



## Határozatok Tára

NILO JÄÄSKINEN  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2015. május 21.<sup>1</sup>

**C-439/13. P. sz. ügy**

**Elitaliana SpA  
kontra**

**Eulex Kosovo**

„A szóbeli szakasz újbóli megnyitása — Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) — Európai uniós misszió — Az uniós bíróságok hatásköre — Az Unió költségvetése — Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések — 1605/2002/EK, Euratom rendelet — Az EULEX koszovói missziója részére nyújtandó helikopteres támogatásra vonatkozó ajánlattételi felhívás — Közbeszerzési szerződést odaítélő határozat jogszerűségének felülvizsgálata”

### I – Bevezetés

1. A jelen eljárás az Elitaliana SpA (a továbbiakban: Elitaliana) olasz jog szerint alapított vállalkozás által az Európai Unió Törvényszékéhez az Eulex Kosovo, az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról szóló, 2008. február 4-i 2008/124/KKBP tanácsi együttes fellépés<sup>2</sup> jogcímén létrehozott szervezet által egy közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárás<sup>3</sup> keretében elfogadott intézkedéssel szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereseten alapul. A Törvényszék, azon okból elutasítva az Elitaliana keresetét, hogy az Eulex Kosovo nem rendelkezett alperesi minőséggel,<sup>4</sup> az Elitaliana kontra Eulex Kosovo végzésben<sup>5</sup> úgy döntött, hogy nem kell határoznia arról a kérdésről, hogy hatáskörrel rendelkezik-e a tekintetben, hogy eljárjon az EU-Szerződésnek a KKBP-re vonatkozó rendelkezései alapján elfogadott aktusokkal szemben benyújtott keresetek tekintetében.

2. Az említett végzéssel szemben benyújtott fellebbezésre vonatkozó első indítványomban<sup>6</sup> az Eulex Kosovo jogállására tekintettel a fellebbezés elutasítását javasoltam. Az első indítvány keretében nem foglaltam állást a Bíróság hatáskörének kérdéséről.

<sup>1</sup> — Eredeti nyelv: francia.

<sup>2</sup> — HL L 42., 92. o.

<sup>3</sup> — Az „EuropeAide/131516/D/SER/XK – Az EULEX koszovói missziója részére nyújtandó helikopteres támogatás (PROC/272/11)” közbeszerzési eljárás keretében.

<sup>4</sup> — A Törvényszékhez benyújtott keresetében az Eulex Kosovo elfogadhatatlansági kifogásra hivatkozott, amely egyrészt azon a tényen alapult, hogy az Eulex Kosovo nem rendelkezett alperesi minőséggel az ügyben, másrészt pedig azon, hogy a Törvényszék azon okból nem rendelkezett hatáskörrel, mivel a megtámadott aktusokat az EU-Szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP) vonatkozó rendelkezései alapján fogadták el.

<sup>5</sup> — T-213/12, EU:T:2013:292, a továbbiakban: megtámadott végzés.

<sup>6</sup> — A jogvita részleteit illetően a megtámadott végzésre, valamint az ezen ügyre vonatkozó indítványomra (C-439/13 P, EU:C:2014:2416) kell utalni.

3. Ahhoz, hogy a jelen ügyben dönteni tudjon, a Bíróság az összes releváns szempontot tisztáznia szeretne volna, és 2015. február 10-én hozott végzésében elrendelte a szóbeli szakasz újbóli megnyitását, hogy a felek számára lehetővé tegye álláspontjuk ismertetését a következő kérdésekkel kapcsolatban:

„[...] [a]z Európai Unió Törvényszéke és az Európai Unió Bírósága rendelkezik-e hatáskörrel a tekintetben, hogy eljárjon ebben az ügyben, figyelembe véve a [KKBP]-re vonatkozó, az EU-Szerződés V. címe 2. fejezetének 1. szakaszában, valamint az EUMSZ 275. cikkben foglalt rendelkezéseket.”

4. Az EUMSZ 275. cikkel összefüggésben értelmezett EUSZ 24. cikk értelmében a Bíróság nem rendelkezik ténylegesen hatáskörrel a KKBP-re vonatkozó rendelkezéseket illetően, az EUSZ 40. cikk és az EUMSZ 275. cikk második bekezdése tekintetében végzett vizsgálat kivételével.

5. Mindazonáltal előjáróban hangsúlyozni szeretném, hogy a jelen ügy, mivel az Európai Unió külső fellépésének keretében odaítélt közbeszerzési szerződésekről van szó, az uniós jog költségvetési rendelkezéseinek hatálya alá tartozik. Az Elitalianához, az Európai Unió Tanácsához, az Európai Bizottsághoz hasonlóan, amelyek összességében egyetértenek abban, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tekintetben, hogy a jelen ügyben eljárjon,<sup>7</sup> én is amellett fogok érvelni, hogy a Törvényszék és a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tekintetben, hogy az Unió költségvetésének területén alkalmazandó jogszabályokra tekintettel felülvizsgálja valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére vonatkozó határozat jogszerűségét, mind a KKBP-be tartozó intézkedések finanszírozása, mind pedig az Unió költségvetésének végrehajtása szempontjából.

## II – Jogi háttér

6. Az EUSZ 41. cikk (1) bekezdése így rendelkezik:

„Az intézményeknek az e fejezet végrehajtásával kapcsolatban felmerülő igazgatási kiadásai az Unió költségvetését terhelik.”

7. Az EUSZ 41. cikk (2) bekezdése első albekezdésének értelmében az e fejezet végrehajtása során felmerülő műveleti kiadások szintén az Unió költségvetését terhelik, kivéve a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadásokat, illetve azokat az eseteket, amikor a Tanács egyhangúlag másként határoz.

8. Az EUMSZ 310. cikk (1) és (3) bekezdése értelmében:

„(1) Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben.

Az Unió éves költségvetését a 314. cikkben megállapított szabályokkal összhangban az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

A költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük.

[...]

7 — Megjegyzem, a szóban forgó szabályok időbeli hatályára összpontosítva kizárólag az Eulex Kosovo állítja azt, hogy a Bíróság kizárólag a Tanács és a Bizottság aktusait illetően rendelkezik hatáskörrel, az Eulex Kosovo által elfogadott aktusok kivételével. Ebből arra következtetek, hogy a jelen ügyben vitatja a Bíróság hatáskörét.

(3) A költségvetésben feltüntetett kiadások végrehajtásának előfeltétele olyan kötelező erejű uniós jogi aktus elfogadása a 322. cikkben említett rendelettel összhangban, amely jogalapot biztosít az Unió fellépéséhez és az azzal összefüggő kiadásoknak a végrehajtásához, kivéve az említett rendeletben meghatározott eseteket.”

9. Az EUMSZ 317. cikk ekképp rendelkezik:

„A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.

[...]

A költségvetésen belül a Bizottság – a 322. cikk értelmében elfogadott rendeletben megállapított kereten belül és feltételek mellett – előirányzatokat csoportosíthat át egyik alcímből a másikba vagy egyik alontásból a másikba.”

10. Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet<sup>8</sup> 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében:

„A Közösségek bevételei és kiadásai a következőkből állnak:

- a) az Európai Közösség bevételei és kiadásai, beleértve azon igazgatási kiadásokat, amelyeket a [KKBP]-vel és büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatosan az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései alapján keletkeztek az intézményeknél, valamint az említett rendelkezések végrehajtása által előidézett működési kiadásokat, amennyiben azok a költségvetést terhelik”.

11. Az említett rendelet 162. cikke (1) bekezdésének értelmében a költségvetésből finanszírozott külső fellépésekre az 1605/2002 költségvetési rendelet első és a harmadik részét kell alkalmazni, kivéve, ha e cím másként írja elő.

12. Ily módon az 1605/2002 költségvetési rendelet 163. cikkéből az következik, hogy az e címben említett fellépéseket vagy centralizált alapon a Bizottság, vagy decentralizált alapon a kedvezményezett harmadik ország vagy országok, vagy nemzetközi szervezetekkel közösen hajtják végre.

13. Az 1605/2002 költségvetési rendelet 166. cikkének értelmében:

„(1) A végrehajtandó intézkedések érdekében a következő megállapodásokat kell megkötöni:

- a) egy finanszírozási megállapodás a Közösség nevében eljáró Bizottság és a kedvezményezett harmadik ország vagy országok vagy az általuk kijelölt szervek (a továbbiakban: a kedvezményezettek) között;
- b) egy szerződés vagy támogatási megállapodás a fellépések véghezviteléért felelős nemzeti vagy nemzetközi közszektorbeli szervekkel, vagy természetes vagy jogi személyekkel.

[...]”

<sup>8</sup> — HL L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.; a továbbiakban: 1605/2002 költségvetési rendelet.

14. Az 1605/2002 költségvetési rendelet 167. cikke a következőket mondja ki:

„(1) Az 56. cikk rendelkezései és az első rész V. címe 1. fejezetének a beszerzés általános rendelkezéseivel kapcsolatos rendelkezései alkalmazandók az e címben foglalt szerződésekre, figyelemmel az értékhatárookra és a külső szerződések odaítélésére a végrehajtási szabályokban megállapított intézkedésekre vonatkozó különös rendelkezésekre is. E fejezet alkalmazásában az ajánlatkérő:

- a) a Bizottság egy vagy több kedvezményezett nevében és érdekében;
- b) a kedvezményezett vagy kedvezményezettek;
- c) egy nemzeti vagy nemzetközi közszektorbeli szerv, vagy természetes vagy jogi személy, aki a Bizottsággal egy külső fellépés végrehajtására vonatkozóan finanszírozási megállapodást vagy támogatási megállapodást írt alá.

[...]”.

### III – A Bíróság előtti eljárás

15. A szóbeli szakasz újbóli megnyitásáról szóló 2015. február 10-i végzésben a Bíróság által a felekhez intézett felhívásra az Elitaliana, az Eulex Kosovo, a Tanács, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A 2015. március 25-én tartott tárgyaláson az Eulex Kosovo, a Tanács és a Bizottság meghallgatására került sor.

### IV – Az Uniónak a külső fellépés keretében végzett fellépéseiről és a Bíróságnak a KKBP területére vonatkozó hatásköre korlátairól

#### A – Előzetes reflexiók a KKBP-ről

16. Történelmi távlatban a Maastrichti Szerződés aláírásakor a KKBP – mint az egyik, a kormányközi együttműködésben gyökerező közös uniós politika – egy kompromisszum eredményeként jött létre. Jóllehet a KKBP-t a közösségi politikákhoz, valamint az igazságügyi és belügyi együttműködéshez viszonyítva eltérő rendszerként dolgozták ki, azt alakszerűen, szervesen és anyagi jogi tekintetben is egy egységes struktúrába, az Unióba integrálták.<sup>9</sup> Ennek megfelelően a KKBP a létrejötte óta a három pillér tekintetében közös egységes intézményi keretbe<sup>10</sup> tartozik.

17. Nem vitatott, hogy az Unió külső fellépése számos területet ölel fel, mint például a biztonság és a védelem, a kereskedelempolitika, a fejlesztési támogatás, a harmadik országokkal való együttműködés, a humanitárius segítségnyújtás, a nemzetközi egyezmények, a nemzetközi szervezetekkel fenntartott kapcsolatok és az EUMSZ 222. cikk szerinti szolidaritási záradék alkalmazása.<sup>11</sup>

9 — A KKBP egységes és szeparatista értelmezése közötti összeütközés tekintetében lásd: Everling, „Reflections on the structure of the European Union”, 29 CMLR, 1992., 1053–1077. o. A Lisszabon előtti, „nem közösségi” rendelkezéseknek a Bíróság általi holisztikus értelmezését illetően lásd: Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04 P, EU:C:2007:116).

10 — Lásd: az Európai Unióról szóló Szerződés C. cikkének (1) bekezdése a Maastrichti Szerződés szerinti változatban (HL 1992. C 191., 1. o.).

11 — Az egyedülálló képességekkel rendelkező Unió és a tagállamok hatáskörének tárgyában lásd: A Tanács következtetései az EU átfogó megközelítéséről, 2014. május 12., 1. pont; elérhető a következő internetcímen: [http://www.google.lu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Ffr%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D15788&ei=8TH0VKrAHcTVPLmygcAE&usq=AFQjCNGNI3D0A7gd1TpvI9RCQ\\_jx11LqUw&bvm=bv.87269000,d.ZWU](http://www.google.lu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Ffr%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D15788&ei=8TH0VKrAHcTVPLmygcAE&usq=AFQjCNGNI3D0A7gd1TpvI9RCQ_jx11LqUw&bvm=bv.87269000,d.ZWU).

18. Strukturális szinten a KKBP elsősorban a közös biztonság- és védelempolitikát (EBVP) foglalja magában, mivel ezen utóbbi önállóságát a Lisszaboni Szerződés megerősítette, különösen az EUSZ 42. cikk és az EUSZ 43. cikk által. Az EUSZ 42. cikk (1) bekezdésének értelmében a KKBP polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Az Unió ezeket az eszközöket igénybe veheti az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. A missziók típusait az EUSZ 43. cikk részletezi.

19. Ily módon a KKBP-ből a polgári és a katonai szempontok szoros és összetett kombinációja következik. A jelen ügy mindazonáltal azt illusztrálja, hogy az Unió külső fellépése milyen mértékben töredezett és átláthatatlan, és milyen mértékben nehezíti meg szereplői jogi felelősségének meghatározását.

20. A külső fellépés jogcímén történő jelenlétének módozatait illetően nem vitatott, hogy az Unió számos feladatot és missziót teljesít világszerte,<sup>12</sup> a polgári missziók pedig a KKBP részét alkotják.<sup>13</sup> Az Unió műveleteit lehetővé tévő elsődleges jogi eszköz egy, az EUSZ 28. cikkel együttesen értelmezett EUSZ 43. cikk értelmében hozott tanácsi határozat.<sup>14</sup> Uniós aktusról van szó, nem pedig a tagállamokkal együtt elfogadott egyszerű határozatról.<sup>15</sup>

21. A fogadó országokkal fennálló kapcsolatokat illetően az Unió szokásosan egyezményeket köt a fogadó államokkal az EUSZ 37. cikk (korábban EUSZ 24. cikk) és az EUMSZ 218. cikk értelmében, amely megállapítja arra irányuló hatáskörét, hogy egy vagy több állammal, illetve nemzetközi szervezettel egyezményeket kössön a KKBP végrehajtása érdekében. Az is előfordul, hogy az érdekelt felek kiterjesztik a már létrejött megállapodásokat. Ez történt a tanácsi együttes fellépés értelmében létrehozott<sup>16</sup> egyik Európai uniós tervezőcsoport esetében is (a továbbiakban: EPUE Kosovo), amely fellépés megelőzte és előkészítette az Eulex Kosovo létrehozását.<sup>17</sup>

22. Az EBVP műveletek jogállása olyan megállapodások hatálya alá tartozik,<sup>18</sup> amelyek a fogadó államban a jogállást és a műveleti tevékenységeket szabályozzák, a büntető joghatóságra, a művelettel és annak személyzetével kapcsolatos kiváltságokra és mentességekre, valamint a konfliktusok megoldására vonatkozó részleteket is beleértve.<sup>19</sup> Egy 2003. évi intézményközi megállapodás<sup>20</sup> értelmében az uniós misszió katonai vagy polgári személyzete teljes mentességet élvez a joghatóság alól. Az Eulex Kosovo írásbeli észrevételeiből az is következik, hogy a misszió vezetője, valamint az

12 — Lásd a következő internetcímen:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM\\_BRI\(2014\)130712\\_REV2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_EN.pdf).

13 — „2009 Annual Report on the identification and implementation of lessons and best practices in civilian ESDP missions” című 16927/09 tanácsi dokumentum, elérhető a következő internetcímen:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016927%202009%20EXT%201>.

14 — Az EUSZ 31. cikk értelmében vett szavazási szabályoknak megfelelően.

15 — Lásd: Naert, F., „The Application of Human Rights and International Humanitarian Law” in *Drafting EU Missions’ Mandated et Rules of Engagement*, Institut de droit international de la KU Leuven, 151. sz., 2011. október.

16 — A jogállamiság területére és esetlegesen más területekre irányuló koszovói EU válságkezelési műveletre tekintettel egy uniós tervezőcsoport (EUP-T-Koszovó) létrehozásáról szóló, 2006. április 10-i 2006/304/KKBP együttes fellépés (HL L 112., 19. o.).

17 — Ugyanis az ENSZ koszovói ideiglenes adminisztrációs missziójának (UNMIK) vezetője az Észak-Atlanti Szerződés Koszovói Erői (KFOR) és az UNMIK jogállását, kiváltságait és mentességeit meghatározó 2000/47/UNMIK rendelet (UNMIK/Reg/2000/47, elérhető a [www.unmikonline.org](http://www.unmikonline.org) internetes honlapon) hatályát kiterjesztette az EUP-T-Koszovóra egy olyan végrehajtási határozat útján, amely a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő kérelmét követően került elfogadásra. 2006/18 végrehajtási határozat a Sari, A., „Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP”, EJIL 2008, 19. kötet, 1. sz., 74. o., által hivatkozott források szerint. Lásd szintén: 2006/304 együttes fellépés, 4 és 5. cikk.

18 — A katonai műveletek tekintetében a SOFA-nak nevezett megállapodások („Status of Forces Agreements”, az idegenben állomásozó haderők jogállásáról szóló megállapodások), a polgári műveletek tekintetében pedig a SOMA-nak nevezett megállapodások („Status of Mission Agreements”, az idegenben állomásozó haderők küldetéséről szóló megállapodások) lásd: Sari, A., i. m.

19 — Lásd: Az Európai Unió által vezetett erők jogállásáról szóló, az Európai Unió és a fogadó állam közötti megállapodás mintája. 8720/05 tanácsi dokumentum, elérhető a következő internetcímen: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8720-2005-INIT/fr/pdf>.

20 — Az Európai Unió tagállamai között, az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikkének (2) bekezdésében említett feladatok, köztük gyakorlatok, előkészítésével és végrehajtásával összefüggésben az Európai Unió rendelkezésére bocsátható parancsnokság és haderő európai uniós intézményekhez kirendelt katonai törzsének és polgári állományának, valamint az Európai Unió ezzel összefüggésben történő fellépése céljából a tagállamok rendelkezésre bocsátott katonai törzsének és polgári állományának jogállásáról (EU-SOFA) szóló megállapodás, (HL 2003. C 321., 6. o.).



Eulex misszió egésze a nemzetközi jogból eredő diplomáciai jogállással, valamint kiváltságokkal rendelkezik.<sup>21</sup> Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a diplomáciai kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezménynek a teljes személyzetre történő alkalmazása már kritika tárgyát alkotta nemzetközi szinten.<sup>22</sup>

23. Ezenfelül az Eulex Kosovo képviselője által a tárgyaláson kifejtett és e szervezet mentességére vonatkozó egyik érv tekintetében megállapítom, hogy a koszovói szabályozásból eredő mentesség a koszovói szervezetekkel és bíróságokkal szemben áll fenn, és semmi esetre sem akadályozza meg az uniós jog hatálya alá tartozó intézkedések jogszerűségének vizsgálatát, a Bíróság vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül.<sup>23</sup>

#### *B – A Bíróság hatásköréről a Lisszaboni Szerződés fényében*

24. Nem vitatott, hogy az uniós jog jelenlegi állapotában a KKBP-re továbbra is különös szabályok és eljárások vonatkoznak az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének megfelelően. Ily módon a KKBP keretében elfogadott bizonyos aktusok továbbra is kívül esnek a Bíróság felülvizsgálatán. Olyan helyzetről van szó, amely a Bíróság hatásköreinek a Szerződésekben előírt rendszeréből fakad.<sup>24</sup>

25. Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy a Lisszaboni Szerződés bizonyos mértékben átalakította a Bíróság hatáskörének terjedelmét a KKBP területén.<sup>25</sup>

26. Először is, a Bíróságot bizonyos, a KKBP-be tartozó aktusok tekintetében hatáskörrel ruházták fel, ami véget vetett annak a megközelítésnek, amely korábban a bírósági felülvizsgálat kizárását hangsúlyozta e területen. Ily módon az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének második albekezdése a Szerződéseknek a KKBP-t szabályozó rendelkezéseit illetően előírja, hogy a Bíróság kizárólag az EUSZ 40. cikkének tiszteletben tartását, illetve az EUMSZ 275. cikk második bekezdésében foglalt egyes határozatok jogszerűségét vizsgálhatja. Ez utóbbi rendelkezés értelmében a Bíróság – többek

21 — E tekintetben az Eulex Kosovo a Koszovói Köztársaságnak a kiváltságokról és mentességekről szóló, 2008. február 20-i, 03/L-033. sz. törvényére, elérhető a [http://www.mfa-ks.net/repository/docs/2008\\_03-L033\\_en1.pdf](http://www.mfa-ks.net/repository/docs/2008_03-L033_en1.pdf) internetcímen, valamint a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. április 18-i bécsi egyezményre, a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. április 24-i bécsi egyezményre, az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. február 13-i egyezményre, illetve az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. november 21-i egyezményre hivatkozik.

22 — 15711/02 tanácsi dokumentum, címe: „Generic Status of Force Agreement for Police Mission – Immunities and privileges for EU Mission personnel”, elérhető a következő internetcímen: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015711%202002%20INIT>.

23 — Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a KKBP misszióknak és ezek személyzetének biztosított joghatóság alóli mentesség következményekkel járhat a fogadó államban az alapjogok védelme tekintetében az EUSZ 6. cikk fényében. Az emberi jogok területén, azt illetően, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) nem rendelkezik joghatósággal az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény 2. és 6. cikkének az Egyesült Nemzetekkel szemben felróható, Koszovó területén történő megsértése tekintetében, lásd az EJEB, 71412/01. sz. Behrami és Behrami kontra Franciaország ítéletet, valamint az EJEB, 78166/01. sz. Saramati kontra Franciaország, Németország és Norvégia ítéletet. E tárgy kapcsolódik az Európai Unió Alapjogi Chartája területén kívüli hatásaira vonatkozó jelenlegi jogvitához, lásd: Moreno-Lax, V., „The Extraterritorial Application of The EU Charter of Fundamental Rights”, *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*. Hart 2014, 1657–1683. o. A tagállamnak a „tényleges felülvizsgálat” területén kívül történő gyakorlásával kapcsolatos felelőssége tárgyát illetően lásd az EJEB, 15318/89. sz. Loizidou kontra Törökország ítéletet, valamint annak az EJEB, 52207/99. sz. Bankovic kontra Belgium ítéletből következő megszorító értelmezését. A bírói védelem problémája mindazonáltal nem gyakorolt közvetlen hatást a jelen ügyben a Bíróság elé terjesztett kérdésre.

24 — 2/13 vélemény, EU:C:2014:2454, 252 és 253. pont.

25 — Lásd: Hillion, C., „A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, *The European Court of Justice and External Relations Law*, Oxford 2014, 47–73. o.

között – hatáskörrel rendelkezik az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt feltételek mellett benyújtott, az V. cím II. fejezete alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló keresetek tekintetében.<sup>26</sup>

27. Másodsorban, az EUSZ 40. cikk úgy is értelmezhető, mint amely kifejezetten azt a feladatot rója a Bíróságra, hogy biztosítsa a KKBP, valamint az EUM-Szerződés hatálya alá tartozó politikák és eljárások elhatárolását, amikor előírja, hogy a KKBP végrehajtása nem sérti az EUMSZ 3–EUMSZ 6. cikket. E rendelkezés újdonsága a korábbi EUSZ 47. cikkhez viszonyítva (amint az korábban a Lisszaboni Szerződésben szerepelt) abban a tényben rejlik, hogy az „érinthesetlenség” kötelezettsége két irányban működik, amennyiben egyrészt arra irányul, hogy az uniós politikákat „megvédje” a kormányközi együttműködés mechanizmusaival való esetleges átfedéstől, másrészt pedig arra, hogy a KKBP-t „megvédje” az uniós politikák esetleges hasonló hatásaival szemben.<sup>27</sup>

28. Harmadsorban azon alkotmányos elvek jelentőségét kell hangsúlyozni, amelyek akkor vonatkoznak az uniós intézményekre, amikor külső tevékenységi területen végeznek cselekményeket, és amelyek tiszteletben tartásának ellenőrzése a Bíróság feladata.<sup>28</sup> A lojális együttműködésnek az immár az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített elvével együtt az említett elvek tiszteletben tartását a többek között a KKBP-t magában foglaló uniós célkitűzések megvalósítása érdekében követelik meg. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az EUSZ 21. cikk (3) bekezdésének értelmében az Unió tiszteletben tartja a létrehozásában jelentőséggel bíró (ugyanezen cikk (1) és (2) bekezdésében felsorolt) elveket külső fellépésének kidolgozása és végrehajtása során.

29. Végül, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a Bíróság már foglalkozott az uniós politikák elhatárolásával, különösen az úgynevezett „kettős felhasználású” termékekre vonatkozó jogvita keretében<sup>29</sup> a Werner-ügyben, amely ügyben hangsúlyozta, hogy „egy olyan intézkedés, amely azzal a hatással jár, hogy megakadályozza vagy korlátozza bizonyos termékek exportját [...] nem vonható ki a közös kereskedelempolitika területéről azon indokból, hogy az kül- és biztonságpolitikai célkitűzések megvalósítására irányul”<sup>30</sup>. Ezzel szemben egy, a kézi lőfegyverek terjedésének megakadályozására irányuló intézkedést illetően a Bíróság megállapította, hogy az EU 47. cikke tekintettel az Unió nem alkalmazhatott volna a KKBP-be tartozó jogalapot olyan rendelkezések elfogadása tekintetében, amelyek egyszersmind a Közösségnek az EK-Szerződés által ráruházott egyik hatásköre alá is tartozik.<sup>31</sup>

30. Következésképpen a Bíróság marad továbbra is a hatáskörök elhatárolásának alapvető őre. E megállapítások fényében kell azt megvizsgálni, hogy az Unió valamely missziója által az Unió költségvetésének keretében elfogadott aktusok a Bíróság hatáskörébe tartoznak-e.

26 — Ez, egyfelől az uniós bíróságok különösen gazdag ítélkezési gyakorlatához (lásd: Bizottság és társai kontra Kadi ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518; Tanács kontra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft ítélet, C-348/12 P, EU:C:2013:776; Bank Melli Iran kontra Tanács ítélet, T-35/10 és T-7/11, EU:T:2013:397; Hassan kontra Tanács ítélet, T-572/11, EU:T:2014:682;), és másfelől az Európai Unió Törvényszéke eljárási szabályzatának módosításához vezetett (lásd a Törvényszék eljárási szabályzatának tervezetét (elérhető a következő internetoldalon: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/doc-fr-0000.pdf>).

27 — Lásd Griller, S., „The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, *The Court of Justice and the construction of Europe* (A Bíróság és Európa építése). 2013, 675–692. o.

28 — Ebben az értelemben lásd: Tanács kontra Hautala ítélet (C-353/99 P, EU:C:2001:661, 28–29. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-658/11, EU:C:2014:2025, 79. pont).

29 — Katonai és polgári célú felhasználásra egyaránt szolgáló termékekről van szó.

30 — Werner-ítélet (C-70/94, EU:C:1995:328, 10. pont). Ezen értelmezés arra készítette a jogalkotót, hogy az eredetileg a KKBP együttes fellépésén alapuló jogi hátteret, valamint egy a közös kereskedelempolitika címén elfogadott rendeletet egy kizárólag a kereskedelempolitikán alapuló rendelettel helyettesítse: lásd a kettős felhasználású termékek és technológia kivitelére vonatkozó közösségi ellenőrzési rendszer kialakításáról szóló, 2000. június 22-i 1334/2000/EK tanácsi rendeletet (HL L 159., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 10. kötet, 3. o.).

31 — Bizottság kontra Tanács ítélet (C-91/05, EU:C:2008:288, 77. pont). Kiegészítő jelleggel a *judicial restraint*-et támogató elemzés tekintetében lásd Jacobs főtanácsnoknak a Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványát (C-120/94, EU:C:1995:109, 54. pont).

## V – Az Unió költségvetése és annak ellenőrzése a külső fellépéssel összefüggésben

### A – Az Eulex Kosovo jogállására vonatkozó rövid emlékeztető

31. Amint arra a fent hivatkozott tanácsi következtetések<sup>32</sup> is joggal emlékeztetnek, „a lehető legnagyobb koherenciát kell biztosítani az Uniónak és a tagállamoknak a partnerországokat és regionális szervezeteket támogató intézkedései között, [...] hogy azok egyre inkább képessé váljanak a válságok önerőből való megelőzésére, illetve kezelésére”.

32. Amint az a 2008/124 együttes fellépés 2. cikkéből következik, az Eulex Kosovo segíti a koszovói intézményeket, igazságügyi hatóságokat és bűnüldöző szerveket a fenntarthatóság és elszámoltathatóság megteremtésére irányuló erőfeszítéseikben, oly módon, hogy ezek az intézmények megfeleljenek a nemzetközileg elismert normáknak és az európai legjobb gyakorlatoknak.

33. Az Eulex Kosovo misszió, amelynek eredete az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1244. határozatára<sup>33</sup> vezethető vissza, a KBVP keretében valaha is szervezett legnagyobb polgári misszió. A misszió személyzete alapvetően bírakból, ügyészekből, rendőrökből és vámtisztviselőkből áll, 800 nemzetközi és 800 belföldi tagja van. E misszió költségvetése évente 90 millió euró, és nagyobb részt az Unió tagállamainak, Kanadának, a Norvég Királyságnak, a Svájci Államszövetségnek, a Török Köztársaságnak és az Amerikai Egyesült Államoknak a hozzájárulásaiból finanszírozzák.<sup>34</sup>

34. Az ügy irataiból kitűnik, hogy az Eulex Kosovo jogállása az azt alapító és felette politikai ellenőrzést, valamint stratégiai irányítást gyakorló Tanács felelősségi körében végzett válságkezelési műveleti jogállás.<sup>35</sup> A jogalkotó azon szándéka, hogy a missziók pusztán „műveletek” legyenek, ténylegesen a 2008/124 együttes fellépés rendelkezéseiből következik.<sup>36</sup>

35. Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy a jogalkotó többször módosította a 2008/124 együttes fellépést,<sup>37</sup> különösen a 2014/349/KKBP tanácsi határozat útján (a továbbiakban: módosított 2008/124 együttes fellépés). A módosított 2008/124 együttes fellépés 15a. cikke értelmében az Eulex Kosovo az említett együttes fellépés végrehajtása érdekében szolgáltatásokat és árukat szerezhethet be, szerződéseket és igazgatási megállapodásokat köthet, személyzetet alkalmazhat, bankszámlát tarthat fenn, vagyoni eszközöket szerezhethet és idegeníthet el, teljesítheti a fizetési kötelezettségeit, *valamint eljárhat bíróság előtt*. Megjegyzem egyébként, hogy – ellentétben azzal, amit az Eulex Kosovo állított a tárgyaláson – tekintetében a módosítás nem minősül elszigetelt esetnek, hanem az az Európai Unió nigeri KBVP missziójára is vonatkozik.<sup>38</sup>

32 — A Tanács következtetései az EU átfogó megközelítéséről, 2014. május 12., 11. pont.

33 — 1999. június 10-én az Egyesült Nemzetek biztonsági tanácsa elfogadta az 1244 határozatot (a továbbiakban: 1244 határozat), amelynek keretében az Egyesült Nemzetek biztonsági tanácsa: „[ú]gy dönt, hogy a nemzetközi polgári és biztonsági jelenléteket kezdetben 12 hónapos időszakra hozza létre, amely a Biztonsági Tanács ellentétes döntésének hiányában tovább folytatódik” (a (19) bekezdés), „[f]elhatalmazza a Főtitkárt, hogy az érintett nemzetközi szervezetek segítségével hozza létre a nemzetközi polgári jelenléteket Koszovóban (a (10) bekezdés).

34 — Részletesebben lásd: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet\\_eulex\\_kosovo\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf).

35 — Az Eulex Kosovo tehát nem az Egyesült Nemzetek keretében létrehozott misszió, amint azt láthatóan az Eulex Kosovo képviselője állítja.

36 — Lásd különösen a 2008/124 együttes fellépés 10. cikkének (2) bekezdését. Ezenfelül az Eulex Kosovo misszióvezetője szerződést kötött a Bizottsággal, tehát nem az európai intézmények szerveire vonatkozó eljárás szerinti versenyvizsga alapján választották ki, hanem meghatározott időtartamra alkalmazott független tanácsadóként.

37 — 2009. június 9-i 2009/445/KKBP tanácsi együttes fellépés (HL L 148., 33. o.); 2010. június 8-i 2010/322/KKBP tanácsi határozat (HL L 145, 13. o.); 2010. október 15-i 2010/619/KKBP tanácsi határozat (HL L 272., 19. o.); 2011. október 14-i 2011/687/KKBP tanácsi határozat (HL L 270., 31. o.); 2011. november 24-i 2011/752/KKBP tanácsi határozat (HL L 310., 10. o.); 2012. június 5-i 2012/291/KKBP tanácsi határozat (HL L 146., 46. o.); 2013. május 27-i 2013/241/KKBP tanácsi határozat (HL L 141; 47. o.); 2014. június 12-i 2014/349/KKBP tanácsi határozat (HL L 174; 42. o.); 2014. szeptember 29-i 2014/685/KKBP tanácsi határozat (HL L 284., 51. o.).

38 — Az Európai Unió nigeri KBVP-missziójáról (EUCAP Sahel Niger) szóló 2012/392/KKBP határozat módosításáról szóló, 2014. július 22-i 2014/482/KKBP tanácsi határozat (HL L 217., 31. o.). A módosított 2008/124 együttes fellépés hatásainak kérdése vonatkozásában a jelen indítvány végén teszek megjegyzéseket; lásd a 63. és a 64. pontot.



*B – A KKBP-re alkalmazandó költségvetési szabályokról mint a Bíróság hatásköre megállapításának kiindulási pontjáról*

1. Az Unió költségvetése általi finanszírozásról

36. Emlékeztetnem kell arra, hogy a Maastrichti Szerződés aláírásakor elkülönítették egymástól a második pillér keretében teljesített igazgatási és műveleti kiadásokat, mivel az előbbiek mindig a közösségi költségvetésbe tartoztak. Ezen okból úgy vélem, hogy a költségvetési kiadások kérdése soha nem minősült, és most sem minősül a KKBP-be tartozó kérdésnek. Ugyanis már ekkor is előírásra került, hogy a KKBP finanszírozásának egy részét a közösségi költségvetési szabályok alá kell rendelni, az alkalmazandó ellenőrzési rendszert is beleértve.

37. Ezzel szemben a műveleti kiadásokat illetően a Maastrichti Szerződés a Tanács hatáskörét írta elő, amely akár a tagállamok, akár pedig a Közösségek költségvetésére terhelheti azokat. Az Amszterdami Szerződés a műveleti kiadásokat a közösségi költségvetésre terhelte, két kivétel előírásával a katonai műveletekkel, illetve a védelemmel kapcsolatos kiadások tekintetében, fenntartva a Tanács azon hatáskörét, hogy egyhangúlag másként határozzon.

38. A Lisszaboni Szerződés átvette a létező különös rendszert. Az EUSZ 41. cikk (1) bekezdésének értelmében ugyanis a KKBP végrehajtása során felmerülő igazgatási kiadások az Unió költségvetését terhelik,<sup>39</sup> a műveleti kiadások pedig az EUSZ 41. cikk (2) bekezdésének értelmében az Unió költségvetésébe tartoznak, az Amszterdami Szerződés óta fennálló elvnek megfelelően. Ily módon a KBVP missziókat, jellegüknek megfelelően, a tagállamok finanszírozzák a bruttó nemzeti termék (GNP) arányosan, amennyiben katonai műveletek finanszírozásáról van szó, míg a polgári és igazgatási kiadásokat az Európai Unió költségvetése viseli.<sup>40</sup> A 2013. évi intézményközi megállapodás<sup>41</sup> értelmében a KKBP műveleti kiadásainak teljes összegét egyetlen, „KKBP” elnevezésű költségvetési alcímbe kell feltüntetni.<sup>42</sup>

39 — A Lisszaboni Szerződés a katonai műveletek finanszírozásának két másik eszközét is bevezette, egyrészt a sürgős intézkedéseket, másrészt pedig az előkészítő tevékenységek finanszírozásához szükséges előirányzatokat illetően (lásd: EUSZ 41. cikk (3) bekezdés).

40 — Carpentier, M., „La coordination des dépenses étatiques par la Commission. L'exemple de la KKBP”, *Revue française de finances publiques*, 125. sz., 2014. február.

41 — Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló, 2013. december 2-i intézményközi megállapodás (HL C 373, 1. o.).

42 — Mellékesen jegyzem meg, hogy mivel a katonai vonatkozású műveletekhez kapcsolódó kiadásokat nem tüntetik fel az Unió költségvetésében, e gyakorlat nem átlátható, különösen a közös védelemre vonatkozó, az EUMSZ 222. cikkben és az EUSZ 42. cikk (7) bekezdésében foglalt szolidaritási záradék tekintetében. Ugyanis az említett cikkek alkalmazásával az Unió arra használhatja fel katonai eszközeit, hogy segítséget és támogatást nyújtson az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) és az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) anélkül, hogy egyértelmű lenne, hogy az Unió magára vállalja-e a vonatkozó katonai kiadásokat.

39. A jelen ügyben, amint az 2008/124 együttes fellépés 16. cikkéből következik,<sup>43</sup> az Eulex Kosovo összes kiadását az Unió általános költségvetésére alkalmazandó közösségi szabályoknak és eljárásoknak megfelelően kell kezelni.<sup>44</sup>

40. E tekintetben vitathatatlan, hogy, mivel a KKBK keretében végrehajtott fellépések az Unió költségvetésének tételei alá tartoznak, a költségvetés kezelése és a vonatkozó ellenőrzés az uniós intézmények hatáskörébe tartozik. Az EUMSZ 310. cikk (1) bekezdése értelmében Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét fel kell tüntetni a költségvetésben. Az Unió éves költségvetését az EUMSZ 314. cikkel összhangban az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. A KKBK-be tartozó fellépések finanszírozására irányuló költségvetés végrehajtásában több szereplő is részt vesz, köztük a Tanács, a Tanács KKBK tanácsosainak munkacsoportja, a Parlament, a Bizottság, valamint a tagállamok.

41. A Bíróság hatáskörét megalapozó tény tehát az Unió költségvetési kötelezettségvállalásaiból, valamint olyan határozatok elfogadásából ered, amelyek tárgya a költségvetés végrehajtásának biztosítása a KKBK-be tartozó aktusok értelmében létrehozott szervezetek által gyakorolt feladatok keretében. E megállapítás egyáltalán nem sérti az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatát, illetve az EUMSZ 275. cikk első bekezdését, amely rendelkezések előírják, hogy a Bíróság főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel a KKBK-be tartozó rendelkezések és az azok alapján elfogadott aktusok tekintetében.<sup>45</sup>

42. Az Unió költségvetéssel kapcsolatos, az EUMSZ 310. cikk (3) bekezdésben szereplő, és a KKBK keretében létrehozott szervezetek működésének irányításához tartozó aktusokat meg kell különböztetni azoktól az aktusoktól, amelyeket a Szerződéseknek a KKBK-re vonatkozó rendelkezései értelmében fogadtak el, mint például a 2008/124 együttes fellépés, illetve a KKBK-re vonatkozó és a KKBK-ről szóló rendelkezések értelmében létrehozott szervezetek által elfogadott aktusoktól.

43. Ezen okokból nem osztom a Bizottság álláspontját, amely a Bíróságnak adott válaszként elsődlegesen azt állítja, hogy a jelen ügyben a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályozás megsértésén alapuló jogellenességi kifogással fordultak az uniós bírósághoz, amely „a KKBK-n kívül eső jogszabályi paraméter”, ami lehetővé teszi annak megállapítását, hogy az EUMSZ 275. cikk első bekezdésében előírt hatáskör kizárása nem alkalmazható annak vizsgálata nélkül, hogy a megtámadott aktus maga is egy KKBK rendelkezés alapján elfogadott aktus-e vagy sem.

43 — Az együttes fellépés 16. cikke a következőképpen szól:

„(1) Az EULEX KOSOVO-val járó kiadások fedezésére szánt pénzügyi referenciaösszeg a műveleti terv jóváhagyásának időpontját követően kezdődő tizenhat hónapos időtartamra 205 000 000 [euró].

(2) Az összes kiadást az EU általános költségvetésére alkalmazandó közösségi szabályoknak és eljárásoknak megfelelően kell kezelni azzal a kivétellel, hogy az előfinanszírozás nem marad a Közösség tulajdonában.

(3) A misszióvezető – a Bizottság jóváhagyására is figyelemmel – technikai megállapodásokat köthet az EU tagállamokkal, a résztvevő harmadik országokkal és más, Koszovóba telepített nemzetközi szereplőkkel a felszereléseknek, szolgáltatásoknak és helyiségeknek az EULEX KOSOVO számára való beszerzését illetően. [...].

(4) A szerződésében vállalt tevékenységekkel kapcsolatosan a misszióvezető teljes körű jelentési kötelezettséggel tartozik az őt ellenőrző Bizottságnak.

(5) A pénzügyi rendelkezések tiszteletben tartják az EULEX KOSOVO operatív követelményeit, beleértve a felszerelés kompatibilitását és a csapatok interoperabilitását, és figyelembe veszik a személyzetnek a regionális irodákba való telepítését.

[...]”

44 — Meg kell jegyezni, hogy a 2008/124 együttes állásfoglalást többször módosították a célból, hogy a pénzügyi referenciaösszeget az Eulex Kosovo tekintetében kiigazítsák és megnöveljék. Ebben a tekintetben lásd a 2009/445 együttes fellépés által bevezetett módosításokat, valamint a 2010/322 határozatot.

45 — A jogalap kiválasztására vonatkozó klasszikus jogvitát illetően lásd a fent hivatkozott Parlament kontra Tanács ítéletet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

44. Ráadásul a „tömegközéppont” vagy a „politikai aktusok” elmélete, amint azt az Eulex Kosovo állítja, és amely egyaránt vezethet a Bíróság hatásköre elvének kizárásához, illetve e hatáskör – annak gyakorlása mellőzésére vonatkozó kötelezettséggel társuló – elfogadásához, nem alkalmazható az uniós jogban. Elegendő arra emlékeztetni, hogy az uniós jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálata továbbra is az Unió jogrendjének egyik alapvető és állandó értéke marad. Ebben a jogközösségben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek. A Szerződés így módon jogorvoslatok és arra irányuló eljárások rendszerét hozta létre, hogy a Bíróság feladata legyen az intézmények aktusai jogszerűségének felülvizsgálata.<sup>46</sup> Az „intézkedések bíróság előtti megtámadásának joga a jogállamiság része”, annak „folyománya”, „győzelem afelett és annak eszköze”.<sup>47</sup>

45. Ezenfelül – a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat, és különösen a Werner-ítéletre (C-112/91, EU:C:1993:27) tekintettel – az Unió költségvetése, amennyiben a KKBP-be tartozó intézkedések finanszírozására szolgál, nem vonható ki az uniós jogi politikákra és eljárásokra alkalmazandó költségvetési szabályok alól.

46. A Bíróság hatáskörének behatárolása céljából mindazonáltal az Unió költségvetése végrehajtásának szempontjából kell a különösen az olyan közbeszerzések területén alkalmazandó szabályokat elemezni, amelyek a külső fellépések összefüggésében folytathatók le.

## 2. A kiadásoknak a KKBP jogcímén történő végrehajtásáról

47. Történeti szempontból előjáróban meg kell jegyezni, hogy az Unió költségvetésének a külső fellépések területén történő végrehajtását olyan ellenőrzés alá vonták, amely már kezdetektől fogva hiányosságokat mutatott. A Számvevőszék már 1996-ban elégtelen ellenőrzést és súlyos szabálytalanságokat tárt fel egy logi[szti]kai támogatási szolgáltatások nyújtására irányuló eljárás keretében.<sup>48</sup> Utóbb a KKBP-re vonatkozó 1/97. sz. véleményében a Számvevőszék feltárta, hogy hiányoznak annak a módozatai, hogy a Bizottság miként vesz részt a pénzügyi hatással járó KKBP-intézkedések végrehajtására vonatkozó pénzügyi, jogi és operatív rendelkezések meghatározásában.<sup>49</sup> A Számvevőszéknek a 13/2001. sz. különjelentéséből következő ajánlásai között szerepel – többek között – az, hogy a Bizottságnak a KKBP végrehajtása során játszott szerepére, valamint a KKBP-be tartozó fellépések pénzügyi átláthatóságára vonatkozó egyértelmű rendelkezéseket kell elfogadni. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozásáról szóló 11/2014. sz. különjelentésében<sup>50</sup> a Számvevőszék különösen azt emelte ki, hogy az Unió különmegbízottjai nincsenek kellőképpen integrálva az EKSZ-be.<sup>51</sup> Végül megjegyzem, hogy 2012-ben a Számvevőszék elfogadott egy kifejezetten az Eulex Kosovóra vonatkozó jelentést.<sup>52</sup>

48. A különös költségvetési szabályokat illetően az EUMSZ 317. cikk előírja, hogy a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és az EUMSZ 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. E rendelkezés alkotja a

46 — Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 23. pont).

47 — Mengozzi főtanácsnoknak a Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-354/04 P, EU:C:2006:667).

48 — 4/96. sz. különjelentés a palesztin választások megfigyelésére vonatkozó közös kül- és biztonságpolitikai együttes fellépés által létrehozott európai választási egységről, a Bizottság válaszaival (HL 1997. C 57., 1. o., 32. pont).

49 — Az 1/97. sz. jelentést nem tették közzé, az a Számvevőszék 13/2001. sz. közös kül- és biztonságpolitikáról szóló különjelentésének 5b. mellékletében található, amely tartalmazza a Tanács és a Bizottság válaszait (lásd: 10. pont, az említett jelentés 2. lábjegyzete) (HL 2001. C 338., 1. o.).

50 — 11/2014. sz. különjelentés, „Az Európai Külügyi Szolgálat” létrehozása: elérhető a következő internetcímen: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_11/SR14\\_11\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_FR.pdf).

51 — A Számvevőszék 11/2014. sz. különjelentésének 35. és azt követő pontjai.

52 — A Koszovónak a jogállamiság területén nyújtott európai uniós támogatásról szóló 18/2012. sz. különjelentés; elérhető a következő internetcímen: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/eca\\_sr182012/eca\\_sr182012\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/eca_sr182012/eca_sr182012_fr.pdf).

költségvetési rendelet jogalapját, amely rendelet célja az Unió általános költségvetésének megállapítására és végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározása. Ezt tehát úgy kell értelmezni, mint amely az EU missziók által elfogadott, és az Unió külső fellépésébe tartozó, a költségvetés kezelésére és végrehajtására irányuló aktusokra is alkalmazandó.

49. A jelen ügyben, mivel az Elitaliana 2012. március 29-én vette kézhez a vitatott rangsorra vonatkozó határozatot tartalmazó levelet,<sup>53</sup> a tényállásra az EK 279. cikk (jelenleg EUMSZ 322. cikk) értelmében elfogadott rendeletet, nevezetesen a többek között az EKSZ tekintetében az 2010. november 24-i 1081/2010/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított 1605/2002/EK, Euratom költségvetési rendeletet<sup>54</sup> kell alkalmazni. Az 1605/2002 költségvetési rendelet 4. cikke, amely kimondja az egységesség és a teljesség elvét, előírja, hogy a *Közösség bevételei és kiadásai többek között a KKBP-val kapcsolatos kiadásokból állnak*. Ennek megfelelően a Bizottság a költségvetés előzetes tervezetével egyidőben továbbít a költségvetési hatóságnak egy olyan dokumentumot, amely többek között az Unió külső fellépésével kapcsolatos igazgatási és műveleti költségek összességét tartalmazza, a KKBP-be tartozó és az Unió költségvetéséből finanszírozott missziókat is beleértve.<sup>55</sup>

50. Ezenfelül a 2002. évi költségvetési rendelet előírja, hogy a költségvetés végrehajtását közvetlenül a Bizottság szolgálatai, vagy közvetetten, hatáskör-átruházás alapján közösségi jogi vagy nemzeti közjogi szervezetek végzik.<sup>56</sup> Az említett rendelet 54. cikke biztosítja a Bizottság számára azt a lehetőséget, hogy a költségvetés centralizált alapon közvetlenül, vagy decentralizált alapon közvetetten történő végrehajtásának irányítása során<sup>57</sup> a költségvetés végrehajtásának feladatait átruházhatja az EU-Szerződésnek a KKBP-re vonatkozó V. címe értelmében a különös fellépések végrehajtásával megbízott, az említett rendelet 49. cikkében azonosított személyekre. Az 1605/2002 költségvetési rendelet 49. cikke a KKBP-be tartozó, jogalapot megteremtő jogi aktusok között megemlíti az EUSZ 14. cikk értelmében vett együttes fellépések elfogadását.<sup>58</sup> Márpedig nem vitatott, hogy az Eulex Kosovót létrehozó 2008/14 együttes fellépést az EUSZ 14. cikk értelmében fogadták el.

51. Ily módon, az Eulex Kosovót illetően, a 2008/124 együttes fellépés 8. cikke (4) bekezdésének értelmében a misszióvezető felel az Eulex Kosovo költségvetésének végrehajtásáért, és e célból szerződést ír alá a Bizottsággal. Ezenfelül, a 2008/124 együttes fellépésnek a pénzügyi rendelkezésekre vonatkozó 16. cikke értelmében, a szerződésében vállalt tevékenységekkel kapcsolatosan a misszióvezető teljes körű jelentési kötelezettséggel tartozik az őt ellenőrző Bizottságnak.

52. Megjegyzem egyébként, hogy 2012 júniusában a Bizottság elfogadta a KBVP missziók pénzügyi kezeléséről szóló közleményét.<sup>59</sup> A Bizottság azt kérte a Tanácstól, hogy e missziókat jogi személyiséggel ruházza fel annak érdekében, hogy a Bizottság előtt felelősek legyenek a rájuk bízott alapok kezelése tekintetében.<sup>60</sup> Jóllehet minősített dokumentumról van szó, úgy tűnik, hogy az együttes fellépés módosításai, különösen a módosított 2008/124 együttes fellépés 15a. cikkének beillesztése e kérelemre adnak választ.<sup>61</sup> Végül azt a szerepet is ki kell emelni, amelyet a Bizottság külpolitikai eszközökért (KPE) felelős szolgálata játszik az Uniós költségvetés kezelésében a szóban forgó területen.<sup>62</sup>

53 — Azaz a 2013. január 1-jétől alkalmazandó, az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi költségvetési rendelet (HL L 298., 1. o.) 2012. október 26-án történt hatálybalépését megelőzően.

54 — HL L 311., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.

55 — Az 1605/2002. költségvetési rendelet 33. cikke.

56 — Lásd az 1605/2002 költségvetési rendelet (16) preambulumbekzdését.

57 — Az 1605/2002 költségvetési rendelet 53a., illetve 53b. cikkének megfelelően.

58 — A Nizzai Szerződésből eredő megfogalmazásában.

59 — C(2012) 4052/F1 Communication from the Commission Rules for the Financial management of the CFSP Missions.

60 — Lásd az fent hivatkozott C(2012) 4052/F1 közleményt. A közleményt, amely a nyilvánosság számára nem hozzáférhető, a Számvevőszék fent hivatkozott 18/2012. sz. különjelentése említi.

61 — Kiegészítésképpen megállapítom, hogy a 966/2012 rendelet szintén figyelembe veszi a KKBP sajátosságait.

62 — Lásd a KPE éves jelentését; angol nyelven elérhető a következő internetcímen: [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi\\_activity\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi_activity_report_2012_en.pdf).



### 3. A közbeszerzések ellenőrzése a külső fellépések keretében

53. Amint az a megtámadott végzésből kitűnik, az Eulex Kosovo misszió keretében „az Eulex koszovói missziója részére nyújtandó helikopteres támogatás” című projekttel kapcsolatos, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés megkötésére irányuló meghívásos közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt tettek közzé. Amint azt a Bizottság állítja, a vitatott aktus lényege tehát a 2012. március 29-i írásbeli tájékoztató, amelyben az Eulex Kosovo misszió vezetője tájékoztatta a fellebbezőt azon döntéséről, hogy az érintett közbeszerzési szerződést annak a versenytársának ítéli oda, akinek ajánlatát az első helyre rangsorolták, nevezetesen az ír jog szerint létrehozott Starlite társaságnak, következésképpen az Elitaliana második helyre rangsorolt ajánlatát elutasítja.<sup>63</sup>

54. Tehát olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés odaítéléséről van szó, amelynek tekintetében az Unó költségvetése terhére teljesítenek kifizetéseket.<sup>64</sup>

55. Amint azt a Bizottság is joggal hangsúlyozza, a vitatott határozat az Unió költségvetését végrehajtó aktusnak minősül, amely egyáltalán nem tartozhat az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésében és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésében foglalt, a Bíróság hatáskörét kizáró záradék hatálya alá, még akkor sem, ha azt egy, az EU-Szerződés V. címe értelmében létrehozott szervezet fogadta el. Ezenfelül a Bizottság hangsúlyozza, hogy az Eulex Kosovo misszióvezetője a jelen ügyben a Bizottság pénzügyi hatáskörének keretében cselekedett, ezért aktusai nem tartoznak a KKBP alá. E megközelítés nem csak a költségvetési rendelet fent említett – akár időbeli hatályuk okán alkalmazandó, akár jelenleg hatályos – rendelkezéseivel egyeztethető össze, hanem a Szerződések által a Bizottságra ruházott azon hatáskörökkel is (EUSZ 17. cikk első bekezdésének negyedik mondata), amelyek az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról szóló 2010/427/EU határozat 9. cikkének első bekezdésében is említésre kerülnek.<sup>65</sup>

56. Tekintettel a vitatott aktus jellegére, a releváns rendelkezések az 1605/2002 költségvetési rendelet V. címében foglalt, a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó rendelkezések. Az említett rendelet 162. és 167. cikke megerősíti a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó általános szabályoknak a költségvetésből finanszírozott külső fellépésekre való alkalmazhatóságát.<sup>66</sup> Márpedig ebből az következik, hogy az átláthatóság és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve megköveteli, hogy azoknak a szervezeteknek, amelyekre a Bizottság nevében végrehajtási feladatokat ruháztak, elsősorban átlátható közbeszerzési eljárásokkal és hatékony belső ellenőrzéssel kell rendelkezniük.<sup>67</sup> Egyébiránt az 1605/2002 költségvetési rendelet rögzíti azt a tényt, hogy a természetes személyekkel aláírt szerződéseknek tartalmazniuk kell az e rendelet első részének V. címében és második részének IV. címében a külső fellépések tekintetében megállapított általános közbeszerzési elveket.<sup>68</sup>

63 — A tárgyaláson az Eulex Kosovo képviselője azonban azt állította, hogy a Starlite és az Elitaliana közötti választás politikai döntés volt, ami ellentmond iratainak.

64 — Megjegyzem, hogy a missziók keretében folyó közbeszerzések jogszerűségének vizsgálatával már foglalkozott a Törvényszék a T-511/08. sz. ügyben, az Európai Uniónak a 2007. május 30-i 2007/369/KKBP tanácsi együttes fellépés (HL L 139., 33. o.) által felállított afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL AFGANISTAN) tárgyában. Az ügyet azonban elállás miatt törölték (lásd: a Törvényszék elnökének Unity OSG FZE kontra Tanács és EUPOL Afghanistan végzése, T-511/08, EU:T:2010:138).

65 — Az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról szóló, 2010. július 26-i tanácsi határozat (HL L 201., 30. o.).

66 — Egyébiránt megjegyzem, hogy az Unió külső fellépéseivel kapcsolatos szerződéses eljárásokra vonatkozó gyakorlati útmutató (PRAG 2014) azon szerződéses eljárásokra vonatkozik, amelyeket az Unió valamennyi, az Európai Unió általános költségvetése (Budget), valamint a 10. Európai Fejlesztési Alap (FED) által finanszírozott külső támogatási szerződéseire alkalmazni kell; <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?chapterId=1.&id=241>. Az Eulex Kosovo által közzétett vitatott ajánlattételi felhívás az említett útmutató akkor hatályos változatára utal: lásd a lábjegyzetet az ajánlattételi felhívás 1. oldalán (Service Contract Notice, Helicopter support to EULEX Mission in Kosovo n° 2, Pristina Kosovo), OJ/S S200 18/10/2011 n° 324817-2011-EN (a megtámadott végzés meghozatalához vezető ügyben a Törvényszék elé terjesztett iratok alapján).

67 — Az 1605/2002 költségvetési rendelet (18) preambulumbekkezdése.

68 — Az 1605/2002 költségvetési rendelet (45) preambulumbekkezdése.



57. A gazdálkodás módját illetően az 1605/2002 költségvetési rendelet 166. cikke (1) bekezdésének b) pontjából az következik, hogy a KKBP keretében megvalósított fellépések tekintetében szerződést vagy támogatási megállapodást kell kötni a szóban forgó fellépés véghezvitelért felelős szervekkel, vagy természetes vagy jogi személyekkel. Az 1605/2002 költségvetési rendelet 167. cikke meghatározza az „ajánlatkérő” fogalmát is, amelybe beleértendő „egy nemzeti vagy nemzetközi közszektorbeli szerv, vagy természetes vagy jogi személy, aki a Bizottsággal egy külső fellépés véghezvitelére vonatkozóan finanszírozási megállapodást vagy támogatási megállapodást írt alá”.

58. A jelen ügyben az eljárást megindító hirdetményből az tűnik ki, hogy az orvosi célokból helikopterrel végrehajtandó sürgősségi szállítási szolgáltatásokra („helicopter emergency medical service”), valamint légimentő-szolgáltatásokra („air ambulance service”) irányult. Számomra úgy tűnik, hogy a keresett szolgáltatások tehát, legalább is elsősorban, polgári jellegűek voltak. Ezenfelül a hirdetmény a misszióvezetőt jelölte meg ajánlatkérő hatóságként („contracting authority”), ily módon az 1605/2002 költségvetési rendelet fent említett 166. és 167. cikkének hatálya alá tartozik.<sup>69</sup>

59. E tekintetben megjegyzem, hogy a 2008/124 együttes fellépés 16. cikkének rendelkezései, a (3) bekezdés kivételével, nem tartalmazznak olyan releváns elemeket, amelyek lehetővé tennék az uniós bíróságok hatáskörének megállapítását. E hatáskör ugyanis az Unió költségvetésének végrehajtására vonatkozó rendelkezések összességéből következik, amelyekből kitűnik, hogy a végső felelősség a Bizottságra hárul.

60. Ha már ily módon megállapításra került, hogy a Törvényszék és a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tekintetben, hogy az Unió külső fellépése keretében odaítélt közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogvitákban eljárjon, akkor az ilyen szerződések odaítélése azonban kikerülhet az uniós bíróságok hatásköre alól, ha a szerződések katonai vonatkozásúak. Amint ugyanis arra fentebb emlékeztettem, az EUSZ 41. cikk fényében a katonai vonatkozású műveletek, illetve a védelem területén végrehajtott műveletek a tagállamok költségvetését terhelik, kivéve, ha a Tanács másképp nem határoz. Ezzel szemben a polgári jellegű közbeszerzéseket illetően a Bíróság hatásköre vitathatatlan.<sup>70</sup>

61. Végül, a harmadik államoknak a polgári célú műveletek finanszírozásában való részvételét illetően, elegendő a Törvényszék Nexans France kontra Fusion for Energy Közös Vállalkozás ügyben hozott ítéletére<sup>71</sup> utalni, amelyből az következik, hogy a harmadik államok költségvetési kötelezettségvállalásai nem képezik akadályát az uniós jogi szabályok alkalmazásának és a felülvizsgálat uniós bíróságok általi gyakorlásának. Egyébiránt az 1605/2002 költségvetési rendelet előírja az olyan külső szereplők általi finanszírozás lehetőségét, mint például a harmadik államok, az Unió költségvetésének végrehajtására vonatkozó szabályok hatályaán belül maradván.<sup>72</sup>

## VI – Kiegészítő megjegyzések

62. Kiegészítésképpen néhány rövid megjegyzést szeretnék tenni a jelen ügy alapjául szolgáló fellebbezés vonatkozásában.

69 — Mindenesetre, ha nem ez volt a helyzet, a Bíróság már megállapította, hogy a funkcionális értelmezést akkor kell figyelembe venni, amennyiben egy, a törvény által rábízott feladatok végrehajtása céljából létrehozott olyan szervezetről van szó, amely alakszerűen nem tartozik a közigazgatás állami rendszerébe; lásd: Beentjes-ítélet (31/87, EU:C:1988:422, 11. pont).

70 — A védelem területén a nemzeti közbeszerzések, és különösen a valamely ajánlatkérő által kifejezetten katonai célokra beszerzett, de messzemenően hasonló polgári hasznosításra is alkalmas termékek tárgyában lásd szintén: Insinööriomisto InsTiimi ítélet (C-615/10, EU:C:2012:324).

71 — T-415/10, EU:T:2013:141.

72 — Lásd az 1605/2002 költségvetési rendelet 162–165. cikkét.

63. Először is, ami a módosított 2008/124 együttes fellépés következményeit illeti a megtámadott végzés felülvizsgálata tekintetében, nem vitatott, hogy az említett fellépés 15a. cikke megerősíti, hogy az Eulex Kosovo eljárhat bíróság előtt, 16. cikke pedig előírja, hogy az Eulex Kosovo felel a megbízatása végrehajtásából eredően 2014. június 15-étől kezdődően felmerülő követelésekért és kötelezettségeikért.<sup>73</sup> Ily módon, a jog jelenlegi állapotára figyelemmel, a jogszerűség Törvényszék általi felülvizsgálatát lehetővé tévő jogorvoslati utak egyértelműen megállapításra kerültek az EUMSZ 263. cikkből következő feltételek tiszteletben tartása mellett.

64. Mindazonáltal a jelen fellebbezés az időbeli hatály okán egy más jogi összefüggésbe tartozik, ami annak megállapítására késztet, hogy a Törvényszék joggal nem ismerte el az Eulex Kosovo alperesi jogállását, ily módon az Elitaliana fellebbezését elfogadhatatlannak kell minősíteni, ennek megfelelően pedig a fellebbezés egészét el kell utasítani.

65. A módosított 2008/124 együttes fellépés ugyanis egyáltalán nem érinti a megtámadott végzés jogszerűségét. Ezenfelül, a tárgyaláson kialakult, az elfogadhatatlansági okoknak a Törvényszék, illetve a Bíróság általi vizsgálata sorrendjére vonatkozó vitát illetően az a véleményem, hogy az uniós jogban semmiféle olyan jogalap nem létezik, amely lehetővé tenné annak megállapítását, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elemzését egy személyi hatállyal kapcsolatos elfogadhatatlansági okkal kezdte. Épp ellenkezőleg, úgy vélem, hogy a Törvényszék által választott vizsgálati sorrend teljességgel igazolható a pergazdaságosság elvének fényében.<sup>74</sup>

66. Mindenesetre az uniós bíróságok a jövőben kénytelenek lesznek szembekerülni a magánszemélyek jogai védelmének elégtelenségével a külső fellépések területén. Ily módon a missziók és a missziók személyzetének – mint kiváltságokkal és mentességekkel rendelkezők – jogállására vonatkozó jogvitának együtt kell járnia a magánszemélyek előtt nyitva álló, a missziók által elfogadott olyan aktusokkal szembeni jogorvoslati utak meghatározásával, amely aktusok hatással bírnak ez utóbbiak jogaira és kötelezettségeire.

## VII – Végekvetkeztetések

67. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az alábbiak szerint határozzon:

Az EUSZ 41. cikk (1) és (2) bekezdésére figyelemmel az Európai uniós bíróságok hatáskörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy egy olyan aktus jogszerűségéről döntsnek, amely az Európai Unió költségvetésének végrehajtása alá tartozik, és amelyet az EU-Szerződésnek az Európai Unió külső fellépését, valamint a közös kül- és biztonságpolitikát szabályozó V. címe hatálya alá tartozó aktus értelmében létrehozott szervezet fogadott el.

73 — E tekintetben az Eulex Kosovo észrevételeiben kifejti kétségeit a módosított 2008/124 együttes fellépés 15a. cikke visszaható hatályú alkalmazásának tekintetében. Figyelemmel a 2014/349 határozat 2. cikkére, úgy vélem, hogy az említett 15a. cikk a hatálybalépésének időpontjától, azaz 2014. június 12-től alkalmazandó.

74 — E tekintetben megjegyzem, hogy – a Svájc kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítvánnyal (C-547/10 P, EU:C:2012:565), valamint Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a Tanács kontra Boehringer ügyre vonatkozó indítványával (C-23/00 P, EU:C:2001:511) ellentétben – a Bíróság elfogadta a Törvényszék azon gyakorlatát, hogy tartózkodik attól, hogy megvizsgálja egy olyan kereset elfogadhatóságát, amelyet érdemben el kíván utasítani. A *maiori ad minus*, az elfogadhatatlansági okok vizsgálatának sorrendjét illetően a Bíróság nem szankcionálhatja a Törvényszék választását.