmazzanak.

44. A Cseh Köztársaság azzal is érvel, hogy a részletes tárgyalási álláspont meghatározására való felhatalmazás a különbizottság helyzetéből és szerepéből ered, amely bizottság utasításainak iránymutatásul kell szolgálniuk a hatékony tárgyalások érdekében. A Bizottság mint főtárgyaló érdeke figyelembe venni ezen utasításokat és megelőzni ezzel azt a helyzetet, minden negatív következményével együtt, hogy a Tanács megtagadja a tárgyalások eredményének jóváhagyását.

45. A Dán Királyság úgy véli, hogy tekintettel a Tanácsra háruló szerepre, valamint a nemzetközi megállapodásokra vonatkozó tárgyalások megkezdésével, a tárgyalásokra való felhatalmazással, a megállapodás elfogadásával és megkötésével kapcsolatos hatásköreire, a Tanácsnak a tárgyalások alatt is szerepet kell kapnia.

46. A Dán Királyság véleménye szerint az EUMSZ 218. cikk a Tanács és a főtárgyaló közötti folyamatos párbeszédet feltételez – amely tárgyalási irányelvek formáját öltheti –, és olyan különbizottság kijelölését, amellyel a tárgyalások folytatása során kötelezően egyeztetni kell. Ezenkívül az a lehetőség, hogy a főtárgyalóhoz irányelveket címezzenek, nem korlátozható a tárgyalási folyamat meghatározott szakaszára.

47. A Németországi Szövetségi Köztársaság azzal érvel, hogy a Bizottságnak a Tanács felhatalmazására van szüksége azelőtt, hogy jelentősen eltérne a tárgyalási irányelvekben foglalt „előírásoktól”. Ezenfelül a Bizottságnak teljesítenie kell az ezen irányelvekben foglalt jelentési kötelezettséget is. Ez szintén az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott jóhiszemű együttműködés elvéből következik.

48. A Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy a tagállamoknak a szóban forgó területen fennálló sajátos ismerete nem lenne kellő mértékben kihasználva, ha a Bizottságnak sikerülne a tárgyalásokon való teljesen önálló, a Tanácsot vagy a tagállamokat figyelmen kívül hagyó fellépésre irányuló szándékát érvényesítenie.

49. A Németországi Szövetségi Köztársaság azt is hangsúlyozza, hogy az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdésének egyetlen eleme sem igazolja azt a nézetet, miszerint e rendelkezés csupán a tárgyalások tartalmára, de nem a vitelük módjára vonatkozó előírásokat tesz lehetővé. Az említett rendelkezés ilyen értelmezése megfosztaná azt a hatékony érvényesülésétől.

50. A Francia Köztársaság úgy véli, hogy a tárgyalási irányelvek – az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 218. cikknek, valamint az intézményi egyensúly elvének a megsértése nélkül – rendelkezhetnek úgy, hogy az Unió részletes tárgyalási álláspontját a különbizottság vagy a Tanács határozza meg.

51. A Francia Köztársaság szerint a tárgyalási irányelvek nem korlátozódnak szükségszerűen a tárgyalások alatt védendő stratégiai választások és alapvető célok meghatározására, hanem magukban foglalhatnak bizonyos eljárási követelményeket is. A „tárgyalási irányelvek” kifejezés ugyanis általános hatályú, és az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdésének szövegében semmi nem teszi lehetővé a terjedelmének korlátozását.

52. A Francia Köztársaság azt állítja továbbá, hogy a tárgyalási irányelvek A. szakasza nem hoz létre olyan jogkört a Tanácsnak vagy a különbizottságnak, sem pedig olyan kötelezettséget a Bizottságnak, amely ne következne az EUMSZ 218. cikk (2)–(4) bekezdéséből, és a jóhiszemű együttműködés elvéből. Épp ellenkezőleg, az említett irányelvek A. szakasza az e rendelkezésekben a Tanácsra ruházott jogköröket pontosítja.

53. Ami a különbizottsággal való konzultáció szóban forgó tárgyalási irányelvekben foglalt részletszabályait illeti, a Francia Köztársaság megállapítja, hogy nem a Bizottság feladata e részletszabályok meghatározása. Következésképpen, mivel az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése értelmében a Tanács határozhat úgy, hogy a tárgyalásokat a különbizottsággal egyeztetve kell folytatni, a Tanács meghatározhatja az e bizottsággal való egyeztetés részletszabályait is. Ezenkívül a tárgyalási irányelvek annak lehetővé tételével, hogy a Tanács részletes tárgyalási álláspontot fogadjon el, mindössze emlékeztetnek a Tanács azon jogára, hogy ezen irányelveket bármikor pontosítsa.

54. A Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy a tárgyalási felhatalmazás megadása és a tárgyalási irányelvek elfogadása közötti kapcsolat különösen szoros, mivel csupán a Tanács számára elfogadható tárgyalási eredmény elérése vezethet végül a megállapodás Unió nevében történő aláírásához és megkötéséhez. Nélkülözhetetlen tehát az, hogy az irányelvek főtárgyalóhoz való megküldésének időpontjától a Tanács megállapíthassa a korlátokat, és meghatározhassa azon feltételeket, amelyek mellett a tárgyalásokat folytatják.

55. A Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy a politikaalkotási – többek között a külpolitika-alkotási – feladat Tanács általi hatékony ellátása megköveteli, hogy a tárgyalások megkezdésére felhatalmazást adó határozat és a hozzá kapcsolódó tárgyalási irányelvek eljárási jellegű utasításokat tartalmazhassanak.

56. Sőt a Lengyel Köztársaság megjegyzi, hogy a Tanács jogköre állandó jellegű, és nem korlátozódik a tárgyalások megkezdésére felhatalmazást adó határozathoz kapcsolódó tárgyalási irányelvek egyszeri kialakítására.

57. A Svéd Királyság úgy véli, hogy a Tanács a tárgyalási irányelveket részletesebben meghatározhatja az első időszakban annak érdekében, hogy a Bizottságnak olyan iránymutatást adjon, amelyre az támaszkodhat. Következésképpen a különbizottság a Tanács meghosszabbításaként működik a tárgyalások során, valamint a Bizottság és a Tanács közötti együttműködés keretét képezi.

58. A Svéd Királyság felhívja a figyelmet arra, hogy az EUMSZ 218. cikk szövegében semmi nem akadályozza meg azt, hogy a Tanács a tárgyalási irányelvekbe eljárási rendelkezéseket foglaljon bele, amikor a Bizottság jogosult a tárgyalások Unió nevében való megkezdésére. Ha az lett volna a cél, hogy korlátozzák a Tanács jogköreit a tekintetben, hogy a tárgyalási irányelvekbe bizonyos típusú kérdéseket foglaljon, e cikk szövegében e célból kifejezett rendelkezés szerepelne. Márpedig a „tárgyalási irányelvek” kifejezés általános jellege arra utal, hogy az EUMSZ 218. cikk célja nem az volt, hogy arra korlátozza a Tanács jogkörét, hogy anyagi jellegű kérdésekre vonatkozóan fogalmazza meg a tárgyalási irányelveket.

59. A Svéd Királyság hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben a tárgyalási irányelvekben foglalt eljárási rendelkezések célja a Tanács és a Bizottság közötti hatékony információcserét biztosítása, ami előfeltétele annak, hogy a Tanács gyakorolhassa a tárgyalási irányelveknek a tárgyalások során való módosítására vagy kiegészítésére vonatkozó jogkörét. Az ilyen információáramlás annak is feltétele, hogy a különbizottságon belüli egyeztetés megfelelő körülmények között menjen végbe, és hogy az Unió módosíthassa álláspontját a tárgyalások közben.

60. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága hangsúlyozza, hogy az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi a Tanácsnak, hogy eljárási szabályokat foglaljon a tárgyalási irányelvekbe. E rendelkezés szövegében semmi nem tiltja, hogy ezen irányelvek például a különbizottsággal való egyeztetéssel kapcsolatos eljárási szabályokat tartalmazzanak. Egyébiránt az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdésének céljával és hatékony érvényesülésével lenne ellentétes az, ha a tárgyalási irányelvek nem tartalmazhatnának eljárási szabályokat is.

61. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága hozzáteszi, hogy a Tanácsnak szüksége lehet arra, hogy tájékoztassák a fejleményekről annak érdekében, hogy megfelelően és hatékonyan gyakorolhassa az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdésében ráruházott jogköröket. Különösképpen ez lehet a helyzet azon tárgyalások során, amelyeken jelentős veszély áll fenn arra nézve, hogy a másik féllel való megállapodás nehezen elérhető.

62. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága úgy véli, hogy a különbizottságnak nyilvánvalóan van szerepe a tárgyalási folyamatban. A Tanács e célból jelölte ki, és a Bizottságnak egyeztetnie kell vele. A különbizottságnak tehát jogosultnak kell lennie arra, hogy észrevételt tehessen a tárgyalások során elfogadandó álláspontról. Ezenkívül a Tanács a szóban forgó folyamat bármely szakaszában elfogadhat tárgyalási irányelveket, vagy módosíthatja a meglévőket.

63. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága azt állítja, hogy a vitatott határozat megfelelően tükrözi az EUMSZ 218. cikkben foglalt intézményi egyensúlyt, így az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése szerinti jóhiszemű együttműködés nem csorbul. A tárgyalási folyamatban ugyanis a Tanácsnak és az általa kijelölt különbizottságnak is a Szerződésben foglalt szerepet kell betöltenie.

64. Amennyiben a Bíróság a keresetnek részben vagy egészben helyt ad, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága csatlakozik a megsemmisítés joghatásaira vonatkozó Tanács által előterjesztett kérelemhez. Semmi nem indokolná a vitatott határozat joghatásainak fenntartását, ha a Bíróság azt megsemmisítené.

2. Elemzés

a) Az elvek

i) Mi értendő „tárgyalási irányelvek” alatt?

65. Az EUM-Szerződés értelmében „[a] Tanács a főtárgyaló [a jelen ügyben a Bizottság¹²] számára irányelveket^[13] határozhat meg” (kiemelés tőlem).¹⁴

12 — Mivel a tervezett megállapodás nem kizárólag vagy nem elsősorban a közös kül- és biztonságpolitika területére vonatkozik, nem szükséges az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéről beszélni.

13 — Lásd a jelen ügyben a vitatott határozat 2. cikkének második mondatát és a melléklet kiegészítésének A. szakaszát, amely rendelkezések ellen a Bizottság keresete irányul.

14 — Lásd az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdését.

66. Mindenekelőtt általában véve (és a közigazgatási jogban) az irányelv olyan szabály, amelyben a mérlegelési jogkörrel rendelkező hatóság saját maga vagy *másik hatóság számára e jogkör gyakorlásával magatartási szabályokat állapít meg*.¹⁵

67. Az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdésében használt kifejezés megfelel e meghatározásnak, amely értelemszerűen eltér az EUMSZ 288. cikkben ugyanezen szónak adott értelemről, azaz „[az] irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”. A nemzetközi tárgyalásokkal összefüggésben a Tanács irányelveinek nem a tagállamok, hanem a Bizottság a címzettje; ellentétben az EUMSZ 288. cikk értelmében vett irányelvekkel, a tárgyalási irányelveket nem kell közzétenni, ami nyilvánvaló, mivel ez felfedné a másik fél előtt az Unió kártyáit, és árthatna a Bizottság tárgyalási álláspontjának.¹⁶

68. Végül soron a két típusú irányelv közötti egyetlen hasonlóság az, hogy a tárgyalási irányelvek is a Bizottságra hagyják „a forma és az eszközök megválasztását”, mivel azok csak *útmutatóul* szolgálhatnak a Bizottságnak mint főtárgyalónak a tárgyalások vitelében. Megállapítható, hogy ha másképp lenne, nem tárgyalási „irányelvekről”, hanem „diktátumról”¹⁷ lenne szó, ami nem tükrözné a Szerződésekben¹⁸ és a Bíróság ítélkezési gyakorlatában 1958 óta jelen lévő intézményi egyensúlyt.¹⁹ Ugyanis „[a] tárgyalás rugalmasságot és alkalmazkodást igényel, és nehéz túl korán korlátozni a végrehajtható mozgásterét”²⁰.

69. Az EUMSZ 218. cikkben előirányzott intézményi egyensúly a nemzetközi megállapodások tekintetében hasonlít a Szerződésben a rendeletek, irányelvek és határozatok elfogadása területén előirányzott intézményi egyensúlyhoz, mivel az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdés értelmében „[a] Bizottság [...] ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak”. A Bizottság, mint a Szerződés egyéb részeiben, jogosult az Unió fellépését megindítani. A Bizottság, és nem a Tanács az, amelynek előzetesen meg kell vizsgálnia az Unió azon lehetőségét, hogy egy vagy több harmadik állammal valamely adott témában nemzetközi megállapodást kössön.

70. Sőt, még a tárgyalási irányelvek tervezetét is szokás szerint a Bizottság javasolja a Tanácsnak, és mellékeli a tárgyalások megkezdéséről szóló javaslatához.²¹

71. Következésképpen a tárgyalási irányelvek véleményem szerint olyan iránymutatások, amelyek arra szolgálnak, hogy a főtárgyalónak (itt a Bizottságnak) megmutassák azon általános célokat, amelyeket annak a tárgyalásokon meg kell kísérelnie elérni.

15 — Lásd például: Cornu, G., *Vocabulaire juridique*, PUF, 2007., 312. o.

16 — Jóllehet a gyakorlatban a sajtó gyakran beszámol a tárgyalási irányelvek tartalmáról.

17 — Vagy egyoldalúan megszabott határozat, amely ellen semmit nem lehet tenni, és amely nem hagy a címzetteknek semmilyen mérlegelési mozgásteret. Lásd Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, VUEF, 2003., 750. o.

18 — Emlékeztetek arra, hogy az EUM-Szerződés a Bizottságra ruházza a főtárgyaló feladatát (lásd a jelen indítvány 13. lábjegyzetét).

19 — Lásd: Meroni kontra Főhatóság ítélet (9/56, EU:C:1958:7). Érdekes megjegyezni, hogy a szerződések kifejezetten nem mondják ki az intézményi egyensúly elvét, kivéve az Amszterdami Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 7. jegyzőkönyvet, amely emlékeztet arra, hogy „[a] szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazása tiszteletben tartja a Szerződés általános rendelkezéseit és célkitűzéseit, különösen [...] az intézményi egyensúly teljes betartása vonatkozásában”.

20 — Lásd: Blumann, C., és Dubouis, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5. kiadás, LexisNexis, 2013., 401. o. („[a közös kereskedelmi politika területe] mindig is ellentmondást szült mind a Bizottság tekintetében, amely úgy érzi, hogy korlátozva van, és hogy egyáltalán nem tehet valódi kezdeményezést, mind pedig a Tanács vagy a tagállamok tekintetében, amelyek épp ellenkezőleg úgy vélik, hogy a Bizottság túl könnyen kilép a számára meghatározott keretek közül. A GATT-WTO keretében folytatott nagy nemzetközi kereskedelmi tárgyalások az ilyen típusú összeütközés kiemelt területét képezik. A probléma gyökere elsősorban a tárgyalási irányelvekben, a részletesség mértékében rejlik”).

21 — Ahogy azt M. H. Paemen megjegyezte, aki a „Commission's Chief Negotiator” volt az „Uruguay Round negotiations” során, a gyakorlatban nem könnyű közösségi érdeket képviselő tárgyalási irányelveket kapni, mivel „[the] uppermost concern [of the Member States] is to look after their national interests, in the narrow sense of the term [and] [i]nvariably, [the Commission] proposals [for negotiating directives] intended to reflect the collective position – ie the Community interest – are amended to take account of disparate national views until, in many cases, all that is left is the »lowest common denominator«” (lásd: Devuyt, Y., „EU law and practice in the negotiation and conclusion of international trade agreements”, *Journal of International Business and Law*, 2014., 12. kötet, 2. sz., 13. cikk, 290. o.).

72. Egyébiránt, ahogy azt a Törvényszék már helyesen megállapította,²² „azon irányelvek esetleges figyelmen kívül hagyása, amelyeket a Tanács a Bizottsághoz címezhet az utóbbi által az EK 300. cikk (1) bekezdésének [jelenleg az EUMSZ 218. cikk] keretében folytatott tárgyalások céljából, általában nem von maga után szankciót a Tanács által a megállapodás megkötéséről vagy meg nem kötéséről hozott határozatában. Az ilyen irányelvek főszabály szerint tehát nem képezik azon szabályok részét, amelyekre tekintettel a Bizottság által a nemzetközi tárgyalások keretében véglegesített aktusok jogszerűségét meg kell ítélni, amennyiben ezen aktusok keresettel megtámadhatók”.

73. Mindazonáltal – ahogy azt később látni fogjuk – a Tanács által esetlegesen kijelölt különbizottság szerepe a tárgyalási irányelvek szerepéhez hasonló: célja nem több és nem kevesebb, mint hogy útmutatást adjon a Bizottságnak a munkája elvégzéséhez, hiszen az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése értelmében „[a különbizottsággal] a tárgyalások *folytatása során* egyeztetni kell” (kiemelés tőlem).

ii) Az olyan tárgyalási irányelvek, mint amelyek a jelen ügy tárgyát képezik, tartalmazhatnak-e eljárási szabályokat?

74. Az A. szakasznak négy pontja van, amelyek a tárgyalási álláspont és a tájékoztatás meghatározásának, valamint a szóban forgó tárgyalások során tiszteletben tartandó együttműködésnek a részletes szabályait írják le. Az e pontokban azonosított „szereplők” a Bizottság, a Tanács és az e tárgyalások követésére létrehozott különbizottság, a jelen ügyben a „»Környezet« munkacsoport”. A szövegből kiderül, hogy a Bizottságnak tájékoztatnia kell a Tanácsot a tárgyalás ütemezéséről és témáiról, minden fordulót követően jelentést kell készítenie a Tanácsnak a tárgyalások eredményéről, valamint tájékoztatnia kell a Tanácsot, illetve konzultálnia kell a különbizottsággal a tárgyalások során esetleg felmerülő minden jelentősebb problémáról. Az A. szakasz értelmében, amennyiben szükséges, *részletes* tárgyalási álláspontot *kell meghatározni* a különbizottságban vagy a Tanácson belül, és a különbizottság minden tárgyalási fordulót megelőzően ülésezik többek között a tárgyalási álláspont vagy iránymutatás kialakítása érdekében.

– Bevezetés

75. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy a Bizottság véleménye – ellentétben egyes tagállamok téves állításával – egyáltalán nem az, hogy a különbizottságnak és/vagy a Tanácsnak semmilyen szerepet nem kell biztosítani, vagy hogy saját magának ne lenne akármilyen kötelezettsége. Egyértelmű, hogy a Bizottság soha nem kívánt „elszigetelten” fellépni.²³

76. Ugyanígy több beavatkozási beadvány is egyes, a szóban forgó tárgyalási irányelvekben foglalt eljárási rendelkezések ésszerű jellege mellett foglalt állást, szem elöl tévesztve azt, hogy a Bizottság kifogása nem az A. szakasz különös szabályaira vonatkozik, hanem a Bizottság az EUMSZ 218. cikk (2)–(4) bekezdésére támaszkodva a Tanács azon hatáskörét vitatja, hogy elfogadja ezen eljárási szabályokat, függetlenül azok ésszerű voltától.

77. A jelen kereset elfogadhatóságával összefüggésben már említett, Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151) nem nyújt segítséget az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdésének jelen ügyben való értelmezését illetően. Mindamellettt ezen ítélet keretében a Tanács által elfogadott tárgyalási irányelvek határozottan kevésbé voltak részletesek, mint a jelen ügy tárgyát képezők (lásd az említett ítélet 32. és 33. pontját), amelyek kevésbé részletesek, mint a TTIP-tárgyalások irányelvei, amelyek 18 oldalt tartalmaznak a jelen ügybeli négygel szemben.²⁴

22 — Lásd: Olaszország kontra Bizottság ítélet (T-226/04, EU:T:2006:85, 76 és 78. pont) és a jelen indítvány 10. lábjegyzete.

23 — Lásd például a cseh kormány észrevételeinek 11. pontját.

24 — Lásd ezen indítvány 5. lábjegyzetét.

– A kérdésre adandó válasz

78. Véleményem szerint az EUMSZ 218. cikk (2)–(4) bekezdése alapján a Tanács egyoldalúan nem szabhat meg a Bizottság számára a nemzetközi megállapodásra irányuló tárgyalások vitelére vonatkozó részletes eljárást.²⁵

79. Kétségtelenül indokolt megállapodni többek között a nemzetközi tárgyalások keretében való az intézmények közötti együttműködés részletes szabályairól, amelyeket azonban ebben az esetben intézményközi megállapodások,²⁶ nem pedig egy intézmény által egyoldalúan több más intézményre kötelező határozat útján kell elfogadni. Ugyanis „[a]z intézményközi megállapodások módszere az [intézményi egyensúly és a jóhiszemű együttműködés elve] egymást kiegészítő jellegét konkretizálja.”²⁷ A három politikai intézmény közötti megosztott hatáskörök területén az intézményközi megállapodás lehetővé teszi a jó gyakorlatok rögzítését, a konfliktusok megelőzését, és az intézményi egyensúly valamennyi fél közötti fenntartását.”²⁸

80. Ezen eljárást egyébiránt kifejezetten tartalmazza az EUMSZ 295. cikk, amelynek értelmében „[a]z Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság egyeztetnek egymással, és közös megegyezéssel meghatározzák együttműködésük szabályait. E célból a Szerződéseknek megfelelően kötelező jellegű intézményközi megállapodásokat köthetnek”.

81. Amikor például a Bizottság egyértelművé kívánta tenni az EUMSZ 218. cikk (10) bekezdésében foglalt, a Parlament tájékoztatására vonatkozó kötelezettséget, keretmegállapodást kötött azzal. A 2010-ben kötött ezen keretmegállapodás értelmében „amikor a Bizottság tárgyalási irányelvek tervezetére tesz javaslatot azzal a céllal, hogy a Tanács elfogadja azokat, a Bizottság ezzel egy időben a Parlamentnek is benyújtja azt”.²⁹ Sőt a keretmegállapodás szerint a Bizottság „rendszeresen és haladéktalanul tájékoztatja a Parlamentet a tárgyalások folyamatáról, egészen a megállapodások parafálásáig, és magyarázatot nyújt arra vonatkozóan, hogy beépítették-e, és milyen módon építették be a Parlament megjegyzéseit a tárgyalt szövegbe, és ha nem, miért nem”.³⁰

82. Következésképpen – ellentétben azzal, ahogy a Tanács a jelen ügyben eljár – a Parlament ezen intézményközi megállapodás megkötésével ügyelt azon feltétlen szükségességre, hogy tiszteletben tartsa a Bizottság főtárgyalói szerepét és a bármely tárgyaláson szükséges szabadságot.

25 — E következtetést a későbbiekben egy *de lege lata* elemzés fogja igazolni, mivel Németországi Szövetségi Köztársaság azon állítása (beavatkozási beadvány, 27. pont), miszerint az „sérti az uniós érdekeket”, politikai jellegű.

26 — Lásd e témában: Guerassimoff, C., *La coopération interinstitutionnelle dans l'Union européenne*, RAE, Párizs, 1997., 472. o.; Huiban, O., „Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne”, *Problèmes actuels du droit communautaire*, LGDJ, 1998., 93. o.; Gautron, J.-C., „Les accords interinstitutionnels dans l'ordre juridique communautaire”, *Les règles et principes non écrits en droit public*, LGDJ, 2000., 195. o.; Godet, R., *Accords interinstitutionnels et équilibre institutionnel dans la Communauté européenne*, Université Panthéon-Sorbonne, Párizs, 2001.

27 — Lásd: Tournepeiche, M.-A., *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne*, 18. kötet, Bruylant, 2011., és Blumann, C., *Les accords interinstitutionnels*, JCI Europe, 1. kötet, 193. füzet (lásd még ugyanettől a szerzőtől: „Équilibre institutionnel et séparation des pouvoirs en droit communautaire”, *Clés pour le siècle*, Dalloz, 2000., 1639. o.).

28 — Lásd: Blumann, C., és Dubouis, L., i. m., 199. o. (lásd még: az intézményi egyensúly elvéről szóló rész, 194. és azt követő oldalak.).

29 — Lásd a Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás (HL L 304., 47. o.) III. mellékletének, (2) bekezdését, amely keretmegállapodás egyébként a Parlament eljárási szabályzatának is részét képezi, annak XIII. mellékletéért. E keretmegállapodás kritikájáról lásd: Weiler, J., „Dispatch from the Euro Titanic: And the Orchestra Played On”, *European Journal of International Law*, elérhető interneten a következő oldalon: <http://www.ejiltalk.org/dispatch-from-the-euro-titanic-and-the-orchestra-played-on-ejil-editorial/>.

30 — Uo. (III. melléklet, (4) bekezdés).

83. Ilyen megállapodást köthetett volna a Bizottság és a Tanács, vagy akár a három intézmény,³¹ mivel az EUMSZ 295. cikk szabadon hagyja azt a lehetőséget, hogy az ott említett három intézmény „közös megegyezéssel meghatározzák együttműködésük szabályait”. Nem látom egyébként, hogy – amint azt a Tanács állítja – a három (vagy *a fortiori* két) intézmény közötti hasonló megállapodás miért sértené az intézmények között az EUMSZ 218. cikkben létrehozott egyensúlyt.

84. Ahogy azt a Bíróság hangsúlyozta, az olyan rendelkezés, mint az EUMSZ 218. cikk (vagy korábban az EGK 228. cikk, amely az Amszterdami Szerződés után az EK 300. cikk lett) a szerződések megkötése terén önálló és általános, alkotmányos tartalmú normát képez, mivel az uniós intézményeket meghatározott hatáskörökkel ruházza fel, és egyensúlyt kíván teremteni ez utóbbiak között.³²

85. A Bíróság hozzáteszi, hogy „[a] megállapodások megkötésére [...] a Tanács »az e téren a Bizottságra ruházott hatáskört is figyelembe véve« rendelkezik [...] hatáskörrel»³³.

86. Ezen egyensúlyt tehát az intézményeknek kínos pontossággal tiszteletben kell tartaniuk, elkerülve így azt, hogy valamely intézmény a másik hatáskörébe beleavatkozzon.

87. Véleményem szerint a Tanács a Bizottság jogköreibe avatkozott olyan eljárásnak a tárgyalási irányelvekben való megállapításával, amely megfosztja a Bizottságot a szóban forgó nemzetközi megállapodás tárgyalásához szükséges szabadságtól, és azzal, hogy erre a neki címzett határozattal kötelezte.

88. Így – ellentétben a Parlament és a Tanács közötti, fent leírt helyzettel – a Tanács annyira *egyoldalúan*³⁴ határozza meg mind az információáramlás, mind pedig a tárgyalások során elfogadandó álláspont vagy iránymutatás közlésének formáját és gyakoriságát, hogy saját magát teszi valódi főtárgyalóvá.

89. Azt gondolom ugyanis, hogy a tárgyalási irányelveknek a tárgyalások alatt képviselendő stratégiai választásokról és alapvető célokról, más szóval a tárgyalandó szöveg tartalmáról kell szólniuk.

90. Ezzel szemben a tárgyalási irányelvek nem írhatnak elő különleges eljárásokat a főtárgyalónak,³⁵ a jelen esetben a Bizottságnak, amely egyébként maga rendelkezik hatáskörrel a Tanács által az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése alapján kijelölt különbizottsággal való egyeztetés részletes szabályainak a meghatározására.

31 — Vannak, akik szerint egy hasonló megállapodásnak mindig a *három* intézmény között kell létrejönnie. Lásd Weiler, J., i. m. („What is rather astonishing in this respect is the fact that this [Framework] Agreement [between the Parliament and the Commission] was negotiated in its entirety without Council involvement – arguably contrary to the very Treaty stipulations on interinstitutional agreements [ie Article 295. TFEU].”)

32 — Lásd a Franciaország kontra Bizottság, ún. „a Bizottság és az Egyesült Államok közötti versenyjogi megállapodás”-ítéletet (C-327/91, EU:C:1994:305, 28. pont).

33 — Ua.

34 — Méghozzá a Bizottság ellenkezése ellenére (lásd a jelen indítvány 11. pontját).

35 — Továbbá a Tanács és egyes tagállamok, többek között Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (beavatkozási beadvány, 13. pont) és Svéd Királyság (beavatkozási beadvány, 24. és 25. pont) által hivatkozott azon pusztán tény, hogy az EUMSZ 218. cikk (2)–(4) bekezdése kifejezetten nem tiltja ezeket, nem elegendő az igazolásukhoz.

iii) A „tárgyalási irányelvek” és a főtárgyalói minőség

91. Ahogy azt a Bizottság helyesen megállapította, a Lisszaboni Szerződéssel módosított EUSZ 13. cikk (2) bekezdése (lásd a jelen indítvány 188. pontját)³⁶ a Bíróság ítélkezési gyakorlatát kodifikálja, a Bíróság pedig a Tanáccsal kapcsolatban kimondta, hogy „a Szerződés által bevezetett rendszer megfogalmazásából és belső logikájából következik, hogy a Tanács nem hagyhatja figyelmen kívül [a Szerződés] előírásait”, és hogy „[í]gy tehát nem folytathat le más eljárást, például ezen eljárás egy adott szakaszában előírt határozattól eltérő aktus meghozatala vagy annak a vonatkozó rendelkezésektől eltérő feltételekkel történő elfogadása érdekében”.³⁷

92. Márpedig a tárgyalási irányelvek A. szakasza a Tanácsot többször is a tárgyalások valódi szereplőjeként említi,³⁸ ami ellentétes az EUMSZ 218. cikkben előírányzott intézményi egyensúllyal. Mihelyt ugyanis a Tanács felhatalmazta a Bizottságot a tárgyalások megkezdésére, azok során nem rendelkezik közvetlen döntési szereppel. A *fortiori* ugyanez vonatkozik a különbizottságra,³⁹ amely csupán konzultatív szerv.

93. Bár a különbizottsággal folytatott egyeztetés segíthet a Bizottságnak annak megállapításában, hogy a jövőbeli megállapodás egyes rendelkezései valószínűleg megkapják-e a Tanács politikai jóváhagyását, a Bizottság feladata annak eldöntése, hogy hogyan építse be ezen szempontokat a folyamatban lévő tárgyalásokba.

94. Igaz, amint azt Eeckhout megjegyzi,⁴⁰ „[t]he Commission conducts the negotiations in accordance with directives [...] [t]hat does not mean that the Commission has a free hand in the negotiations. Through the »special committees«, consisting of national governments representatives, the Council machinery keeps a close eye on how the negotiations are evolving. The Commission is therefore often a double negotiator: both with the other party to the negotiations and with Member States’ representatives or the Council itself”.

95. Ugyanakkor, ahogy az MacLeod, Hendry és Hyett⁴¹ helyesen megállapítja, az EK-Szerződés azon fordulata, hogy „a [tárgyalói] feladatának segítésére a Tanács által kijelölt különbizottságokkal konzultálva”, hangsúlyozza „*the pre-eminent role of the Commission in any negotiation: the committee does not give the Commission direct instructions, and the Treaty does not imply that the committee, or its representatives, may be present during the face to face negotiations, at least when the agreement relates only to matters within the competence of the Community under the Treaty. But the Commission is under an obligation to consult the committee. It would be unlikely to ignore its views: the results of any negotiation have to be acceptable to the Council, so there would be little point in the Commission side-stepping any committee set up to assist in the negotiations*” (kiemelés tőlem).

36 — Lásd ezzel összefüggésben például: Krajewski, M., „External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy?”, *Common Market Law Review*, Kluwer Law, 2005., valamint Müller-Graff, P.-C., „The Common Commercial Policy Enhanced by the Reform Treaty of Lisbon?”, Dashwood, A. és Maresceau, M., *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, 2008., 188. o.

37 — Bizottság kontra Tanács ítélet (C-27/04, EU:C:2004:436, 81. pont).

38 — Az A. szakasz értelmében a Tanács meghatározhatja a „részletes tárgyalási álláspontot” (1. pont); a tanácsot tájékoztatni kell „a tárgyalások tervezett ütemezéséről és a megtárgyalásra kerülő kérdésekről” (2. pont); a Bizottság „jelentést készít a Tanácsnak” minden tárgyalási forduló kimeneteléről (4. pont és a vitatott határozat 2. cikkének második mondata), és „tájékoztatja” a Tanácsot „minden jelentősebb problémáról” (4. pont).

39 — Az A. szakaszban szintén szerepel „a részletes tárgyalási álláspont” meghatározásával (1. pont), a „kulcsfontosságú kérdések” meghatározásával, és „esettől függően [...] a tárgyalási álláspont[...] vagy [iránymutatás kialakításával]” kapcsolatban (3. pont).

40 — Lásd: Eeckhout, P., *External relations of the European Union*, Oxford, 2005., 171. o.

41 — Lásd: MacLeod, I., Hendry, I. D., és Hyett, S., *The external relations of the European Communities*, Oxford University Press, 1998., 88. o., az EGK 228. cikkéről, jelenleg EUMSZ 218. cikk. E tekintetben a két rendelkezés szövege megegyezik, eltekintve attól, hogy az EGK 228. cikk pontosan megjelölte, hogy „Bizottság [...] a tárgyalásokat az e feladatának segítésére a Tanács által kijelölt különbizottságokkal konzultálva [...] folytatja le”, míg az EUMSZ 218. cikk értelmében a „Tanács [...] egy különbizottságot jelölhet ki, amellyel a tárgyalások során egyeztetni kell”.

96. Ami azt a fordulatot illeti, hogy „within the framework of [such directives as the Council may issue]”⁴², e szerzők helyesen teszik hozzá, hogy „[a]lthough the Commission’s negotiating discretion is limited by the directives of the Council, *the Commission’s basic discretion as negotiator remains: the Council may issue »directives«, but it may not seek to regulate the conduct of the negotiations on a line-by-line basis*” (kiemelés tőlem).⁴³

97. Egyetértek Eeckhouttal⁴⁴ is abban, hogy „[n]otwithstanding such supervision by the Council, the negotiation of international agreements does amount to a significant Commission prerogative. The Commission is generally in a position to try to find a common denominator of the, often varying, interests of the Member States. Moreover, in some cases the Commission can be quite deft in the use of its authority to negotiate. Two examples, both from the Uruguay Round negotiations leading to the establishment of the WTO, illustrate this”.

98. Ha a tárgyalási irányelvek nem tehetik a Tanácsot valódi főtárgyalóvá, ez *a fortiori* vonatkozik az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése szerinti különbizottságra.

99. Ahogy e cikk előírja, e különbizottság mindössze konzultatív szereppel bír, „[vele] a tárgyalások folytatása során egyeztetni kell”.

100. Úgy tűnik számomra, hogy ez egyértelműen ellentmond a vitatott határozat melléklete kiegészítésének A. részével, amely a különbizottságra a tárgyalások folytatása körében döntési jogkört ruház, mivel az 1. pont biztosítja számára az „Unió részletes tárgyalási álláspontjának” meghatározására vonatkozó lehetőséget, a 3. pont pedig úgy rendelkezik, hogy a „különbizottság minden tárgyalási fordulót megelőzően ülésezik. Ezekben az üléseken behatárolják a kulcsfontosságú kérdéseket, és az esettől függően kialakítják a tárgyalási álláspontot vagy iránymutatást”.

101. A tárgyaláson Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága nagy hangsúlyt fektetett arra a tényre, hogy a Bizottságnak a különbizottsággal csupán „egyeztetnie” kell, és nem kell „engedelmeskednie” annak. Nem értem, hogy ezen álláspont miként egyeztethető össze e bizottság azon jogkörével, hogy meghatározza a részletes tárgyalási álláspontot. Szintén a tárgyaláson a Tanács azt állította, hogy a bizottság nem bocsáthat ki tárgyalási irányelveket (ami a Tanács kizárólagos jogköre), és mindannyian egyetértettek abban, hogy e bizottság nem szavaz, és egyébként nem vonatkozik rá semmilyen szavazási szabály, azonban véleményem szerint ezen állítások ellentétben állnak magával a vitatott határozat szövegével, amely szerint e bizottság meghatározhatja a részletes tárgyalási álláspontot.

42 — Jelenleg az EUMSZ 218. cikkben: „A Tanács a főtárgyaló számára irányelveket határozhat meg”.

43 — Lásd: MacLeod, I., Hendry, I. D., és Hyett, S., i. m. Ahogy azt a szerzők helyesen megállapítják például: „Article 228. [EEC] does not preclude the possibility of involvement of experts from Member States in such negotiations if the Commission is agreeable, but the ‘conduct’ of the negotiations is the responsibility of the Commission” (87. o.) és a tárgyalási irányelvek „could not authori[s]e – or require – the Commission to begin a completely new set of negotiations with other parties. Such a change of tack would require a new Commission recommendation. On the other hand, it would seem to be possible for the Council to call a halt to negotiations by a directive under Article 228. [EEC]” (89. o.).

44 — Eeckhout, P., i. m., 171. o. Az itt említett két példával (egyrészt a Blair House egyezményrel, másrészt a banántárgyalásokkal) kapcsolatos bővebb részletekhez lásd a 172. és azt követő oldalakat.

iv) Az EUMSZ 218. cikk az intézményi egyensúly elvének fényében

102. A Tanács és a Bizottság EUMSZ 218. cikk végrehajtására vonatkozó hatásköreinek ilyen szigorú elhatárolása teljes mértékben megfelel a Bíróság ítélkezési gyakorlatának, hiszen a Bíróság hangsúlyozta a következők fontosságát: a „jogkörök egyensúlya”,⁴⁵ „az intézmények közötti hatáskörmegosztás”⁴⁶, „hatáskörmegosztás rendszer[e] [...], [és az] intézmények közötti egyensúly”⁴⁷, továbbá az „intézményi helyzet”⁴⁸ vagy „az intézményrendszer”⁴⁹, valamint kiemelte, hogy az intézményi egyensúly „a Közösség intézményi szerkezetének jellegzetessége”⁵⁰.

103. Az ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis az „intézményi egyensúly elv[e] [...] magában foglalja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja”.⁵¹ Az intézményi egyensúly nem más, mint az átruházott hatáskörök (tiszteltben tartása) klasszikus elvének kifejeződése, a jóhiszemű együttműködés elve pedig tekinthető úgy, mint az intézményi egyensúly tiszteletben tartása bírósági felülvizsgálatának javítását lehetővé tevő eszköz.⁵² Ahogy azt Jacques⁵³ helyesen megállapította, az intézményi egyensúly „azon tényhez [...] kapcsolódik, hogy a közösségi intézményrendszer a különböző intézmények közötti hatáskörmegosztáson alapul”.

104. Ahogy azt már megállapítottam,⁵⁴ a Bíróság az általa vizsgált régi EGK 228. cikk (később EK 300. cikk, jelenleg EUMSZ 218. cikk) kapcsán egyébiránt kimondja,⁵⁵ hogy az „a szerződések megkötése terén egy önálló és általános, alkotmányos tartalmú normát képez, mivel a közösségi intézményeket meghatározott hatáskörökkel ruházza fel. A cikk, mivel egyensúlyt kíván teremteni ez utóbbiak között, úgy rendelkezik, hogy a Közösség és egy vagy több állam közötti megállapodásokat a Bizottság tárgyalja meg, majd azokat – a Szerződés által előírt esetekben az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után – a Tanács köti meg. A megállapodások megkötésére azonban a Tanács »az e téren a Bizottságra ruházott hatáskört is figyelembe véve« rendelkezik csak hatáskörrel”.

105. Ugyanez a szabály vonatkozik (*a fortiori*) a különbizottságra. Márpedig a számára (ugyanúgy, mint a Tanács számára) biztosított azon lehetőség, hogy meghatározza a tárgyalások során kötelező hatályú „részletes tárgyalási álláspontot”, módosítja a jogkörök intézmények közötti egyensúlyát, mivel a Tanácsot – vagy a különbizottságot – a tárgyalási folyamatban az Unió meghatározó szereplőjévé teszi, a Bizottság pedig többé nem a politikai felelősséggel eljáró főtárgyaló, hanem a Tanács vagy a különbizottság szóvivőjének vagy megbízottjának másodlagos szerepébe kényszerül. Egyébiránt rá kell mutatni a „részletes tárgyalási álláspont” és a „tárgyalási irányelvek” közötti különbségre, mivel ezen álláspont nem értelmezhető a tárgyalási irányelvek pusztán „módosításaként”. Meg kell jegyezni, hogy bár a Tanács elfogadhatja és módosíthatja a tárgyalási irányelveket, a Szerződés ezt nem biztosítja a különbizottságnak, így még meglepőbb lenne, ha az „részletes tárgyalási álláspontot” fogadhatna el.

45 — Lásd: Wybot-ítélet (149/85, EU:C:1986:310, 23. pont).

46 — Lásd: Bizottság kontra Tanács, „AETR”-ítélet (22/70, EU:C:1971:32, 73. pont) és Massey-Ferguson-ítélet (8/73, EU:C:1973:90, 4. pont).

47 — Ezúttal a Törvényszék, lásd: Roquette Frères kontra Bizottság ítélet (T-322/01, EU:T:2006:267, 327. pont).

48 — Parlament kontra Tanács ítélet (13/83, EU:C:1985:220, 17. pont).

49 — 1/78. sz. vélemény (EU:C:1979:224, 30. pont).

50 — Lásd: Meroni kontra Főhatóság ítélet (9/56, EU:C:1958:7, 44. pont).

51 — Parlament kontra Tanács ítélet (C-133/06, EU:C:2008:57, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd ezzel összefüggésben: Etienne, J., „Le principe de l'équilibre institutionnel, manifestation et condition de l'État de droit”, *L'état de droit en droit international*, Pedone, 2009., 249. o.

52 — Ahogy azt megjegyzi Delcourt, Ch., „Le principe de coopération loyale entre les institutions dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe”, *Le droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006., 464. o.

53 — Jacques, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4. kiadás, Dalloz, Párizs, 2006., 217. o.

54 — Lásd a jelen indítvány fenti 84. pontját.

55 — Lásd: Franciaország kontra Bizottság, „a Bizottság és az Egyesült Államok közötti versenyjogi megállapodás”-ítélet (C-327/91, EU:C:1994:305, 28. pont).

106. A Parlament kontra Tanács ítéletben⁵⁶ (amelynek tárgya a Parlament előjogai voltak) a Bíróság kimondta, hogy „ezek az előjogok a Szerződések által létrehozott intézményi egyensúly egyik elemét képezik. E Szerződések ugyanis a Közösség különböző intézményei közötti hatáskörmegosztás olyan rendszerét hozták létre, amely a Közösség intézményi szerkezetén belül és a Közösségre bízott feladatok megvalósítása terén minden egyes intézményre saját feladatkört ruház”.

b) A Tanács és a tagállamok ellentétes érvei

107. A Tanács és a tagállamok több érve is érdeemes arra, hogy részletesen bemutassam.

i) Első érv

108. A Tanács és bizonyos tagállamok⁵⁷ a tárgyalási irányelvek A. szakaszát az EUSZ 16. cikkre hivatkozva védik, amely emlékeztet arra, hogy a Tanács „politikameghatározási” feladatot lát el.

109. Ez az állítás nem meggyőző.

110. Az EUSZ 16. cikk (1) bekezdés értelmében ugyanis e „politikameghatározási” feladatot „a Szerződésekben meghatározott feltételek szerint” kell ellátni.

111. Egyébiránt az EUSZ 16. cikk nyilvánvalóan csak akkor értelmezhető így, ha ebben az összefüggésben csak a Tanács bír politikai szereppel, a többi intézmény szerepe pedig nem politikai. E rendelkezést a Tanács nem használhatja „csodaszerként” sem, azzal a céllal, hogy az általa észlelt „hiányokat” betöltsen minden olyan alkalommal, amikor úgy véli, hogy a Szerződés valamely más rendelkezése nem ruház rá kellő súlyú szerepet.

112. A Tanács csak az EUMSZ 218. cikkben – amely (a Bíróság szavaival élve) „önálló és általános norma” – kifejezetten előírt szakaszokban és részletszabályok szerint láthatja el a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos politikai feladatát. E feladat nem csekély, mivel a tárgyalások megkezdésére való felhatalmazást adó határozat meghozatala, a fő tárgyalónak szóló (és pontosan a tárgyalás stratégiai választásaira és politikai céljaira vonatkozó iránymutatásokként értendő) irányelvek megfogalmazása és magától értetődően a megállapodás megkötésére vonatkozó jogkör útján látható el (és csakis ily módon).⁵⁸

113. A tárgyaláson a Cseh Köztársaság azt állította, hogy elfogadhatatlan az, hogy a Tanácsnak el kell utasítania a Bizottság által megtárgyaltakat, hiszen ez az Unió nemzetközi hírét rontaná. Ezzel kapcsolatban emlékeztettek arra, hogy a nemzetközi megállapodások esetében szabály szerint a megtárgyalt szöveget olyan hatóságnak (általában parlamentnek) kell ratifikálnia, amely nem vett részt a tárgyaláson, és még csak nem is jogosult tárgyalási irányelvek meghatározására.

114. Úgy tűnik, maga a Tanács is elfogadja azt, hogy a jogköre nem terjed ki arra, hogy a Bizottságot olyan javaslat neki való előterjesztésére kötelezze, amelyet ő kíván, mivel a viszonzásának 25. pontja szerint „nem vitatja, hogy a Bizottság teljes mértékben felel e keretben a tárgyalásokért. Főszabály szerint a Bizottság által a tárgyalások alatt hozott valamennyi határozat jogkövetkezménye csak a Tanács által a tárgyalások eredményének jóváhagyásáról vagy elutasításáról hozott határozat, amennyiben a Bizottság a folyamat végén úgy dönt, hogy javaslatot terjeszt be”.

56 — C-70/88, EU:C:1990:217, 21. pont.

57 — Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága beavatkozási beadványa (8. pont), a Dán Királyság beavatkozási beadványa (9–12. pont), a Németországi Szövetségi Köztársaság beavatkozási beadványa (29 és 32. pont), Francia Köztársaság beavatkozási beadványa (6. pont) és Lengyel Köztársaság beavatkozási beadványa (7. pont).

58 — Lásd: Franciaország kontra Bizottság, „a Bizottság és az Egyesült Államok közötti versenyjogi megállapodás”-ítélet (C-327/91, EU:C:1994:305, 28. pont), valamint a jelen indítvány 84. pontja.

115. Ezzel összefüggésben Cloos, Reinesch, Vignes és Weyland⁵⁹ megállapítja, hogy a Maastrichti Szerződés elfogadásához vezető tárgyalások keretében „[a] Bizottságtól eredő egyik alapvető javaslat a 113. sz. bizottság⁶⁰ fellépésének időpontjára vonatkozott. A Bizottság ugyanis azt javasolta, hogy a »konzultálva« kifejezést⁶¹ a »vele való konzultációt követően« kifejezésre cseréljék [...]. E módosítás megnövelte volna a Bizottság mozgásterét, amelynek elég lett volna mindössze egyszer, a tárgyalások kezdetén egyeztetnie a 113. sz. bizottsággal. A tagállamok nem kívántak ezen irányba elmozdulni, mivel úgy vélték, hogy a tárgyalások 113. sz. bizottság általi rendszeres nyomon követése nélkülözhetetlen, ha el kívánják kerülni a tárgyalások befejezésekor jelentkező kellemetlen meglepetéseket [...]. A 113. cikknek a luxemburgi elnökség által javasolt másik módosítása vagy inkább pontosítása sem talált kedvező fogadtatásra a delegációk között. A javaslat annak kimondására irányult, hogy »a jelen cikkben foglalt területeken és az [EGK] 228. cikk sérelme nélkül a Közösség álláspontját a Bizottság képviseli a harmadik államokkal való kapcsolatokban a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi konferenciák keretében«. Ezen albekezdés, amely mégiscsak magától értetődő a tisztán közösségi hatáskör területén, nem szerepelt a maastrichti Európai Tanács elé terjesztett [...] utolsó szövegben. E törlés alátámasztására használt érv éppen az volt, hogy nem szükséges kifejezetten leírni azt, ami magától értetődő. A valódi ok nyilvánvalóan a Bizottsággal szemben a kereskedelem területén megnyilvánuló gyanakvó légkörben keresendő: egyes tagállamok ugyanis attól tartottak, hogy a Bizottság a Bíróság támogatásával kihasználná a legcsekélyebb alkalmat is, hogy az e területen fennálló ambiciózus nézeteit képviselje”.

116. A jelen ügy általában véve, valamint a Tanács és hét tagállam által előterjesztett észrevételek különösen azt mutatják, hogy húsz évvel később, a Bizottsággal szembeni gyanakvó légkör továbbra is fennáll.⁶²

117. A jelen ügyben a Tanács ugyanis azt állítja, hogy a tárgyalási irányelvek (és így a különbizottság) létezésének az az indoka, hogy elkerüljék a „politikailag elfogadhatatlan” kész tényeket, mivel „az ilyen eredmény veszélybe sodorhatja magának az egyezménynek a jóváhagyását is”.⁶³

118. Ez egyébként a Tanács támogatása végett beavatkozási beadványt benyújtó tagállamok többsége érvelésének általános témája.⁶⁴ Ugyanígy e tagállamok hangsúlyozzák, hogy az említett irányelvekben megkövetelt szoros együttműködés biztosítja a tárgyalási folyamat megfelelő lezajlását, tekintettel a tárgyalás tárgyára.

59 — Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D. és Weyland, J., *Le traité de Maastricht – Genèse, analyse, commentaires*, 2. kiadás, Bruylant, 1994., 343. o. Lásd továbbá: Krenzler, H. G., és Pitschas, C., „Progress or Stagnation?: The Common Commercial Policy After Nice”, *European Foreign Affairs Review*, 2001., 6. kötet, 291. o.

60 — Neve az EGK 113. cikkre utal, amelynek mai megfelelője az EUMSZ 207. cikk. Lásd még: MacLeod és társai, i. m., 88. o.: „Article 113 [...] established a committee [...] to assist the Commission in the negotiation of agreements [...] This committee developed a general monitoring role across the whole field of the common commercial policy, but there was no similar arrangement in the original Treaty for the systematic scrutiny of the conduct of negotiations in other areas. In practice, this caused no great problem: the Commission’s progress in negotiation of agreements for the Community was kept under review in the Council’s regular working groups and in COREPER [...] Article 228. [EEC] codifies the existing arrangements, and develops them. The Council is now specifically given a right to establish special committees and the Commission is required to negotiate ‘in consultation with’ these committees”.

61 — Tudniillik a következő mondatban: „A Bizottság ezeket a tárgyalásokat a Tanács által [...] kijelölt különbizottsággal *konzultálva* [...] folytatja le” (EGK 113. cikk (3) bekezdése, majd EK 133. cikk(3) bekezdése, jelenleg EUMSZ 207. cikk (3) bekezdése).

62 — A két intézmény közötti feszültség a folyamatban lévő, Tanács kontra Bizottság ügyben (C-73/14, lásd a jelen indítvány 3. lábjegyzetét) is megjelenik, ahol a Tanács a Bizottság azon „határozatának” megsemmisítését kéri, amely alapján a Bizottság az Unió nevében írásbeli előterjesztést nyújt be a Nemzetközi Tengerjogi Bíróságnak, a Tanács előzetes felhatalmazása nélkül. A Commentaire Mégret, i. m., a 87. oldalon megállapítja, hogy „A (mezőgazdasági tárgyú) Blair House megállapodások és a (banánról szóló) Marrakech-megállapodás néhány évvel később bizonyos gyanakvást idézett elő a Bizottsággal szemben az 1996. évi kormányközi konferencián. Meg kell azonban állapítani, hogy a gyakorlatban a tagállami küldöttségek és a Bizottság között a tárgyalások vitelében való együttműködés nem okozott nehézséget, lehetővé téve a Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy gyakorlatiasan és rugalmasan értelmezzék a Tanács tárgyalási irányelveit [...]” (kiemelés tőlem).

63 — Lásd a válaszbeadvány 13. pontját. Lásd továbbá a jelen indítvány 115. pontjában említett azon törekvést, hogy elkerüljék a „kellemetlen meglepetéseket”.

64 — Cseh Köztársaság (6. pont), Dán Királyság (17. pont), Francia Köztársaság (21. pont) és Lengyel Köztársaság (5. pont).

119. Ahogy azt maga a Tanács megjegyzi, ezen érv politikai jellegű. Még akkor is, ha a tárgyalási irányelvek elfogadásának az a célja, hogy csökkentse a Bizottság és a Tanács között a folyamat során felmerülő ellentét kockázatát, e jogkört nem lehet úgy értelmezni, hogy kiüresítse a Bizottság tárgyalás vitelére vonatkozó feladatát, és a tárgyalás végén őt megillető javaslattevési jogát.

120. Ha a Tanács úgy dönt, hogy nem hagyja jóvá a megállapodást, a Szerződésekben ráruházott jogkört gyakorolja, amely nem foglalja magában a Bizottság arra való kötelezését, hogy szükségszerűen olyan javaslatot tegyen, *amely meg fogja kapni a szükséges többséget a Tanácsban*.

121. Másképpen fogalmazva, a politikameghatározási jogkör nem terjed ki a javaslat tárgyalások befejezésekor történő megfogalmazására sem, amely a Bizottság feladata.

ii) Második érv

122. A Tanács fenti érvelése értelmében, egyes tagállamok⁶⁵ szerint az A. szakasz és a Tanács tárgyalásokon való részvétele a végső – az aláírás és a megkötés szakaszában betöltött – döntéshozói szerepe hatékonyságának biztosításához szükséges. Ezt az érvet annak biztosítékaként is előadták, hogy az Unió hiteles és komoly tárgyalófél.

123. Jóllehet e nézet politikailag védhető (és vitatható), éppen az EUMSZ 218. cikkben előirányzott intézményi egyensúlyt hagyja figyelmen kívül, amely rendelkezés olyan eljárást⁶⁶ vezet be, amelyben a három intézmény, a Bizottság, a Tanács és a Parlament jól meghatározott szereppel rendelkezik.

124. Ahogy azt a Parlament helyesen kiemeli, „[a]z EUMSZ 218. cikk szerkezetét az átfogó koherencia biztosítása érdekében egészében kell vizsgálni”⁶⁷, és az a nézet, amely a Tanácsnak magán a tárgyaláson való szerepét a megállapodás megkötésére vonatkozó végső jogkörrel igazolja, alapvetően módosítja ezen EUMSZ 218. cikk szerkezetét.

125. Korábban ezt az érvet a Tanács (jogi szolgálata) is használta, amely úgy vélte, hogy a Tanács előzetes felhatalmazása szükséges azelőtt, hogy a Bizottság a tárgyalások alatt nem jogi kötelezettségvállalást tenne („pre-legal commitments”), máskülönben megfosztaná a Tanácsot attól, hogy bármiféle befolyással legyen a valódi döntéshozatali eljárásra. Devuyst⁶⁸ helyesen állapítja meg, hogy a „pre-legal commitments” e fogalma – a Tanács (jogi szolgálata) használatában – nem szerepel a Szerződésben, és bevezetése „a Szerződésekben nem foglalt [...] új eljárási szakaszt hozna létre”. „Ez a Tanács javára módosítaná az intézményi egyensúlyt”, mivel „valamennyi tárgyalási szakasz a kezdetektől a megállapodás aláírásáig logikusan a Bizottság felelőssége”. „Ha a Tanácsnak minden jelentős »pre-legal commitmentet« jóvá kellene hagynia [...], az EUMSZ 218. cikk nagymértékben feleslegessé válna”, és ezzel „az Európai Unió lehetetlen tárgyalófélé” válna.

126. Fontos egyébiránt hangsúlyozni, hogy a Bizottság célja nem lehet egyszerűen az, hogy olyan nemzetközi megállapodást terjesszen elő, amely megkapja a Tanács jóváhagyását, hanem a *leginkább az Unió érdekeit szolgáló*⁶⁹ megállapodást kell elérnie azelőtt, hogy szükség esetén a Parlament, majd a Tanács jóváhagyását kérje.

65 — Dán Királyság, 14. és 17. pont, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 15. pont, c) alpont.

66 — Amely a közösségi és nem a kormányközi módszer jellemzője.

67 — Európai Parlament (34. pont).

68 — Devuyst, Y., „EU law and practice in the negotiation and conclusion of international trade agreements”, *Journal of International Business and Law*, 12. kötet, 2. szám, 2014., 13. cikk, 295. és azt követő oldalak. (az idézett részlet saját fordítás).

69 — Lásd például: Cremona, M., „Defending the Community Interest: the Duties of Cooperation and Compliance”, *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, de Witte, 2008.

127. E tekintetben megállapítjuk, hogy maga a Tanács is elismeri, hogy a Bizottság szabadon dönthet arról, hogy nem javasolja a megállapodás megkötését,⁷⁰ ami paradox módon gyakrabban előfordulhat, ha a Tanács (vagy a különbizottság, mivel a tagállamok többsége nem tesz különbséget a kettő között) feladata a tárgyalási álláspont elfogadása, tekintet nélkül a Bizottság esetleges ellentétes véleményére.

iii) Harmadik érv

128. A Cseh Köztársaság szerint el kell kerülni az olyan helyzetet, amelyben a tárgyalások eredménye elfogadhatatlan a Tanács számára, és hogy a végleges megállapodástervezet jóváhagyásának elutasítása hátrányosan befolyásolja a másik féllel való kapcsolatokat. A cseh kormány az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésében foglalt, vélemény iránti eljárás céljával próbál „hasznos analógiát” teremteni, amely cél szintén a megtárgyalt nemzetközi megállapodás uniós joggal való összeegyeztethetlensége veszélyének elhárítása, és a nemzetközi kapcsolatokban ebből keletkező problémák megelőzése. Véleménye szerint a Bíróság igen egyértelműen határozott e kérdésről, és kimondta, hogy „a Bíróság olyan határozata, amely szerint egy ilyen megállapodás akár tartalmilag, akár az elfogadásakor alkalmazott eljárás miatt nem egyeztethető össze a Szerződés rendelkezéseivel, bizonyára nemcsak közösségi szinten, *hanem a nemzetközi kapcsolatokban is komoly nehézségeket okozna, és azzal a veszéllyel járna, hogy valamennyi érdekelt fél – beleértve a harmadik országokat is – károkat szenvedne*”⁷¹.

129. Véleményem szerint ezen, az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésére való hivatkozás és a 2/94. sz. vélemény nem releváns a jelen ügyben.⁷²

130. Ahogy azt a Bizottság helyesen megállapította, a nemzetközi megállapodás megkötésének elmaradása semmi esetre sem hasonlítható a már hatályba lépett megállapodás megkötéséről szóló határozat megsemmisítéséhez. A megállapodás jóváhagyása Tanács általi megtagadásának legfeljebb politikai következményei lehetnek, amelyek jelentkezhetnek akkor is, ha a Bizottság nem javasolja a megállapodás megkötését, vagy ha a Parlament nem adja egyetértését akkor, amikor az szükséges. A nemzetközi kapcsolatok szempontjából a megállapodás jóváhagyása elmaradásának oka nem releváns, és nem igazolja azt, hogy egyik intézmény elsőbbséget kapjon a többihez képest.

iv) Negyedik érv

131. Ellentétben azzal, amit a Svéd Királyság állít,⁷³ a Bizottság sosem érvelt azzal, hogy a Tanács „a tárgyalások alatt nem befolyásolhatja a megállapodás tartalmát”.

132. Egyébiránt a Bizottság maga elismerte,⁷⁴ hogy – tekintettel arra, hogy a Tanácsé az utolsó szó a megállapodás megkötéséről, ami vitathatatlanul rányomja a bélyegét a tárgyalások tartalmára – nem túl valószínű,⁷⁵ hogy a Bizottság olyan nemzetközi szerződés tárgyalására fordítja forrásait, amely kevés eséllyel lép hatályba, mivel a Tanács (vagy a Parlament) ellenállásába ütközne. A Bizottság ezen aggodalma a jóhiszemű együttműködés elvének alkalmazásaként értelmezhető.

70 — A viszonzválasz 5. pontja.

71 — 2/94. sz. vélemény, EU:C:1996:140, 4. pont (kiemelés a cseh kormánytól).

72 — Lásd továbbá ebben az értelemben: Tanács kontra in 't Veld ítélet (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 58. pont), amelyben a Bíróság hasonló összefüggésben elutasította az ilyen érv relevanciáját.

73 — Svéd Királyság, 16. pont.

74 — Lásd a Bizottság beavatkozási beadványokkal kapcsolatos észrevételeinek 28. pontját.

75 — Lásd a jelen indítvány 95. pontját.

133. Egyébiránt el kell ismerni, hogy a Tanács jogosult arra, hogy a tárgyalások menetéről teljes és rendszeres beszámolót követeljen, a továbbító szerv pedig éppen a különbizottság, amely a véleményét (és a Tanácsét) az egész egyeztetés folyamán eljuttatja a főtárgyalóhoz. A Bizottság egyébiránt megjegyzi, hogy – ellentétben azzal, ami a Tanács ellenkérelméből (32. pont) kitűnik – nem állítja, hogy Tanács nem fejezheti ki véleményét a tárgyalások alatt, hiszen a keresetlevelében hangsúlyozta, hogy figyelembe kell vennie a Tanács (vagy a Parlament) által kifejtett álláspontot.

134. Ugyanígy a Bizottság nem vitatja, hogy köteles a különbizottsággal egyeztetni, és azzal rendszeresen kapcsolatban lenni. E kötelezettség az EUMSZ 218. cikk logikájából következik, és még inkább ki van dolgozva a kereskedelmi megállapodások esetében.⁷⁶

135. Következésképpen nem javaslom, hogy a Bíróság semmisítse meg a vitatott határozat 2. cikkének második mondatát.

136. Fennmarad az a kérdés, hogy a Tanács *módosíthatja-e* a tárgyalási irányelveket a *tárgyalási folyamat során*.

137. A Bizottság azt állítja, hogy az ajánlás nem az eljárás megkezdéséhez megkövetelt egyszerű formalitás, amely eljárás aztán teljes mértékben a Tanács kezében van. Ha a Tanács azt állítja, hogy a tárgyalások alatti jogköre azon jogkörén alapul, hogy felhatalmazást adhat a tárgyalások megkezdésére, és jóváhagyhatja a megállapodást, amely két jogkör pedig a Bizottság javaslatain (vagy ajánlásain) alapul, azt is el kell fogadnia, hogy bármely felülvizsgálatot vagy módosítást is javaslatnak vagy ajánlásnak kell megelőznie. Ennek hiányában a Tanács a tárgyalás alatt (vagyis abban a szakaszban, amelyben a Szerződések semmilyen jogkört nem biztosítanak számára) több jogkörrel rendelkezne, mint amellyel a tárgyalásokra való felhatalmazás vagy a nemzetközi megállapodás megkötésének szakaszában rendelkezik (vagyis abban a két szakaszban, amelyben a Szerződések szerepet szánnak a Tanácsnak).

138. A Bizottság ezen érvelésének nem lehet helyt adni (meg kell jegyezni egyébiránt, hogy a Bizottság nem kéri a vitatott határozat 2. cikke első mondatának megsemmisítését, amely szerint „[a] Tanács a tárgyalási irányelvek tartalmát bármikor felülvizsgálhatja”).

139. Véleményem szerint, mivel végül a Tanácsnak kell a megtárgyalt megállapodást jóváhagynia, nem lenne logikus, hogy csupán a tárgyalások megkezdésekor fejthesse ki véleményét, a tárgyalások alatt pedig nem.⁷⁷ Egyértelmű ugyanis, hogy a tárgyalások kezdetén sem a Tanács, sem a Bizottság nem ismeri a harmadik országok álláspontjának részleteit. Sőt a tárgyalások sokszor bonyolultak és elhúzódnak, a kormányok ugyanúgy változnak, mint a körülmények, ami szintén a tárgyalási irányelvek tárgyalások alatti módosíthatósága mellett szólnak, amelynek azon célja, hogy a lehető legnagyobb mértékben elkerüljék az intézmények közötti véleménykülönbségeket, nem teljesülne, ha a Tanácsot csak a tárgyalások befejezése után tájékoztatnák. Mindamellettt pontatlanság azt állítani – ahogy azt a Tanács és egyes tagállamok teszik –, hogy a Bizottság nem kívánja a Tanácsot tájékoztatni a tárgyalások alatt. Meg kell egyébiránt jegyezni, hogy az EUMSZ 218. cikk (10) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a Parlamentet „az eljárás minden szakaszában” tájékoztatni kell (vagyis a Bizottságnak is tájékoztatnia kell a Parlamentet), egyértelmű tehát számomra, hogy a Bizottságnak a Tanácsot is rendszeresen tájékoztatnia kell.

76 — Az EUMSZ 207. cikk (3) bekezdése értelmében „A Bizottság a tárgyalások előrehaladásáról rendszeresen jelentést tesz a különbizottságnak és az Európai Parlamentnek”.

77 — Úgy tűnik ez a többségi tudományos álláspont is. Lásd például: Lenaerts, K., és Van Nuffel, P., „Constitutional law of the European Union”, Thomson/Sweet & Maxwell, 2005., 883. o. (mivel a Tanácsnak kell a tárgyalásokból eredő megállapodást jóváhagynia, ésszerű, hogy kifejezhesse véleményét a tárgyalások kezdetén és a tárgyalások alatt is).

140. Egyetértek ennél fogva a Tanáccsal és a tagállamokkal abban, hogy a Tanács – anélkül, hogy a Bizottságnak felülvizsgált ajánlásokat kellene számára benyújtania – a tárgyalások során a Bizottság által neki átadott információk alapján felülvizsgálhatja, és esettől függően módosíthatja vagy kiegészítheti a tárgyalási irányelveket.

141. Az, hogy a Tanács a tárgyalások alatt is adhat iránymutatást a Bizottságnak, a meglehetősen általános megfogalmazású EUMSZ 218. cikk (4) bekezdéséből számomra kiderül. Ugyanis e (4) bekezdés, amely szerint a „Tanács a főtárgyaló számára irányelveket határozhat meg, és egy különbizottságot jelölhet ki, amellyel a tárgyalások folytatása során egyeztetni kell”, különbözik az (5) és (6) bekezdéstől, amely a határozatokat a „főtárgyaló javaslatához” köti. Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a rendelkezés nem mondja ki, hogy a Tanácsnak mikor kell meghatároznia (vagy a Tanács mikor határozhatja meg) az irányelveket a főtárgyaló számára.

142. A Bizottság ráadásul némiképp homályos e kérdés tekintetében, mivel elvileg nem ellenzi, hogy ezen irányelveket módosítsák.⁷⁸

143. Úgy tűnik, hogy a gyakorlat megerősíti, és az irodalom is hangsúlyozza azt, hogy a Tanács a Bizottság előzetes javaslata nélkül módosíthatja a tárgyalási irányelveket, (mivel a Tanács szerint a Bizottság gyakran kéri azok naprakésszé tételét akár javaslat előterjesztése nélkül is). Ahogy azt MacLeod és társai helyesen megállapítják,⁷⁹ „the Council may issue further directives unilaterally, without a Commission proposal, during the negotiations”, és „[i]t is for the Council to decide whether further directives are necessary: it does not need a Commission proposal before acting”. Márpedig úgy tűnik, hogy a gyakorlatban ritkán fordul elő, hogy a Tanács kiegészítő irányelveket határozzon meg.⁸⁰

144. Ugyanígy a Commentaire Mégret⁸¹ szerint, „[a] Tanács felléphet a tárgyalások megkezdésekor, *de annak folyamán is annak érdekében, hogy módosítsa, felváltsa vagy kiegészítse a korábban a Bizottságnak címzett irányelveket.* Ezen irányelvek gyakran a Tanácsban zajló hosszas alkudozás eredményei, és ritkán maradnak titkosak. Félhivatalos »nyilvánosságuk« nyilvánvalóan megnehezíti a Bizottság feladatát a tárgyalófelekkel szemben, lecsökkentve, vagy akár illuzórikussá téve a mérlegelési mozgásterét [...]” (kiemelés tőlem).

145. Ez azonban nem vezetheti arra a Tanácsot, hogy miután felhatalmazást adott a tárgyalások megkezdésére, és elküldte, sőt módosította az iránymutatását, e tárgyalások keretében „vezető” szerepet követeljen, amely lecsökkentené azon nélkülözhetetlen mérlegelési mozgásteret, amellyel a főtárgyalónak a megfelelő eredmény elérése érdekében rendelkeznie kell. Sőt a Tanács által kijelölt különbizottság sem tölthet be hasonló szerepet, mivel annak szerepe szigorúan konzultatív.

146. A Bizottság ugyanis az Unió érdekeinek képviselőjeként, az Unió (és nem a Tanács) nevében és javára tárgyal.

78 — Lásd a Bizottság beavatkozási indítványokkal kapcsolatos észrevételeinek 36. pontját.

79 — Lásd többek között: MacLeod, J., Hendry, I. D. és Hyett, S., *The External Relations of the European Communities: a manual of law and practice*, Oxford University Press, 1996., 89. o..

80 — Ua.

81 — I. m., 85. o. Lásd továbbá: Devuyst, Y., i. m., 294. o.: „[t]he Council may adopt negotiating directives at the time of launching the negotiations or at a later point in time; they may be updated and supplemented at any time during the negotiations”, aki e helyütt a következő 2005. április 26-i bizottsági dokumentumra hivatkozik: Commission Services, Legal Issues Relating to the Negotiations within the Framework of the WTO's Doha Development Agenda 4 SEC(2005) 566 final.

v) Ötödik érv

147. A Tanács továbbá azt állítja, hogy az általa képviselt értelmezés – vagyis hogy az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy a tárgyalási irányelvekbe eljárási rendelkezéseket foglaljon, semmint azokat meghatározatlan szándéknyilatkozatokra korlátozza – teljes mértékben fenntartja az Unió azon lehetőségét, hogy a nemzetközi szinten egységesen lépjen fel.

148. Ez az érv engem nem győz meg, mivel az egységességet mindenesetre az biztosítja, hogy *kizárólag a főtárgyaló jogosult az Unió nevében tárgyalni* a Tanács által megküldött irányelvekben meghatározott keretek között és adott esetben a különbizottsággal való egyeztetést követően.

149. Egyébiránt ezen „egységesség” a Szerződésekben is szerepel, mivel az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében „[a Bizottság] ellátja az Unió külső képviseletét”.

150. A „kifelé irányuló egységes [uniós] fellépés” fontosságát a Bíróság az 1/94. sz. véleményében (EU:C:1994:384, 106. és azt követő pontok) hangsúlyozta, mégpedig annak érdekében, hogy az Unió tárgyalóképesebbé váljon.

vi) Hatodik érv

151. A Tanács és a tagállamok hivatkoznak a fuvarozás területén fennálló azon (állítólag) állandó gyakorlatra, hogy a tárgyalási irányelvekbe eljárási szabályokat foglalnak.

152. A Bizottság azt válaszolja, hogy a Tanács által említett két dokumentum⁸² vegyes szerződés formában tárgyalandó egyezményekre vonatkozik. A dokumentumokban szerepel egy első melléklet a „tárgyalási irányelvekkel”, és egy (különálló) második melléklet a következő címmel: „Az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről Algéria [vagy Grúzia] között a fuvarozás területén létrejövő megállapodásra vonatkozó tárgyalások *ad hoc* eljárásai”⁸³. A tárgyalási irányelvek részét nem képező második melléklet fő célja egyszerűen az, hogy meghatározza a tagállamokkal való egyeztetésre vonatkozó eljárást.

153. Következésképpen e bizonyítékok nem relevánsak a kizárólag az Unió által megkötendő olyan megállapodással összefüggésben, mint amely a jelen ügy tárgya.

154. Szintén egyes tagállamok szerint a tárgyalási irányelvek *gyakran* foglalnak magukban eljárási rendelkezéseket.⁸⁴

155. Még akkor is, ha ez igaz (amit a Bizottság erősen vitat) az ítélkezési gyakorlat értelmében „egy egyszerű gyakorlat nem változtathat a Szerződés szabályain”⁸⁵. A Bíróság például a Wybot-ítélet (149/85, EU:C:1986:310) 23. pontjában kimondta, hogy „[m]eg kell [...] vizsgálni azt, hogy az Európai Parlament által folytatott gyakorlat nem fosztja-e meg a hatáskortól az [ügy tárgyát képező ESZAK-, EGK- és Euratom-Szerződés rendelkezéseit], amely rendelkezések nem csak a Parlament tagjai többségének, hanem más intézményeknek is, nevezetesen a Tanácsnak és a Bizottságnak is lehetővé teszik, hogy rendkívüli ülészak összehívását kérjék. A Szerződésekben foglalt, az intézmények közötti hatásköri egyensúly keretében az Európai Parlament [szóban forgó] gyakorlata nem foszthatja meg a többi intézményt egy olyan jogtól, amely jogot maguk a Szerződések biztosítanak a számukra” (kiemelés tőlem).

82 — Tudniillik a SEC(2008) 2721 és a SEC(2009) 83 dokumentum.

83 — A Grúziával kötött megállapodást aláírták (HL L 321., 1. o.).

84 — „Rendszeresen”, állítja Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága a beadványa 15. pontjának d) alpontjában.

85 — Franciaország kontra Bizottság, „a Bizottság és az Egyesült Államok közötti versenyjogi megállapodás”-ítélet (C-327/91, EU:C:1994:305, 36. pont). Lásd továbbá: 1/94. sz. vélemény (EU:C:1994:384, 52. pont).

vii) Hetedik érv

156. A Tanács szerint az eljárás bizonyos részletszabályainak és sajátos elvárásoknak a tárgyalási irányelvekbe való belefoglalása az arról való döntési jogosultságának szükségszerű következménye, hogy van-e helye a felhatalmazás megadásának.

157. Márpedig, ahogy azt fentebb már megállapítottam, ha a Tanács egyszer már felhatalmazást adott a Bizottságnak a tárgyalások megkezdésére, nem ruházhat magára közvetlen döntési feladatot a tárgyalások alatt. Hangsúlyozni kell ugyanis, hogy jöllehet a Tanács általi felhatalmazást és a tárgyalási irányelveit közkeletűen „tárgyalási mandátumnak” (angolul „the negotiating mandate”) hívják, a Tanács a Bizottságnak nem „mandátumot”, hanem „felhatalmazást” ad.⁸⁶

158. A Tanács azon választása, hogy „mandátumra” hivatkozik (a válasza 42. pontjában), ahelyett hogy magát a Szerződés megfogalmazását használná, nem véletlen.⁸⁷ A mandátum nem csupán egy akaratlagos aktus, hanem azt is maga után vonja, hogy a mandátummal rendelkező más nevében jár el, a mandátumot adó által meghatározott kötelező korlátok és utasítások szerint.

159. Ahogy azt ugyanis Waelbroeck és társai⁸⁸ helyesen megállapították, a „tárgyalási mandátum” kifejezés használata jogilag téves benyomást kelt: a Tanács ugyanis nem adhat mandátumot belátása szerint akárkinek a Közösség nevében való tárgyalásra. A Bizottságnak e tekintetben monopóliuma van. Arról van ugyanis inkább szó, hogy az eljárás elindul, lehetővé téve a Bizottságnak, és csakis neki, hogy a tárgyalásokat lefolytassa.

160. A „mandátum” szó használatának csak akkor van értelme, ha a Bizottság a tagállamok nevében tárgyal.⁸⁹

161. Egyszóval a Szerződések nem hivatkoznak semmiféle „mandátumra” az EUMSZ 218. cikkel összefüggésben, amely kifejezés azonban más cikkekben, mint például az EUSZ 18. cikk (2) bekezdésében, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével kapcsolatban szerepel.

162. Véleményem szerint, ha a Szerződések megalkotói azt kívánták volna, hogy a Bizottság „mandátum” alapján járjon el, ezt a kifejezést használták volna.

163. Az, hogy a Tanács eldöntheti, hogy ad-e felhatalmazást, nem vonja tehát maga után azt, hogy joga lenne e felhatalmazás mellékletébe kívánsága szerint bármit belefoglalni. E tartalomnak is tiszteletben kell tartania a Szerződéseket. Egyébiránt hatáskörrel való visszaélésnek minősülhetne az, ha a Tanács azzal érvelne, hogy egyszerűen megtagadja a felhatalmazás megadását az eljárási kikötések el nem fogadása esetén.

86 — Ezt az értelmezést megerősíti többek között: MacLeod és mások, i. m., 87. o. („Strictly, the Commission is not »mandated« by the Council, but »authori[s]ed«”).

87 — A Tanács szerint „a Bizottságnak a tárgyalásokat a Tanács által adott mandátum korlátai között kell folytatnia” (az ellenkérelem 42. pontja).

88 — Lásd Waelbroeck, M., Louis, J. V., Vignes, D. és Dewost, J.-L.: „Le droit de la Communauté économique européenne”, *Relations extérieures*, 12. kötet, Éditions de l'Université, Brüsszel, 1981., 30. o.

89 — A jelen ügyben nem ez a helyzet, ellentétben azzal, amit a Svéd Királyság állít (4. pont), arra támaszkodva, hogy a környezetvédelmi politika megosztott hatáskörbe tartozik. A tárgyalásokra úgy adtak felhatalmazást, és azokat azon elvből kiindulva folytatták, hogy a megállapodást kizárólag az Unió nevében fogják megkötni. Az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő (a jelen ügyben a 2003/87 irányelv 25. cikkének (1) bekezdése).

viii) Nyolcadik érv

164. A Tanács szerint „[a] különbizottságban meghatározott álláspont a Tanács tárgyalási irányelveinek konkrét kifejeződése, célja ekként a főtárgyaló segítése azzal, hogy pontosan tartalmazza azon politikai szerv által jóváhagyott véleményeket, amely végül a megtárgyalt szöveg jóváhagyásáról dönt” (válasz, 42. pont). Ilyen megvilágításban, lehet-e még tárgyalni valamiről, vagy a másik félnek az egész megállapodás elfogadását vagy elvetését lehet csupán felajánlani?

165. Azon kívül, amit fentebb a „mandátum” fogalmával kapcsolatban kifejtettem,⁹⁰ úgy vélem, hogy jóllehet a különbizottsággal való egyeztetés segíthet annak kiderítésében, hogy a jövőbeli megállapodás bizonyos rendelkezései megkaphatják-e a Tanács „politikai jóváhagyását”, (egyedül) a Bizottság feladata arról dönteni, hogy hogyan foglalja bele ezt a szempontot a tárgyalásba. Minden más értelmezés teljesen lecsökkenti a kezdeményezési jogát, mivel azt feltételezné, hogy köteles valamely szövegre javaslatot tenni azon egyszerű oknál fogva, hogy az tükrözi a Tanácsban jóváhagyott álláspontot. Ilyen kötelezettség nyilvánvalóan nem létezik az uniós jogban.⁹¹

166. Megjegyzem még, hogy „a politikai szerv” kifejezésben a határozott névelő használata arra utalhat, hogy e politikai szerv egyedül a Tanács. Márpedig a Bizottság (és a Parlament) olyan intézmény, amely szintén fontos politikai szereppel rendelkezik a nemzetközi tárgyalásokkal összefüggésben.

167. Végül az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdése mindössze konzultatív szerepet biztosít a különbizottságnak, mivel úgy rendelkezik, hogy a tárgyalások folytatása során e bizottsággal „egyeztetni kell”. Ez kétségtelenül azzal jár, hogy a különbizottság kifejezheti véleményét a tárgyalás különböző elemeiről, a vitatott határozat azonban sokkal messzebbre megy. Valójában úgy rendelkezik,⁹² hogy a különbizottság (vagy a tárgyalási irányelvek A. szakaszának 1. pontja értelmében a Tanács) fogadja el az „*Unió* részletes tárgyalási álláspontját” (kiemelés tőlem), amely tehát kötelező a Bizottságra nézve, különben az Unió és nem egyszerűen a különbizottság (vagy a Tanács) álláspontjaként megfogalmazott állásponttól tér el.

168. E helyütt párhuzamot vonhatunk a jelen ügy és a Bizottság kontra Tanács, ún. „CITES”-ítélet⁹³ (C-370/07, EU:C:2009:590, 43. és 44. pont) között, amelyben a Bíróság kimondta – igaz a jelenleg az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében foglalt rendelkezéssel kapcsolatban –, hogy „az Unió” álláspontjának meghatározása az intézményekre kötelező joghatásokat vált ki. Ezenkívül hozzá kell tenni, hogy a tárgyalási irányelvek A. szakaszának 3. pontja megkülönbözteti az „álláspontot” és az „iránymutatást”.

169. A Tanács szerint pontatlanság azt állítani, hogy a Bizottság „nem térhet el attól szabadon”, és rámutat, hogy „téves” az általa az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján elfogadott, más jellegű állásponttal való „párhuzam”, amely álláspontról a Bíróság kimondta, hogy „kötelező joghatásokat vált ki”, és az intézményekre nézve „kötelező jellegű”⁹⁴. Végül a Tanács szerint a Bizottság feladata dönteni a tárgyalási módjáról,⁹⁵ azonban mindig követnie kell a különbizottság által, akár szóbeli utasítások, akár dokumentumokban kifejezett álláspont formájában adott iránymutatást.

90 — Lásd a jelen indítvány 157. pontját.

91 — EUMSZ 225. cikk és EUMSZ 241. cikk.

92 — Mind a tárgyalási irányelvek A. szakaszának 1. pontja (a tárgyalások kezdetének vonatkozásában), mind pedig azok 3. pontja (minden tárgyalási fordulót megelőzően).

93 — A CITES rövidítés a veszélyeztetett, vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményre utal.

94 — Lásd: Bizottság kontra Tanács, „CITES”-ítélet (C-370/07, EU:C:2009:590, 43. és 44. pont).

95 — A Tanács szerint „a Bizottság feladata annak megítélése, hogy *hogyan* tárgyaljon” (kiemelés az eredetiben, az ellenkérelem 43. pontjában).

170. E tekintetben jóllehet a tárgyalási irányelvek elfogadása valójában eltér az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében foglalt eljárástól, a szóban forgó tárgyalási irányelvek „az Unió álláspontját” említik, nagyon hasonlóan az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdéséhez. Márpedig a Tanács a különbizottságra ruházta (vagy fenntartja magának) az Unió álláspontjának kialakítására vonatkozó jogkört, az Unió főtárgyalójának ezzel együtt járó azon kötelezettségével, hogy attól nem térhet el.

171. A Tanács véleménye szerint, ahogy azt a vitatott határozat eljárási rendelkezései mutatják, „ha lehetetlennek bizonyul az álláspontban foglaltak elérése, a [Bizottságnak] erről jelentést kell benyújtania a különbizottságnak, és új iránymutatást kell kérnie” (az ellenkérelem 44. pontja). Mindemellett a Tanács megerősíti, hogy a különbizottság által elfogadott (vagy saját maga által kialakított) álláspont kötelező a Bizottságra, mivel a Bizottság mozgásteret csupán a tárgyalás „módjára” terjed ki.

172. A Francia Köztársaság (beavatkozási beadványa 11. pontjában) sem állít mást akkor, amikor kifejti, hogy a Bizottság rendelkezik némi szabadsággal a tárgyalási stratégiát illetően, azonban vissza kell térnie a Tanács vagy a különbizottság elé, ha el kíván térni azok álláspontjától.

173. Megállapítom, hogy a zavar fokozása érdekében a Tanács az „ajánlás” szót használja a különbizottsági álláspont hatályának jellemzéséhez (az ellenkérelem 46. és 53. pontja „ajánlott eredményt” említ). A Tanács megemlíti továbbá „az álláspont” és a „gyakorlatban való alkalmazás figyelembevételére” vonatkozó kötelezettséget (a viszonzás 23. és 25. pontja). Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága úgy véli, hogy a különbizottság egyszerűen a véleménye kifejtésére jogosult (23. és 24. pont). Mindez nehezen összeegyeztethető a tárgyalási irányelvek A. szakaszának világos megfogalmazásával, amely „az Unió álláspontjának” kialakítására, és nem egyszerűen „a Bizottságnak szóló ajánlásra” vagy akár a „Tanács (és/vagy a különbizottság) álláspontjára” utal. A Tanács védekezésének is közvetlenül a vitatott határozat megfogalmazása mond ellent, amely a „kell meghatározni” és a „kialakítják” szavakat tartalmazza a következő mondatokban: „[a]z Unió részletes tárgyalási álláspontját adott esetben [a] [...] különbizottságban vagy a Tanácson belül *kell meghatározni*”, és „[a] különbizottság minden tárgyalási fordulót megelőzően ülésezik. Ezek az üléseken behatárolják a kulcsfontosságú kérdéseket, és az esettől függően *kialakítják* a tárgyalási álláspontot vagy iránymutatást” (kiemelés tőlem).⁹⁶ Márpedig a tárgyalásokon a Bizottság nem a Tanácsot, hanem az Uniót képviseli.

174. A különbizottság által elfogadott álláspont kötelező jellege nem egyeztethető össze az EUMSZ 218. cikk (4) bekezdésével, amely az „egyeztetni” szót használja. Ha Szerződés megalkotóinak az lett volna a szándéka, hogy a különbizottság iránymutatása vagy álláspontja kötelezze a Bizottságot, a különbizottság (vagy a Tanács) szerepének minősítésére erősebb kifejezést használtak volna.

175. Egyetértek ugyanis abban a Bizottsággal, hogy ha a cél a „főtárgyaló segítése”, a főtárgyalóra kell hagyni annak eldöntését, hogy hogyan használja fel a szóban forgó álláspontot. Annak pontos meghatározása, hogy mely vélemények kapják meg a politikai szerv jóváhagyását, nem hasonlítható a különbizottság álláspontjának követésére vonatkozó kötelezettséghez.

176. Ez nem jelenti azt, hogy a Bizottság jogilag nem köteles a tárgyalási irányelvekben a Tanács vagy a különbizottság által meghatározott álláspont *figyelembevételére*,⁹⁷ különbséget kell azonban tenni e kötelezettség és aközött, hogy *attól nem térhet el*, ami – ahogy azt a Parlament hangsúlyozza – a Bizottságot a különbizottság (vagy a Tanács) határozatai végrehajtójának szerepébe helyezi.

177. Érdekes megjegyezni, hogy a Bíróság – igaz más összefüggésben – már foglalkozott e két típusú kötelezettség között a terjedelem és a jelleg tekintetében fennálló különbséggel.

96 — Meg kell jegyezni, hogy a tárgyalási irányelvek eredetileg angol nyelven készültek.

97 — Ahogy azt a Cseh Köztársaság megjegyzi, ez valójában lehetővé teszi a megállapodás Tanács általi jóváhagyásának szakaszában felmerülő problémák elkerülését (16. pont).

178. A Mediaset-ítéletben (C-69/13, EU:C:2014:71) a Bíróság e különbséget vizsgálta. Az ügy a valamely állami támogatási programot jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító bizottsági határozatokra, valamint különösen a nemzeti bíróság szerepére és a Bizottság által a határozata végrehajtása keretében kifejtett állásfoglalások nemzeti bíróság általi figyelembevételére vonatkozott.

179. Ezen ítélet 31. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „bár a Bizottság állásfoglalásai nem kötik a nemzeti bíróságot, meg kell állapítani, hogy mivel a Bizottság állásfoglalásaiban és a nemzeti bíróság által az előző pontban említett feltételek mellett esetlegesen kért véleményeiben foglalt tényezők arra irányulnak, hogy megkönnyítsék a nemzeti hatóságok feladatát a visszatérítetést elrendelő határozat azonnali és hatékony végrehajtásának keretében, valamint a jóhiszemű együttműködés elvére figyelemmel, a nemzeti bíróságnak mint az értékelés elemeit kell figyelembe vennie ezeket az előtte folyó jogvita keretében, határozatát pedig a rendelkezésére álló iratokban szereplő tényezők összességére figyelemmel kell indokolnia”.

180. Következésképpen „bár a valamely állami támogatási programot jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító, és a támogatások visszatérítetését elrendelő, ugyanakkor e támogatás egyéni kedvezményezettjeit nem azonosító, és a visszatérítetendő pontos összeget meg nem határozó bizottsági határozat végrehajtásának tekintetében e határozat köti a nemzeti bíróságot, az említett intézmény által a hivatkozott határozat végrehajtása során kifejtett állásfoglalások azonban nem kötik. Mindazonáltal a nemzeti bíróság, a jóhiszemű együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében^[98] rögzített elvére tekintettel, ezeket az állásfoglalásokat mint az értékelés elemeit köteles figyelembe venni az előtte folyó eljárásban”.

181. Ennélfogva levonhatjuk azt a következtetést, hogy a jelen ügyet illetően „a Tanács által adott iránymutatás figyelembevételére vonatkozó kötelezettség” (amelyet a Bizottság a jelen ügyben elismert⁹⁹) nem ugyanaz, mint az, hogy az iránymutatást „jogilag kötelező követni” (ami, úgy tűnik, a Tanács és a beavatkozó tagállamok nézete).

182. Hozzáteszem, hogy a Bizottságnak lehetőséggel kell rendelkeznie annak eldöntésére, hogy nem áll az Unió általános érdekében, hogy teljes mértékben kövesse a különbizottság véleményét, amelyet pusztán nemzeti érdekek is megszabhattak.

183. Ahogy a jelen indítvány 126. pontjában már hangsúlyoztam, a Bizottság feladata nem az, és nem lehet az, hogy olyan nemzetközi megállapodást hozzon létre, amely megkapja a Tanács támogatását (függetlenül a többi intézmény egyetértésétől), hanem az, hogy olyan megállapodást tárgyaljon, amely a leginkább szolgálja az Unió érdekeit, és elfogadható a három intézmény számára. Egyértelmű, hogy ehhez szükséges lehet a három különböző intézmény közötti megegyezés.

ix) Kilencedik érv

184. A Tanács szerint az eljárás részletszabályainak tartalma nem megy túl azon, hogy kifejezze, miként kell az intézményeknek megvalósítaniuk a jóhiszemű együttműködés elvét a nemzetközi tárgyalásokkal összefüggésben.

185. Egyes tagállamok észrevételei is a jóhiszemű együttműködés elvére hivatkoznak, mint a vitatott eljárási rendelkezések többé-kevésbé közvetett alapjára.¹⁰⁰

98 — Amely értelmében „[a]z Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésből eredő feladatok végrehajtásában”.

99 — Lásd a keresetlevél 20. és 27. pontját, valamint a válasz 7. és 35. pontját.

100 — Lásd például: Németországi Szövetségi Köztársaság (beavatkozási beadvány, 17. pont). A Francia Köztársaság elismeri, hogy a Tanács nem szabhat meg új eljárási feltételeket, azonban azt állítja, hogy az A. szakasz mindössze a jóhiszemű együttműködési kötelezettség gyakorlati megvalósulása (beavatkozási beadvány, 27., 28., 32. és 33. pont).

186. A jóhiszemű együttműködés elve (közösségi lojalitás¹⁰¹) kétségtelenül az uniós jogrendszer központi eleme,¹⁰² és a Szerződésben előirányzott intézményi egyensúly alapvető részét tükrözi. Ezen elv a „közösségi alkotmányos rendszer alapelveinek” tekinthető.¹⁰³

187. Mindamellet, ahogy arra a Bíróság ítélkezési gyakorlata emlékeztet, „az EK 7. cikk (1) bekezdése második albekezdésének (jelenleg EUSZ 13. cikk (2) bekezdése) megfelelően a közösségi intézmények a Szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el”¹⁰⁴.

188. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése ezt egyértelműen megerősíti,¹⁰⁵ amikor úgy rendelkezik, hogy „[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”¹⁰⁶.

189. E tekintetben szem előtt kell tartani, hogy „[t]he distribution of the powers between the institutions reflects the place that the authors of the treaties wanted to grant to each one of them in the exercise of the missions that they entrusted to the Community. In this context, the task of the Court is to ensure that this system is maintained, in order to prevent the compromises made at the time of the drafting of the treaties being called into question again. The balance to which the Court refers is therefore that established by the Treaty. It is therefore not acceptable for one institution to extend its powers unilaterally to the detriment of another institution”¹⁰⁷.

101 — „E kissé rejtélyes fogalom, amelyről nem tudható, hogy erkölcsi, politikai vagy jogi jellegű” (lásd: Verhoeven, J., *Propos introductif, La loyauté. Mélanges offerts à Etienne Cereche*, Larcier 1997., 1. o.)

102 — „[K]ülönböző formákban – a Közösség és a tagállamok közötti kölcsönös jóhiszemű együttműködés, a tagállamok közötti szolidaritás, a közösségi intézmények közötti jóhiszemű együttműködés – a közösségi lojalitás elve a közösségi jogrendszer központi eleme” (lásd: Simon, D., *Le système juridique communautaire*, 3. kiadás, 2001., 151. o.). A Bíróság a következő formákban utal rá: a „jóhiszemű együttműködés elve” (Wells-ítélet, C-201/02, EU:C:2004:12, 64. pont), a „jóhiszemű együttműködési kötelezettsége” (Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-33/90, EU:C:1991:476, 20. pont), a „kölcsönös jóhiszemű együttműködési kötelezettség” (Luxemburg kontra Parlament ítélet, 230/81, EU:C:1983:32, 37. pont), a „jóhiszemű együttműködési kötelezettség” (Athanasopoulos és társai ítélet, C-251/89, EU:C:1991:242, 57. pont), a „jóhiszemű együttműködés követelménye” (Bizottság kontra Németország ítélet, C-105/02, EU:C:2006:637, 87. pont), a „jóhiszemű együttműködési kötelezettség” (Bizottság kontra Írország ítélet, C-459/03, EU:C:2006:345, 169. pont), a „jóhiszemű együttműködés elve” (EU-Wood-Trading ítélet, C-277/02, EU:C:2004:810, 48. pont), vagy a „jóhiszemű együttműködés kerete” (Bizottság kontra Írország ítélet, C-494/01, EU:C:2005:250, 45. pont) (lásd: Magnon, X., „La loyauté dans le droit institutionnel de l’Union européenne”, *Revue des affaires européennes*, 2011/2., 245. o.). Sőt lásd például: Parlament kontra Tanács, ún. „általános tarifális preferenciák”-ítélet, C-65/93, EU:C:1995:91, 21–28. pont, ahol a Bíróság az intézményi egyensúly védelméhez fűződő érdeket azonban az intézmények közötti jóhiszemű együttműködés követelményével együtt mérlegelte (lásd továbbá ugyanezen ügyre vonatkozóan Tesaro főtanácsnok ellentétes indítványát [C-65/93, EU:C:1994:405]).

103 — Lásd: Simon, D., *Le système juridique communautaire*, Párizs, PUF, 2001., 3. kiadás, 149. o. Lásd továbbá ezzel összefüggésben: Burgorgue-Larsen, L., „La coopération interinstitutionnelle – Approche comparative et tentative de systématisation”, *Auvret-Finck, J., L’Union européenne carrefour de coopérations*, LGDJ, 2002., 13. és azt követő oldalak; Neframi, E., „The duty of loyalty: rethinking its scope through its application in the field of EU external relations”, *Common Market Law Review*, 47. sz., 2010., 323. o.; Le Barbier-Le Bris, M., „Les principes d’autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale”, *Le droit européenne en principes*, i. m., 419. o.; Potvin-Solis, L., „Le principe de coopération loyale”, *Annuaire du droit européen*, VI/2008. kötet (2011.), 165. o.; Thies, A., „Le devoir de coopération loyale dans l’exercice des compétences externes de l’Union européenne des États membres”, *Objectifs et compétences dans l’Union européenne*, Bruylant, 2013., 315. o.

104 — Lásd: Parlament kontra Bizottság ítélet (C-403/05, EU:C:2007:624, 49. pont), valamint Parlament és Dánia kontra Bizottság ítélet (C-14/06 és C-295/06, EU:C:2008:176, 50. pont).

105 — Korábban az EK 7. cikk (1) bekezdésének második albekezdése.

106 — Ugyanis a jóhiszemű együttműködés elve, amely az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének utolsó mondatába foglalt ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós intézményekre is kötelező (lásd ebben az értelemben: Görögország kontra Tanács ítélet, 204/86, EU:C:1988:450, 16. pont, valamint Parlament kontra Tanács, „általános tarifális preferenciák”-ítélet, C-65/93, EU:C:1995:91, 23. és 27. pont).

107 — Lásd: Jacqué, J.-P., „The Principle of Institutional Balance”, *Common Market Law Review*, 41. sz., 2004., 384. o. Ez utóbbi az intézményi egyensúly elvét – az intézményi önállóság és az intézmények közötti jóhiszemű együttműködés elve mellett – a strukturális elvek közé sorolja, és alkotmányos elvként határozza meg. Lásd továbbá: Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l’Union européenne*, 4. kiadás, Larcier, 2005., 451. o. (a Közösség intézményrendszerének alapelveiről van szó), Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, 2. kiadás, Oxford European Union, 2006., 4. o. (ezen elv a következők között szerepel: „systemic principles which underlie the constitutional structure of the Community and define the Community legal edifice”); Guillermin, G., *Le principe de l’équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, JDI, 1992., 319. o. (aki ezen elvet strukturális elvként határozza meg); Papadopoulou, R.-E., „Principes généraux du droit et droit communautaire”, Bruylant, 1996., 118. o. (általános, alkotmányos jellegű, alapvető vagy strukturális elvről van szó); De Witte, B., „Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law”, Bernitz, U., és Nergelius, J., *General Principles of EC Law*, Kluwer, 2000., 143. o. (az intézményi egyensúly az intézményi jog alapelvei között, a horizontális elvek csoportjában szerepel).

190. Ráadásul, ahogy azt Jääskinen főtanácsnok helyesen megállapítja,¹⁰⁸ „egyrészt [...] a jóhiszemű együttműködés elve lehetővé teszi a Szerződések szürke zónáiból következő olyan bizonytalanságok orvoslását, mint amelyek [az ügy tárgyát képező] visszavonási jogkör gyakorlásának szabályaiból erednek. Másrészt, bár ez az elv alkalmazható az uniós intézmények közötti informális együttműködésre, nincs pontosan megragadható tartalma¹⁰⁹”.

191. Márpedig a Tanács a jelen indítvány 184. pontjában kifejtett érvével kapcsolatban vitathatatlan, hogy arról a „módról, ahogy az intézményeknek ezen elvet meg kellene valósítaniuk” inkább a két (vagy három) érintett intézménynek kell megegyeznie, mint hogy azt közülük az egyik a másikra (vagy a többire) egyoldalúan rákényszerítse.

192. Ezzel összefüggésben érdekes megjegyezni, hogy régen a Tanács az intézményi egyensúlyra támaszkodva maga tiltakozott (újra a „kész tények” ellen), amikor a Parlament az eljárási szabályzatában egyoldalúan határozta meg a többi intézménnyel való viszonyáról alkotott képét.¹¹⁰

193. Ahogy az a fentiekből kitűnik, egyértelműen ellentétes a jóhiszemű együttműködés elvével az, ha valamely más intézményre a beleegyezése nélkül szabnak meg eljárási szabályokat, és különösen ha a megszabott szabályok következtében a Bizottságra a Szerződésben ruházott politikai szerep pusztán technikai, alárendelt, titkársági¹¹¹ (akár főtitkársági!)¹¹² szerephez közelítene, amely ellentétes azon minőségével, hogy a Parlament előtt politikailag felelős intézmény (EUSZ 17. cikk (8) bekezdése¹¹³), amelynek a nemzetközi megállapodások tárgyalásában betöltött politikai szerepe teljes mértékben összeegyeztethető a rá az EUSZ 17. cikkben ruházott azon feladattal, hogy biztosítsa az Unió külső képviselését (a közös kül- és biztonságpolitikát kivéve). A nemzetközi megállapodások tárgyalása az Unió külső képviselésének egyik formája.¹¹⁴

194. Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban, amely a Bizottságot a Szerződések őrének teszi meg, a német kormány a tárgyaláson feltette azt a kérdést, hogy ki őrzi az őrzőket,¹¹⁵ ha a Bizottság „ellenőrzés nélkül” tárgyalhat. E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy e szerep a Bizottság politikai felelősségén keresztül egyrészt a Parlamentre, az intézmények – többek között a Bizottság – által elfogadott aktusok jogszerűségének bírósági felülvizsgálatán keresztül másrészt a Bíróságra hárul.

108 — Lásd Tanács kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványát (C-409/13, EU:C:2014:2470, 98. pont).

109 — Mélyebb elemzéshez Jääskinen főtanácsnok a következőre hivatkozik: Blumann, C., „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle”, Auvret-Finck, J., *L'Union européenne carrefour de coopérations*, LGDJ, 2000., 29–61. o.

110 — Lásd: Jacqué, J. P., i. m., 386. o., aki hozzáteszi, hogy „the principle has [also] provided useful support for the Commission when it tried to oppose claims of the Parliament to obtain the withdrawal of its proposals”.

111 — Ahogy azt Tizzano főtanácsnok helyesen kiemelte (lásd Bizottság kontra Tanács állásfoglalást, C-27/04, EU:C:2004:313, 140. pont), ellentétes lenne az intézmények közötti egyensúlyal a Szerződések olyan értelmezése, amely arra korlátozza valamely intézmény szerepét, hogy az szisztematikusan jóváhagyja a másik ajánlásait, és azt „közjegyzői” szerepre korlátozza. Ezen, az említett ügyben a Tanácsra vonatkozó gondolat, *mutatis mutandis* nyilvánvalóan érvényes a többi intézményre is (a helyütt a Bizottságra).

112 — Tekintettel arra, hogy a Tanács a Bizottságra csupán a „tárgyalás módját” hagyja, elvéve tőle „azt, amit tárgyalni kell”. A tárgyaláson a Tanács azt állította, hogy övé „the right to steer the negotiations”, ami véleményem szerint nyilvánvalóan ellentétes az EUM-Szerződéssel.

113 — Egyébiránt az EUSZ 10. cikk (1) bekezdés értelmében „[a]z Unió működése a képviseleti demokrácián alapul”.

114 — E tekintetben, ahogy azt Eeckhout, P., i. m., 196. o., helyesen megállapította, „there is clearly a need for the Commission, which ensures the application of the Treaties and of EU legislation (again with the exception of the CFSP), to be the negotiator for agreements covering matters of internal policy-making under the TFEU. The negotiated agreement will need to fit into the broader framework of EU law, and the Commission has the institutional capacity and memory to ensure this”.

115 — Iuvenalis latin szerzőt idézve: „sed quis custodiet ipsos custodes?”

x) Tizedik érv

195. A Tanács a vitatott határozatot lényegében azt állítva próbálja továbbá igazolni, hogy a Bizottság a Svájci Államszövetséggel való hasonló tárgyalások során nem tartotta tiszteletben a különbizottsággal való egyeztetésre vonatkozó kötelezettségeit. Egyes tagállamok¹¹⁶ szintén hivatkoznak a Svájci Államszövetséggel való tárgyalások tapasztalataira. A Tanács hozzáteszi, hogy a Bizottság még ma is a svájci szövetségi környezeti hivatal internetes oldalára utal az e tárgyalásokról való teljes képhez jutás érdekében. A Bizottság szerint ez az oldal az egyetlen nyilvánosan hozzáférhető információforrás.

196. Bárhogyan is legyen a jelen ügy szempontjából a Bíróság elé terjesztett iratokból nem derül ki, hogy a Bizottság nem tartotta tiszteletben a különbizottsággal való egyeztetésre vonatkozó, a Szerződésből eredő kötelezettségeit.

197. A Bizottság által a Bírósághoz benyújtott, „A magas szintű találkozók időpontjai és a kapcsolatfelvétellel összefüggő tárgyalások előrehaladásáról a »Környezet« csoport elé terjesztett információk naprakészé tétele” címet viselő 1. táblázatból ugyanis kitűnik, hogy a Svájci Államszövetséggel való kapcsolatfelvétel érdekében négy hivatalos tárgyalási fordulóra került sor a válasz benyújtásának időpontjában.¹¹⁷ Két további fordulót terveztek, de azokat elhalasztották vagy lemondták. A „Környezet” csoportot a Bizottság minden magas szintű találkozóról tájékoztatta. A Bizottság általában minden magas szintű találkozó előtt és/vagy után közvetlenül naprakész információkat biztosított, és adott esetben dokumentumokat nyújtott be a „Környezet” csoportnak. A Bizottság számára időnként nehéznek bizonyult a „Környezet” csoport munkaprogramjában szabad időpontot találni.

198. A Bizottság kifejti, hogy például 2012. november 9-én arra kérte a Tanácsot, hogy a „Környezet” csoport szánjon rá időt, de csupán 2013 januárjában kapott szabad időpontot. Más alkalmakkor a Bizottság kapott szabad időpontot, amelyet később az elnökség hivatalos tájékoztatás nélkül elhalasztott. Például a „Környezet” csoport 2013 márciusában időt kívánt szakítani a Bizottságra, az ülést azonban 2013. április 18-ra halasztották. Bár igaz, hogy 2012-ben a Bizottság a „Környezet” csoport előtt a Svájci Államszövetséggel való kapcsolatfelvételre vonatkozó információknak csupán a napra készé tételéről számolt be, ez a kapcsolatfelvétel évében tapasztalt igen korlátozott előrehaladásnak volt köszönhető, mivel a Svájci Államszövetség és az Unió között jelentős nézeteltérés állt fenn többek között a nemzetközi repülés biztosítása tekintetében. 2012-ben a rendes munkaüléseken nagyon kevés technikai egyeztetésre került sor.

199. Mindamellett, ha a Tanácsnak teljes mértékben igaza is lenne a Bizottság Unió és Svájci Államszövetség közötti tárgyalásokon tanúsított magatartásának értékelésével kapcsolatban (ez azonban nincs így), nem vehet saját maga elégtételt valamely későbbi tárgyaláson a Szerződések be nem tartása árán.

200. A Tanács felhívja a figyelmet arra is, hogy a Bizottság fenntartás nélkül közreműködött a melléklet kiegészítésének „Környezet” csoport munkáját érintő eljárásra vonatkozó szakaszának kidolgozásában, és nem kifogásolta annak szövegét akkor, amikor azt nem hivatalos jóváhagyásra megküldték. A Tanács hozzáteszi, hogy „[é]rthető tehát a meglepettség, amelyet a Bizottságnak a [vitatott] határozat elfogadásakor tett nyilatkozata okozott” (az ellenkérelem 29. pontja).

201. A Bizottság elutasítja ezt az álláspontot, valamint kifejti, hogy a javaslata nem tartalmazta e szakaszt, és világosan kifogásolta azt több héttel a vitatott határozat elfogadása előtt.

116 — Például Németországi Szövetségi Köztársaság, 6–10. pont.

117 — Tudniillik 2013 novemberében.

202. Mindenesetre az, hogy az első terv megküldése után eltelt bizonyos idő (2013. április 22-től május 2-ig), míg választ adott, nem igazolhatja a jogellenességet, és biztosan nem jelenti azt, hogy a Bizottság teljes mértékben együttműködött volna, vagy hogy nem hivatalosan jóváhagyta volna a szöveget.

xi) Tizenegyedik érv

203. Jóllehet az EUM-Szerződés nem írja elő a „Tanáccsal” való egyeztetést, a Svéd Királyság és a Dán Királyság megkerüli ezt az akadályt, azt állítva, hogy a „különbizottság a Tanács meghosszabbításaként működik”, és „a Bizottság és a Tanács közötti együttműködés terepét képezi”¹¹⁸. E tagállamok lényegében azt állítják, hogy alig van annak jelentősége, hogy a szerződés a különbizottságra vagy a Tanácsra utal, mivel a gyakorlatban egy és ugyanazon szervről van szó.¹¹⁹ Úgy tűnik, hogy a többi tagállam álláspontja is a különbizottság és a Tanács közötti különbségtétel hiányán alapul.

204. Márpedig, ahogy azt a Bizottság hangsúlyozta, elég azt észrevenni, hogy ez az álláspont nem támasztható alá sem a Szerződésekkel, sem az ítélkezési gyakorlattal. Egyébként, ha az uniós jog más területeiből kellene meríteni, az Unió jogában fontos szerepet betöltő „komitológiai” bizottságok a tagállamok és nem a Tanács számára jelentenek eszközt a Bizottság hatásköreinek ellenőrzésére (EUMSZ 291. cikk (3) bekezdése).

205. Vitathatatlan, hogy bár az EUMSZ 218. cikk hivatkozik a „különbizottságra”, ez mást jelent, mint a „Tanács”. Ráadásul, ha a Szerződés a tárgyalásokon betöltendő olyan típusú szerepet kívánt volna a Tanácsra ruházni, mint amelyet egyes tagállamok javasolnak, akkor azt részletesen leírta volna.

206. Az, hogy a Tanácsé az utolsó szó a megállapodás megkötésével kapcsolatban, nem jogosítja fel arra, hogy a tárgyalás külön szakaszában meghatározó szerepet töltsön be, és így nem igazolja, hogy a Bizottság főtárgyalói szerepét bitorolja.¹²⁰ Ugyanezen gondolatmenet mentén, az például, hogy a Tanács és a Parlament társjogalkotók, nem igazolja a Bizottság javaslata kidolgozásának eljárásába való beavatkozásukat.

207. Azzal a céllal, hogy „a Szerződések hatáskörmegosztásra vonatkozó rendelkezéseinek teljes körű alkalmazásáról gondoskodva [fennmaradjon] az intézményi [egyensúly]”¹²¹, a fentiek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság adjon helyt a Bizottság keresetének annyiban, amennyiben az a vitatott határozat melléklete kiegészítésének A. szakaszára vonatkozik.

208. Ha a Bíróság így dönt, meg kell még határozni a megsemmisítés terjedelmét és joghatásait.

C – A megsemmisítés terjedelme és joghatásai

209. Az ítélkezési gyakorlat értelmében valamely határozat részleges megsemmisítése csak akkor lehetséges, ha a megsemmisíteni kért részek elválaszthatók a határozat többi részétől.¹²²

118 — Svéd Királyság, 38. pont; Dán Királyság, 31. pont.

119 — Svéd Királyság, 42. pont.

120 — Egyébiránt, ahogy azt a Commentaire Mégret, J., i. m., 436. o. megállapítja: „[a]z [Unió] általános érdekét megtestesítő Bizottságnak [...] a nemzetközi képviselthen betöltött szerepét az [Unió] kizárólagos vagy akár döntő hatáskörein túl is érvényesítenie kell. A növekvő számú államok Európájában a Bizottság különböző okokból tárgyalófélként tűnik fel, aki a nemzetközi szinten megkerülhetetlen az [Unió] és tagállamai véleményének kifejezésében: vitathatatlan szakértelemmel rendelkezik, az állandóságot testesíti meg a hathavonta változó elnökségek örvényével szemben, amelyek személyi állománya többé-kevésbé ért bizonyos nemzetközi ügyekhez. Gondoljunk csak egy három évre nyúló nemzetközi tárgyalásra, ahol a kizárólagos hatáskörök területén kívül az elnökség képviselében hat tárgyalófél »forog«, akik egyesek előtt ismertek, mások előtt ismeretlenek és kisugárzás nélküliek [...]”.

121 — Lásd: Parlament kontra Tanács, ún. „Loméi egyezmény”-ítélet (C-316/91, EU:C:1994:76, 11. és 12. pont).

122 — Lásd például: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-29/99, EU:C:2002:734, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

210. Véleményem szerint a jelen ügyben nyilvánvalóan ez a helyzet, mivel a vitatott határozat melléklete kiegészítésének A. szakasza elválasztható a vitatott határozat többi részétől. Ahogy a Bizottság hangsúlyozta, valójában e részletes eljárási rendelkezések rendszerint nem szerepelnek az ilyen típusú határozatokban.

211. A Tanács – kiemelve, hogy a vitatott határozat melléklete kiegészítésének A. szakasza a vitatott határozat 1. cikkének (2) bekezdésére hivatkozik – azt állítja, hogy e szakasz nem választható el a vitatott határozat többi részétől.

212. A vitatott határozat 1. cikkének (2) bekezdésére való hivatkozás nem változtat semmin.¹²³ A különbizottság kijelölését nem érinti az sem, ha a Bíróság megsemmisíti az A. szakaszt. Ráadásul, mivel a nemzetközi megállapodások tárgyalására felhatalmazást adó határozatok százaiban nem szerepel az A. szakaszhoz hasonló szöveg, annak elválaszthatósága nyilvánvaló. Az iratokból kitűnik, hogy a Svájci Államszövetséggel való tárgyalásokra vonatkozó határozat egyébként nem tartalmazott ilyen rendelkezéseket. Következésképpen az eredmény nem lenne „teljesen inkohereus” (az ellenkérelem 57. pontja).

213. Sőt azon kérdés, hogy a részleges megsemmisítés módosítaná-e a megtámadott jogi aktus tartalmát, nem a vitatott aktust elfogadó hatóság politikai akaratához kapcsolódó szubjektív, hanem objektív szempontnak minősül.¹²⁴ Ráadásul, ha teljesülnek a részleges megsemmisítés feltételei, a határozat nem semmisíthető meg teljes egészében.¹²⁵

214. Véleményem szerint ebből az következik, hogy a jelen ügyben a Bíróság teljes mértékben abban a helyzetben van, hogy megsemmisítheti a vitatott határozat melléklete kiegészítésének csupán az A. szakaszát.

215. Másodlagosan, amennyiben a Bíróság a vitatott határozat egészének a megsemmisítése mellett dönt, a vitatott határozat joghatásainak az EUMSZ 264. cikk második bekezdésén alapuló fenntartása szükséges és indokolt, mivel ez megelőzné az Ausztrál Államközösséggel folytatott tárgyalások felfüggesztését.

V – Végekövetkeztetések

216. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

- semmisítse meg az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Európai Unión belüli kereskedelmi rendszerének az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Ausztrálián belüli kereskedelmi rendszerével való összekapcsolására irányuló tárgyalások megkezdésére felhatalmazást adó, 2013. május 13-i tanácsi határozat melléklete kiegészítésének A. szakaszát.

Másodlagosan javaslom, hogy a Bíróság:

- semmisítse meg a tanácsi határozatot, és tartsa fenn a vitatott határozat joghatásait, amennyiben azt teljes egészében megsemmisíti.

123 — Probléma merülhet fel akkor, ha olyan rendelkezést semmisítenek meg, amelyre hivatkoznak, azonban rendszerint nem jelent problémát az, ha azt a rendelkezést semmisítik meg, amely a hivatkozást tartalmazza.

124 — Állandó ítélkezési gyakorlatról van szó, lásd például: Németország kontra Bizottság ítélet (C-239/01, EU:C:2003:514, 37. pont); Franciaország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-244/03, EU:C:2005:299, 12. pont).

125 — Bizottság kontra Département du Loiret ítélet (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 104. pont); Bizottság kontra Verhuizigen Coppens ítélet (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 54. pont).

És mindenesetre javaslom, hogy a Bíróság:

- az Európai Unió Tanácsát kötelezze mind a saját, mind pedig az Európai Bizottság költségeinek viselésére;
- állapítsa meg, hogy a cseh, dán, német, francia, lengyel, svéd kormány és az Egyesült Királyság Kormánya, valamint az Európai Parlament maguk viselik saját költségeiket.