



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. július 16.¹

C-73/14. sz. ügy

**Az Európai Unió Tanácsa
kontra**

Európai Bizottság

„A Bizottság által az Európai Unió nevében beadvány benyújtása a Nemzetközi Tengerjogi Bírósághoz — EUSZ 13. cikk, (2) bekezdés, 16. cikk, (1) bekezdés és 17. cikk, (1) bekezdés — EUMSZ 218. cikk, (9) bekezdés és EUMSZ 335. cikk — Az Európai Unió külső képvisellete — A Tanács előjogainak megsértése — Jóhiszemű együttműködés — EUMSZ 263. cikk — Elfogadhatóság”

1. 2013. november 29-én az Európai Bizottság az Európai Unió nevében beadványt nyújtott be a Nemzetközi Tengerjogi Bírósághoz (a továbbiakban: ITLOS) egy tanácsadó vélemény meghozatalára irányuló eljárásban.

2. Az Európai Unió Tanácsa kéri a beadvány benyújtásáról szóló 2013. november 29-i bizottsági határozat megsemmisítését. A Tanács, amelyet több tagállam is támogat, lényegében azt állítja, hogy a Bizottság a Tanács jóváhagyásának kérését és megszerzését követően nyújthatta volna be a beadványt az ITLOS-hoz. A Tanács álláspontja szerint e mulasztás miatt a Bizottság megsértette az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdését és/vagy az EUSZ 16. cikket (az első jogalap első, illetve második része), valamint a jóhiszemű együttműködés elvét (második jogalap). A Bizottság azt állítja, hogy a Tanács jóváhagyása nélkül benyújthatta a beadványt, és teljes körűen együttműködött a Tanáccsal.

3. A két fél közötti vita központi kérdése tehát azon uniós intézmény meghatározása, amely jogosult az Unió egy olyan nemzetközi egyezmény alapján létrehozott bíróság előtt képviselendő álláspontjának kialakítására, amelyben az Unió szerződő fél.

4. Meg fogom vizsgálni ennek a nagyon jelentős kérdésnek az összes elemét, de véleményem szerint a Tanács keresete elfogadhatatlan, és már ennél az oknál fogva el kell utasítani azt.

Az ITLOS-ra irányadó jog

5. Az Unió és tagállamai szerződő felek az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezményében (a továbbiakban: UNCLOS).²

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Montego Bay-ben, 1982. december 10-én kötötték meg (1833 UNTS 3). A tengerjogi egyezmény 1994. december 16-án lépett hatályba. Lásd: az Egyesült Nemzetek Szervezete 1982. december 10-i tengerjogi egyezményének és az egyezmény XI. részének végrehajtásáról szóló, 1994. július 28-i megállapodásnak az Európai Közösség általi megkötéséről szóló, 1998. március 23-i 98/392/EK tanácsi határozat (HL 1998. L 179., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 4. fejezet, 3. kötet, 260. o.).

6. Az ITLOS az UNCLOS, különösen a Statútumát meghatározó VI. függelék alapján alakult meg és működik.

7. Az ITLOS a Statútumának 16. cikke értelmében megállapítja az eljárási szabályait. A 20. cikk alapján a szerződő felek fordulhatnak az ITLOS-hoz.

8. Az ITLOS eljárási szabályzatának az ITLOS Tengerfenék Vitarendezési Tanácsa által tanácsadó vélemény meghozatalára irányuló eljárásra vonatkozó 133. cikke alapján a UNCLOS szerződő felei beadványt nyújthatnak be a tanácsadó vélemény meghozatala iránti kérelemben előterjesztett kérdéssel (kérdésekkel) kapcsolatban.

9. Az ITLOS eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése értelmében az ITLOS „valamely jogkérdésben tanácsadó véleményt ad, amennyiben az [UNCLOS] céljaihoz kapcsolódó nemzetközi egyezmény kifejezetten ilyen vélemény meghozatala iránti kérelemnek az ITLOS-hoz való benyújtásáról rendelkezik”. A 138. cikk (3) bekezdése értelmében ebben az esetben „a 133–137. cikk megfelelően alkalmazandó”.

Az uniós jog

Az Európai Unióról szóló szerződés

10. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „[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.”

11. Az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésének második mondata értelmében a Tanács „[a] Szerződésekben meghatározott feltételek szerint politikameghatározási és koordinatív feladatokat lát el”. A 16. cikk további rendelkezései a Tanács eljárására vonatkozó általános szabályokat határozzák meg. Többek között a 16. cikk (3) bekezdése előírja, hogy „[h]a a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a Tanács minősített többséggel határoz”.

12. Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében:

„A Bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket. A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. [...] A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el. A közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével ellátja az Unió külső képviseletét. [...]”

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

13. Az Európai Unió külső fellépését az EUMSZ Ötödik részének a nemzetközi megállapodásokra vonatkozó V. címe szabályozza. E címen belül az EUMSZ 216. cikkben és az EUMSZ 217. cikkben adott felhatalmazás alapján az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, és az EUMSZ 218. cikk határozza meg azt az eljárást, amely alapján meg kell tárgyalni és meg kell kötni e megállapodásokat. Az EUMSZ 218. cikk vonatkozó rendelkezései értelmében:

„(1) A 207. cikkben [közös kereskedelempolitika] megállapított különös rendelkezések sérelme nélkül az Unió és a harmadik országok, illetve nemzetközi szervezetek közötti megállapodásokat az alábbi eljárás szerint kell megtárgyalni és megkötni.

(2) A Tanács felhatalmazást ad a tárgyalások megkezdésére, elfogadja a tárgyalási irányelveket, felhatalmazást ad az aláírásra és megköti a megállapodásokat.

(3) A Bizottság [...] ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amely a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el, amelyben a Tanács kijelöli [...] az Unió főtárgyalóját [...].

(4) A Tanács a főtárgyaló számára irányelveket határozhat meg [...].

(5) A főtárgyaló javaslata alapján a Tanács határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására [...].

(6) A Tanács a főtárgyaló javaslata alapján a megállapodás megkötéséről határozatot fogad el.

[...]

(7) A megállapodás megkötésekor a Tanács – az (5), (6), illetve (9) bekezdéstől eltérve – felhatalmazhatja a főtárgyalót arra, hogy az Unió nevében módosításokat hagyjon jóvá, ha a megállapodás rendelkezése szerint a módosításokat egyszerűsített eljárással kell elfogadni, vagy azokat a megállapodás által létrehozott szervnek kell elfogadnia. A Tanács e felhatalmazást meghatározott feltételekhez kötheti.

(8) A Tanács az eljárás egésze során minősített többséggel jár el.

Mindazonáltal a Tanács egyhangúlag jár el [meghatározott esetekben].

(9) A Tanács a Bizottságnak [...] a javaslata alapján határozatot fogad el [...] a megállapodásokkal létrehozott szervekben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat.

(10) Az Európai Parlamentet az eljárás minden szakaszában haladéktalanul és teljes körűen tájékoztatni kell.

(11) [E bekezdés meghatározza azt az eljárást, amely alapján a Bíróság véleményét lehet kérni a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről, valamint a kedvezőtlen vélemény következményeire vonatkozó szabályokat].”

14. Az EUMSZ 263. cikk első, második és hatodik bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.

E célból az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt.

[...]

Az e cikkben szabályozott eljárásokat, az esettől függően, az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában attól a naptól számított két hónapon belül kell megindítani, amikor arról a felperes tudomást szerzett.”

15. Az EUMSZ 264. cikk értelmében, ha a kereset megalapozott, a Bíróság a megtámadott jogi aktust semmisnek nyilvánítja, és ha azt szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított jogi aktusoknak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak.

16. Az EUMSZ 335. cikk a következőképpen rendelkezik: „Az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik; így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhethet és idegeníthet el, továbbá bíróság előtt eljárhat. E célból az Uniót a Bizottság képviseli. Mindazonáltal igazgatási autonómiájuk alapján a saját működésükkel kapcsolatos ügyekben az Uniót az egyes intézmények maguk képviselik.”

Az ENSZ halállományokról szóló megállapodása

17. A 98/414 tanácsi határozattal³ az Unió megkötötte az UNCLOS-ban foglalt, a kizárólagos gazdasági övezeteken túlnyúló halállományok és a hosszú távon vándorló halállományok védelmére és kezelésére vonatkozó rendelkezések végrehajtásáról szóló megállapodást (a továbbiakban: az ENSZ halállományokról szóló megállapodása). A 98/414 tanácsi határozat 3. cikke értelmében:

„Ha a Közösség a[z] [ENSZ halállományokról szóló megállapodása] szerinti vitarendezési eljárást kezdeményez, akkor képviseletét a Bizottság látja el. Mielőtt bármilyen intézkedést foganatosítana, a Bizottság konzultál a tagállamokkal, figyelembe véve a kötelező eljárási határidőket.”

18. Az említett eljárás többek között az ITLOS előtt is kezdeményezhető.

A Bíróság alapokmánya és eljárási szabályzata

19. Az Európai Unió Bírósága alapokmányának (a továbbiakban: alapokmány) 21. cikke többek között előírja, hogy a keresetlevélhez „[...] adott esetben csatolni kell azt a jogi aktust, amelynek megsemmisítését a Bíróságtól kérik [...]”.

3 — [Az UNCLOS-ban] foglalt, a kizárólagos gazdasági övezeteken túlnyúló halállományok és a hosszú távon vándorló halállományok védelmére és kezelésére vonatkozó rendelkezések végrehajtásáról szóló megállapodásnak az Európai Közösség részéről való megerősítéséről szóló, 1998. június 8-i 98/414/EK tanácsi határozat (HL 1998. L 189., 14. o.; magyar nyelvű kiadás 4. fejezet, 4. kötet, 3. o.).

20. A Bíróság eljárási szabályzatának 120. és 122. cikke értelmében a keresetlevélnek tartalmaznia kell a jogvita tárgyát és a kérelmeket, valamint csatolni kell azt a jogi aktust is, amelynek megsemmisítését a Bíróságtól kéri.

21. Az eljárási szabályzat 150. cikke értelmében: „A Bíróság hivatalból, az előadó bíró javaslatára, a felek és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor indokolt végzéssel határozhat arról, hogy a kereset eljárásgátló okok fennállása miatt nem elfogadhatatlan-e.”

A jogvita előzményei

22. 2013. március 28-án a Szubregionális Halászati Bizottság, a Zöld-foki Köztársaság, Gambia, Guinea, Bissau-Guinea, Mauritánia, Szenegál és Sierra Leone között 1985. március 29-én megkötött egyezmény⁴ alapján a halászati együttműködés érdekében létrehozott kormányközi szervezet (a továbbiakban: CSRP) tanácsadó vélemény iránti kérelmet nyújtott be az ITLOS-hoz. Az Unió halászati partnerségi megállapodást kötött a CSRP-egyezmény öt részes államával, amelyek közül két állammal pénzügyi hozzájárulás ellenében halászati lehetőséget biztosító jegyzőkönyvet is kötött.

23. A 21. sz. ügyként nyilvántartásba vett kérelem lényegében a megosztott és a közös érdekű állományok fenntartható kezelése érdekében jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat esetében a lobogó szerinti államok, a nemzetközi ügynökségek és a parti államok jogaival, kötelezettségeivel és felelősségével kapcsolatos kérdésekre vonatkozik.

24. 2013. május 24-én az ITLOS felkérte az UNCLOS szerződő feleit, hogy legkésőbb 2013. november 29-ig nyújtsák be beadványaikat a kérdésekkel kapcsolatban, valamint szóbeli eljárás lefolytatásáról döntött.

25. A tanácsadó vélemény iránti kérelmet a Tanács két munkacsoportja több alkalommal tárgyalta: a tengerjogi munkacsoport alapvetően a joghatóság és az elfogadhatóság kérdését; a belső és külső halászati politikával foglalkozó munkacsoport (a továbbiakban: halászati munkacsoport) pedig a kérdések érdemi részét vitatta meg. A tengerjogi munkacsoport 2013. áprilisa és júliusa között lefolytatott első megbeszélésein a Bizottság jelezte, hogy a szolgálatai mérlegelik az Unió beavatkozását a 21. sz. ügyben, továbbá vállalták a Tanáccsal való konzultációt.

26. 2013. augusztus 5-én a Bizottság kifejezett határozatot⁵ fogadott el arra vonatkozóan, hogy a 21. sz. ügyben az Unió nevében beadványt nyújt be az ITLOS-hoz, és részt vesz a szóbeli eljárásban (1. cikk). A Bizottság utasította a jogi szolgálatát a határozat végrehajtására (2. cikk). A határozat (9) preambulumbekzdése az EUMSZ 335. cikket jelölte meg az Unió nevében való bizottsági részvétel jogalapjaként, valamint a (11) preambulumbekzdésben meghatározták, hogy a jóhiszemű együttműködés elve alapján a Bizottság a hatáskörrel rendelkező munkacsoportján keresztül tájékoztatja a Tanácsot.

27. A Bizottság a halászati munkacsoport 2013. szeptember 12-i és a tengerjogi munkacsoport 2013. szeptember 17-i ülésén ismét megerősítette az Unió nevében beadvány benyújtására vonatkozó szándékát, és azt állította, hogy az EUMSZ 335. cikknek megfelelően a Bizottság eljárásához nincs szükség a Tanács előzetes jóváhagyására. A halászati munkacsoport ülésén a Tanács elnöksége jelezte, hogy az Unió nevében benyújtandó beadvány tartalmára vonatkozóan szükséges a Tanács jóváhagyása, és felkérte a Bizottságot, hogy az írásbeli tervezetet legkésőbb 2013. október végéig nyújtsa be a Tanácsnak.

4 — Az 1985-ben Dakarban aláírt egyezményt 1993. július 14-én módosították Praiában (Zöld-foki Köztársaság). A módosított egyezmény szövege kizárólag francia nyelven érhető el az alábbi weboldalon: <http://spcsrp.org/Documents>.

5 — C(2013) 4989 végleges határozat (nem tették közzé; a továbbiakban: 2013. augusztus 5-i határozat).

28. 2013. október 22-én a Bizottság megküldte a tanácsi munkacsoportoknak az ITLOS-hoz benyújtandó szöveg fő elemeit ismertető első munkadokumentumot. A dokumentum bevezető bekezdése hivatkozott a 2013. augusztus 5-i határozatra, amelyben a Bizottság arról döntött, hogy a 21. sz. ügyben az Unió nevében észrevételeket nyújt be, és ismételten rögzítette, hogy a Tanács munkacsoportjait a jóhiszemű együttműködés elvével összhangban tájékoztatni fogja. A Bizottság hangsúlyozta, hogy az egységesebb uniós álláspont kialakítása érdekében a lehető legnagyobb mértékben figyelembe fogja venni a tagállamok javaslatait és tanácsait.

29. 2013. október 24-én a halászati munkacsoport, 2013. október 30-án pedig a tengerjogi munkacsoport is megvitatta a dokumentumot, majd a Bizottság ismételten jelezte, hogy nem nyújtja be a beadványtervezetet a Tanácshoz előzetes jóváhagyás céljából. A dokumentum módosított változatait a halászati munkacsoport a 2013. november 15-i és 22-i ülésén tárgyalta meg. A halászati munkacsoport beszámolója alapján 2013. november 27-én az Állandó Képviselők Bizottsága (a továbbiakban: Coreper) megvitatta a kérdést. A tagállami delegációk és az elnökség ragaszkodott ahhoz, hogy az EUSZ 16. cikk szerinti politikameghatározási feladataival összhangban a Tanácsnak kell döntenie arról, hogy az Unió nyújtson-e be észrevételeket, és amennyiben igen, úgy a Tanácsnak kell jóváhagynia azok tartalmát. Továbbá, amennyiben a Tanács nem hagyja jóvá az Unió nevében benyújtásra kerülő álláspontot, az uniós álláspont nem került elfogadásra, és nem nyújtható be. A Bizottság hangsúlyozta, hogy nincs szükség a Tanács jóváhagyására, és beadványt nyújt be az ITLOS-hoz.

30. 2013. november 29-én a Bizottság – a számos tagállamtól érkezett észrevételek figyelembevételével – az Unió nevében benyújtotta a beadványt, és elektronikus levél útján megküldte azt a Tanács Titkárságának. 2013. november 18. és 29. között – az UNCLOS részes államaként – hét tagállam nyújtott be beadványt az ITLOS-hoz.

31. A keresetlevél jelen ügyben történő benyújtását követően a Bizottság az írásbeli eljárás második szakaszában, 2014. március 13-án újabb beadványt nyújtott be, és 2014. szeptember 2. és 5. között részt vett a szóbeli eljárásban. Az ITLOS 2015. április 2-án hozta meg a tanácsadó véleményt.

Az eljárás, a jogalapok és a kérelmek

32. 2014. február 10-én benyújtott keresetlevelében a Tanács két jogalapra hivatkozott. A Tanács az első jogalapjával azt állítja, hogy a nemzetközi bírósági ügyekben az uniós álláspont kialakítása az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében vagy végső soron az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörébe tartozik. Következésképpen, a Tanács álláspontja szerint a Bizottságnak az előzetes jóváhagyását kellett volna kérnie a beadványnak az ITLOS-hoz az Unió nevében történő benyújtásához. A második jogalapjával a Tanács azt állítja, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyta az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése szerinti jóhiszemű és kölcsönös együttműködés elvét.

33. Ennélfogva, a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság „semmisítse meg a Bizottság 2013. november 29-i azon határozatát, hogy a 21. sz. ügyben benyújtja az [...] ITLOS-hoz »Az Európai Bizottság beadvány(át) az Európai Unió nevében«, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. A Tanács pontosítja, hogy nem kéri a bizottsági beadvány megsemmisítését.

34. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére. Másodlagosan azt kéri, hogy a Bíróság tartsa fenn a határozatának joghatásait, amíg ésszerű határidőn belül új határozatot hoz.

35. Az osztrák, a cseh, a finn, a francia, a görög, a litván, a holland és a spanyol kormány beavatkozási beadványt nyújtott be a Tanács támogatása érdekében. A 2015. április 14-i tárgyaláson a felek, a cseh, a francia, a holland, a spanyol kormány, valamint (a Tanácsot szintén támogató) Egyesült Királyság Kormányának képviselői szóban előadták érveiket. A tárgyaláson a Tanács úgy nyilatkozott, hogy a megtámadott határozat megsemmisítése esetén nem kifogásolná a Bizottság azon kérelmét, hogy az új határozat elfogadásáig a Bíróság tartsa fenn a határozat joghatásait. A tárgyaláson az elfogadhatósággal kapcsolatos kérdéseket is megvitattak.

Értékelés

36. Amint már említettem, véleményem szerint a Tanács keresete elfogadhatatlan – az alábbiakban ismertetett, a határidőben megtámadott felülvizsgálható aktus hiányával kapcsolatos okok miatt. A kereset elfogadhatóságát a Bíróságnak hivatalból kell vizsgálni.⁶ Főszabályként – és logikusan – az ügy érdemi részének tárgyalását megelőzően kell azt vizsgálni. Bizonyos esetekben azonban, amikor bár a kereset elfogadhatósága kérdésesnek tűnik, a kérdést nem vizsgálják, mert a Bíróság megítélése szerint az ügy érdemében döntést kell hozni.⁷

37. A jelen ügyben nem javaslom ezt az eljárást, mivel álláspontom szerint az elfogadhatóságra vonatkozó szabályokat nem esetenként mérlegelve, hanem egységesen kell alkalmazni. Elismerem ugyanakkor, hogy a felek célja a Szerződésekben meghatározott hatásköreiknek és kötelezettségeiknek a jelen jogvita alapjául szolgáló helyzethez hasonló helyzetben fennálló terjedelmével kapcsolatos jelentős kérdés tárgyában történő egyértelmű döntés meghozatalára irányul. Ennélfogva, miután kifejtettem az elfogadhatósággal kapcsolatos érveimet, amelyeknek véleményem szerint elsőbbséget kell élvezniük, visszatérek erre a kérdésre.

Az elfogadhatóságról

38. A Tanács a keresetet az EUMSZ 263. és az EUMSZ 264. cikkre alapítja; azt kéri, hogy a Bíróság vizsgálja meg a Bizottság jogi aktusának jogszerűségét, és nyilvánítsa semmisnek az aktust. Az alapokmány 21. cikke, valamint a Bíróság eljárási szabályzatának 120. és 122. cikke alkalmazandó erre az eljárásra.

39. Keresetében a Tanács „a Bizottság 2013. november 29-i azon határozatá[nak]” megsemmisítését kéri, hogy a 21. sz. ügyben beadványt nyújt be az ITLOS-hoz az Európai Unió nevében. A keresethez semmilyen formában nem csatolták a „határozatot”, pusztán az arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a beadványt 2013. november 29-én valóban benyújtották az ITLOS-hoz, és erről még ugyanazon a napon tájékoztatták a Tanácsot.

40. Mégis kizárólag és kifejezetten a beadvány benyújtásáról rendelkező határozat az a jogi aktus, amelynek a megsemmisítését a Tanács kéri. A Tanács a kereseti kérelem lábjegyzetében és ismételten a válaszában határozottan úgy nyilatkozik, hogy nem kéri az ITLOS-hoz benyújtott bizottsági beadvány megsemmisítését.

41. Ha a Bizottság a beadvány benyújtásáról 2013. november 29-én valóban elfogadott határozatot, az csak hallgatóságos határozat lehet, mivel nem tartalmazza egyetlen dokumentum sem, és szóban sem hirdették ki.

6 — Lásd például: Spanyolország kontra Tanács ítélet, C-141/05, EU:C:2007:653, 29. pont.

7 — Lásd például: Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-233/02, EU:C:2004:173, 26. pont; lásd továbbá: Jacobs főtanácsnok Olaszország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa, C-301/03, EU:C:2005:550, 61–81. pont.

42. Számomra azonban egyértelműnek tűnik, hogy nem fogadtak el ilyen határozatot. 2013. augusztus 5-én a Bizottság kifejezett, indokolt határozatot hozott arra vonatkozóan, hogy a 21. sz. ügyben beadványt nyújt be az ITLOS-hoz, és utasította a jogi szolgálatát a határozat végrehajtására. A beadvány benyújtásához további döntésre nem volt szükség. Az iratok alapján sincs arra bizonyíték, hogy írásos vagy egyéb formában hoztak volna ilyen határozatot. A legcsekélyebb jele sincs annak, hogy a Bizottság 2013. november 29-én olyan kérdésben döntött, amelyről a korábbi határozatában nem rendelkezett. Csupán az a nem vitatott tény állapítható meg, hogy a beadványt benyújtották, és erről a Bizottság elektronikus levél útján tájékoztatta a Tanácsot.

43. Ha 2013. november 29-én nem fogadtak el határozatot, nem lehet azt megsemmisíteni – és nem lehet annak joghatásait fenntartani az új határozat elfogadásáig. A felülvizsgálható aktus hiánya a Bíróság eljárási szabályzatának 150. cikke értelmében vett eljárásgátló oknak minősül.⁸ Még inkább érvényes ez bármilyen aktus hiányára.

44. Az EUMSZ 263. cikk és az EUMSZ 264. cikk szerinti eljárás célja annak megállapítása, hogy valamely joghatással bíró aktus semmis (vagy sem). Ez a megállapítás értelmetlen lenne, és csak a Bíróság idejét pazarolná, ha a megállapításnak nem lenne konkrét hatása. Az eljárásnak nem célja pusztán az intézmények közötti kapcsolatot szabályozó jogszabályok absztrakt megállapítása, ugyanakkor az ilyen megállapítások valószínűleg az aktus érvényességével kapcsolatos döntéshez szükséges indokolás szerves részét képezik.⁹ A megsemmisítésre irányuló eljárásban nem hozható döntés olyan aktus hiányában, amelynek megsemmisítése valamely jogi helyzet befolyásolására alkalmas. Következésképpen, az intézményeknek alaposan vizsgálniuk kell eljárásjogi helyzetüket olyan keresetnek a Bírósághoz történő benyújtása előtt, amely adott esetben nem felel meg a Szerződésekben, az alapokmányban vagy az eljárási szabályzatban foglalt követelményeknek.

45. Úgy tűnik azonban számomra, hogy a Tanács azt az elvi bizottsági döntést kívánja megtámadni, amelyben a beadványnak az ITLOS-hoz a Tanács előzetes jóváhagyása nélküli benyújtásáról határoztak. Ez azt jelenti, hogy a Tanácsnak ezt az elvi döntést tartalmazó 2013. augusztus 5-i határozat megsemmisítését kellett volna kérni.

46. Ha a Tanács így járt volna el, elmulasztotta volna az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdése által az eljárás kezdeményezésére előírt, a 2013. augusztus 5-i határozat tudomására jutástól számított két hónapos határidőt (amelyet a Bíróság eljárási szabályzatának 51. cikke alapján a távolságra tekintettel tíznapos átalány-határidővel meghosszabbítottak).

47. A Bizottság állítása szerint a határozatot nem közölték a Tanáccsal, és nem is tájékoztatták arról. A Tanács azonban egyértelműen és határozottan tudomással bírt a határozatról és a Bizottság 2013. október 22-i első munkadokumentumának bevezető bekezdésében meghatározott alapvető tartalmáról,¹⁰ amelyet a Tanács tengerjogi és halászati munkacsoportjainak 2013. október 24-i, illetve 30-i ülésein megvitattak, amely időpontra a 2013. augusztus 5-i határozat mindenképpen a Tanács tudomására jutott. A határozat Bizottság általi értelmezésével és végrehajtásának módjával kapcsolatban esetlegesen felmerült minden kétely megszűnt a munkacsoporti ülések következtében. A Bizottság álláspontja egyértelmű és határozott volt: nem nyújtja be a beadványtervezetet a Tanácshoz előzetes jóváhagyásra.

48. A Tanács a 2013. augusztus 5-i határozat megsemmisítését nem kérte a határozatról való tudomásszerzést követő két hónap és tíz napon belül, és a jelen ügyben 2014. február 10-ig nem nyújtotta be a keresetét.

8 — Brüggemann kontra ESC végzés, 248/86, EU:C:1987:429, 6. pont.

9 — Vesd össze más összefüggésben a Foglia-ítéleten (104/79, EU:C:1980:73) alapuló ítélkezési gyakorlat indoklásával.

10 — A rendelkezés így szól: „A Bizottság a 2013. augusztus 5-i C(2013)4989 határozatában úgy döntött, hogy az Unió nevében írásbeli észrevételeket nyújt be [...] a [Tengerjogi Bírósághoz] egy szubregionális szervezet tanácsadó vélemény iránti kérelmére indult eljárásban. A jöhszemű együttműködés eleve alapján a Tanács hatáskörrel rendelkező munkacsoportját szükséges tájékoztatni.”

49. Mindazonáltal tisztában vagyok azzal, hogy a jelen ügyben mindkét fél határozott célja a hatásköreikkel és előjogaikkal kapcsolatos döntés meghozatala, és ugyanezt kívánják a beavatkozó tagállamok is. Elismerem azt is, hogy ez a jogmegállapítás döntő fontosságú az Unió külső képviselőjének ellátásával kapcsolatban, és a Bíróság korábban annak ellenére foglalkozott hasonló érdemi kérdésekkel, hogy számos jel utalt az elfogadhatatlanságra. Következésképpen, megvizsgálom az jelen ügy körülményeihez hasonló körülmények között felmerülő érdemi kérdéseket, de ennek során nem vizsgálom azt a kérdést, hogy az ITLOS-hoz a 21. sz. ügyben beadvány benyújtásáról rendelkező bizottsági határozatot meg kell-e semmisíteni – mivel véleményem szerint az ismertetett okoknál fogva ez a kérdés a jelen eljárásban nem válaszolható meg.

Az ügy érdeméről

Előzetes megjegyzések

50. A jelen ügyben mindenekelőtt az alábbi két előzetes szemponttal kell foglalkoznom: szükséges-e annak megállapítása, hogy az ITLOS előtt felmerült ügyekben az Uniónak kizárólagos vagy megosztott hatásköre van-e; valamint hogy pontosan mire irányul a Tanács kifogása.

51. Először is, a kizárólagos vagy megosztott hatáskörrel kapcsolatban: a Tanács elfogadja, hogy az előterjesztett kérdések, legalábbis részben, az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó, az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja értelmében a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzésével kapcsolatos ügyekre vonatkoznak. A Tanács szerint azonban az az előzetes kérdés, hogy az ITLOS hatásköre kiterjed-e tanácsadó vélemény meghozatalára, teljes mértékben a tagállamok hatáskörébe tartozik. A Bizottság véleménye szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az előterjesztett kérdésekkel kapcsolatban; valamint az Unió jogosult véleményt nyilvánítani az ITLOS joghatóságának terjedelmével kapcsolatban is.

52. Nem vitatott, hogy az Unió az UNCLOS szerződő feleként képviselheti magát az ITLOS előtt.¹¹ Amint azt a francia kormány helyesen megjegyezte, a jelen ügy központi kérdése az, hogy a Bizottság vagy a Tanács jogosult-e dönteni az Uniónak az említett bíróság előtt képviselő álláspontjáról. Ez a kérdés független az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdésétől; és ezt a Tanács nem vitatta. Ennélfogva, azt javaslom a Bíróságnak, hogy ezzel a kérdéssel ne foglalkozzon.

53. Másodsor, pontosan mire irányul a Tanács kifogása?

54. A lehető legegyszerűbben megfogalmazva: a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság döntse el, hogy a Szerződések alapján melyik intézmény feladata az Unió álláspontjának *meghatározása* (megkülönböztetve a *képviseléstől*) az ITLOS előtti tanácsadó eljárásban.

55. A Tanács nem állítja azt, hogy az előjogai közé tartozik az Unió képviselője az ITLOS vagy más nemzetközi bíróság előtti eljárásban. A Tanács elfogadja, hogy ez az (önállóan vagy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett) EUMSZ 335 cikk alapján a Bizottság feladatkörébe tartozik.¹² A képviselő kérdés azonban különbözik attól a kérdéstől, hogy melyik intézmény hatáskörébe tartozik azon álláspont kialakítása, amelyet majd az Unió nevében a Bizottság képvisel egy olyan bírói testület előtt, mint például az ITLOS.

¹¹ — Lásd a fenti 8. és 9. pontot.

¹² — Ezzel ellentétben számos beavatkozó tagállam szerint az EUMSZ 335. cikk nem alkalmazható a jelen ügyben, mivel e cikk szövege alapján az Unió képviselőjét kizárólag a tagállami bíróságok előtti egyes jogi eljárásokban ruházta át a Bizottságra.

56. A jelen indítvány további részében először azt vizsgálom, hogy i. az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alkalmazandó-e beadványok benyújtására olyan nemzetközi bírósági eljárásban, amelyben az Unió érdekelt; és (amennyiben nem) ii. az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése jogalapot jelent-e a Tanács hatáskörének fenntartására az ilyen beadványok benyújtásáról való döntés tekintetében. Ezt követően a jóhiszemű együttműködésre vonatkozó kötelezettséget vizsgálom. Végül az EUMSZ 335. cikk alkalmazási körét és korlátait tekintem át, amelyre a Bizottság a beadvány ITLOS-hoz történő benyújtásának jogalapjaként hivatkozott.

Az első jogalap első része: az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése

57. Az első jogalap első részével a Tanács azt állítja, hogy a Bizottság megsértette az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében foglalt előjogait, amely rendelkezés alapján a Tanács a Bizottság javaslata alapján határozatot fogad el a megállapodásokkal létrehozott szervezetben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia. A Tanács álláspontja szerint az ITLOS – tanácsadó vélemény adása iránti eljárásban is – e rendelkezés értelmében vett „szervnek” minősül, és joghatással bíró jogi aktust fogad el (még annak ellenére is, hogy a joghatás nem kötelező erejű). Továbbá, a Tanács úgy véli, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése – elődjével, az EK 300. cikk (2) bekezdésével szemben – a nemzetközi megállapodásokról való tárgyalás, a megállapodások aláírása és megkötése szempontjából már nem minősül *lex specialis*nak, hanem önálló rendelkezésként kell értelmezni azt.

58. A Bizottság vitatja az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének az Unió nemzetközi bírósági eljárásokban való beavatkozására történő alkalmazását. A Bizottság úgy értelmezi ezt a rendelkezést, hogy az nemzetközi megállapodással annak érdekében létrehozott szerződéskötési és/vagy kvázi jogalkotási feladatokat ellátó szabályalkotó szervekre vonatkozik, hogy a megállapodás keretében hozott döntések meghozatala útján lehetővé váljék a megállapodás továbbfejlesztése. Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében szereplő „szerv” fogalma nem terjed ki az igazságszolgáltatási feladatokat ellátó szervekre, mivel azok nem alkotnak új szabályokat. Továbbá, a „szervekben” kifejezés egyértelműen azt jelzi, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének hatálya nem terjed ki az Unió valamely bíróság *előtt* képviselt álláspontjára.

59. Először az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének szövegét vizsgálom, mielőtt a keletkezésének történetével, összefüggéseivel és céljaival foglalkoznék.

60. Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése csak „a megállapodásokkal létrehozott szervezetben” az Unió által képviselendő álláspontokra alkalmazandó, „amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia”.

61. Véleményem szerint a Tanács első jogalapjának első részét el kell utasítani, mivel amikor az Unió olyan nemzetközi bírósági eljárásban vesz részt, mint az ITLOS tanácsadó eljárása, nem képvisel álláspontot abban a szervben (bár úgy tűnhet), amely a joghatósága alá tartozó jogvitákban dönt, vagy tisztán értelmező jellegű kérdésekben véleményt nyilvánít.

62. Ilyen körülmények között sem az Unió, sem más, az adott szerv előtti eljárásban érdekelt fél nem vesz részt a szerv álláspontjának kialakításában. Az Unió nem vesz részt továbbá ítélet vagy más típusú bírósági döntés meghozatalában sem. A fél inkább az eljárás kimenetelének befolyásolása céljából képviseli álláspontját a szerv előtti eljárásban (szóbeli és/vagy írásbeli) észrevételeknek a szervhez (vagy a szerv előtt) történő benyújtása révén.

63. A Világkereskedelmi Szervezet (a továbbiakban: WTO) vitarendezési rendszerének szabályai jól mutatják a választóvonalat azon esetek között, amikor az Unió által képviselendő álláspontot egy szervben (amire az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése vonatkozik), és azon esetek között, amikor nem az adott szervben alakítják ki. Valamennyi WTO-tag, ideértve az Uniót is, képviselteti magát és részt vesz a Vitarendezési Testület döntéshozatali eljárásában, ideértve azt is, amikor a Vitarendezési Testület elfogadja a vizsgálóbizottság és a Fellebbezési Testület jelentését (amelyek ezáltal jogilag kötelező erejűek lesznek),¹³ de nem vesznek részt a vizsgálóbizottság és a Fellebbezési Testület hatáskörének gyakorlásában.

64. Ez az értelmezés összhangban van a Bíróság C-399/12. sz. ügyben (OIV-ügyben) hozott ítéletével. A Bíróság abban az ügyben megállapította, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alkalmazandó a közös mezőgazdasági politikát érintő, a Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Szervezet (a továbbiakban: OIV) közgyűlésén elfogadásra kerülő ajánlásokra annak ellenére, hogy az Unió (a tagállamaitól eltérően) hivatalosan nem vehet részt az OIV irányító testületében, mivel nem tagja az OIV-nak. A Bíróság különösen azon ítélkezési gyakorlatra hivatkozott, amely szerint amennyiben az érintett terület az Unió hatáskörébe tartozik, az, hogy az Unió nem részese az adott nemzetközi megállapodásnak, nem akadályozza annak, hogy az Unió gyakorolja e hatáskörét az e megállapodással létrehozott szervben általa képviselendő álláspontnak az intézményei keretében való kialakításával, többek között az Unió érdekei szerint együttesen eljáró, az említett megállapodásban részes tagállamok közvetítésével.¹⁴ Az Uniónak az OIV közgyűlésén elfogadásra kerülő ajánlásokkal kapcsolatos álláspontját tehát „abban” a szervben az Unió érdekei szerint együttesen eljáró tagállamok közvetítésével képviselték.

65. Míg az „amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia” fordulat „a megállapodásokkal létrehozott szervezetekben” fordulat értelmezésének szövegkörnyezetet biztosít (mivel egyértelművé teszi, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése olyan esetekre korlátozódik, amikor az adott szerv fogad el joghatással bíró jogi aktust), nem alkalmazható azon állítás alátámasztására, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése abban az esetben is alkalmazandó, amikor az Unió nemzetközi bírósági eljárásban vesz részt. Elismerem, hogy az ítéletek vagy egyéb bírósági határozatok lehetnek „joghatással bíró jogi aktusok”. A Szerződés terminológiájában a „jogi aktus” szót általában nem használják bírósági eljárást lezáró határozatokra,¹⁵ a Bíróság azonban már használta az „*acte juridictionnel*” fogalmat bírósági határozat kifejezésére.¹⁶ Továbbá, bár egy tanácsadó vélemény nem pontosan ugyanazokkal a joghatásokkal bír, mint egy kötelező erejű bírósági határozat valamely nemzetközi megállapodás (vagy a nemzetközi jog bármely más olyan szabálya, amely részét képezi a jogvitára irányadó jognak, és amely tekintetében hatáskört határoztak meg) értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatban, egyetérttek a Bizottsággal abban, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése nem határozza meg, hogy a joghatásoknak kötelező erejűeknek kell lenniük. Ezt az álláspontot képviselte a Bíróság az OIV-ügyben is, amikor megállapította, hogy a (nem kötelező erejű) OIV-ajánlások meghatározó módon befolyásolják a borpiacok közös szervezésének területén elfogadott uniós szabályozás tartalmát, és ezen ajánlások, többek között az uniós jogba történő beépítésük miatt, joghatással bírnak.¹⁷ Úgy vélem tehát, hogy az ITLOS által meghozott tanácsadó vélemény „joghatással

13 — Lásd a Világkereskedelmi Szervezetet létrehozó egyezmény IV. cikkének (2) bekezdését és IV. cikkének (3) bekezdését, valamint a Vitarendezés szabályairól és eljárásáról szóló egyetértés 16. cikkének (4) bekezdését és 17. cikkének (14) bekezdését.

14 — Németország kontra Tanács ítélet, C-399/12, EU:C:2014:2258, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

15 — A „jogi aktus” (és nem a „határozat”) kifejezést az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének más, általam vizsgált nyelvi változatai is használják (lásd például a francia „acte”, a spanyol „actos”, a német „Akte”, a lengyel „akty” vagy „actów”, a portugál „atos”, a finn „säädöksiä” vagy a svéd „akter” kifejezést); és (az angol nyelvű változathoz hasonlóan) ezekben a nyelvi változatokban *sem* használják a Szerződések bíróságokkal kapcsolatos rendelkezéseiben. Lásd például az EUMSZ 67. cikk (4) bekezdését: „[...] a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével”; az EUMSZ 256. cikk (1) bekezdését: „A Törvényszék [...] határozataival szemben [...]” és az EUMSZ 267. cikket: „Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen [...] nincs jogorvoslati lehetőség [...]”.

16 — Lásd például: Köbler-ítélet, C-224/01, EU:C:2003:513, 26. pont, és Európai Közösség ítélet, C-199/05, EU:C:2006:678, 33. pont.

17 — Lásd: Németország kontra Tanács ítélet, C-399/12, EU:C:2014:2258, 63. és 64. pont.

bíró jogi aktusnak” minősülhet, mivel olyan szerv értelmezését tartalmazza, amely hatáskörében eljárva a tengerjogi egyezményben és más olyan egyezményekben, mint például az ENSZ halállományokról szóló megállapodásában vállalt kötelezettségek tartalmáról ad felvilágosítást, amelyek értelmezésére az ITLOS hatáskörrel rendelkezik.

66. A „joghatással bíró jogi aktus” tág, önálló értelmezése nem változtathatja meg „a megállapodásokkal létrehozott szervezetben” fordulat jelentését úgy, hogy az kiterjedjen olyan esetekre is, amikor az Unió *nem* vesz részt ilyen aktus valamely szerv általi elfogadásában.

67. Megjegyzem továbbá, hogy az EUMSZ 218. cikk (7) bekezdése lehetővé teszi – az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésétől „eltérve” – az eljárás további egyszerűsítését azáltal, hogy a Tanács felhatalmazhatja a főtárgyalót arra, hogy az Unió nevében módosításokat hagyjon jóvá, ha a megállapodás rendelkezése szerint a módosításokat egyszerűsített eljárással kell elfogadni, vagy azokat a megállapodás által létrehozott szervnek kell elfogadnia.

68. Ez az eltérés akkor értelmezhető, ha az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében hivatkozott jogi aktusról a részes államok a megállapodásokkal létrehozott „szervekben” tárgyalnak. A szöveggörnyezet alapján azonban egyértelműen majdan joghatással bíró szövegek tárgyalására és jóváhagyására vonatkozik, nem pedig ilyen aktusokat értelmező nemzetközi bírósági eljárásra.

69. A „szervekben” kifejezés általam javasolt értelmezését az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése megalkotásának körülményei is alátámasztják.

70. E körülmények alapján megállapítható, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének meghozatalára azért került sor, mert számos kétoldalú vagy többoldalú nemzetközi megállapodás, amelyben az Unió harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel szemben vállal kötelezettségeket, létrehozott olyan szervezetet, amelyek végrehajtják a megállapodásokat, és a részes államokra (kötelező erejű) joghatással bíró döntések elfogadására jogosultak. Ennek egy korai példája az EGK–Törökország Társulási Tanács,¹⁸ amelynek a török munkavállalók jogaival kapcsolatos döntései a Bíróság szerint az uniós jogrendszeren belül közvetlen hatállyal bírnak.¹⁹ Ezeknek a döntéseknek a helyzete tehát általában hasonló az adott nemzetközi megállapodás helyzetével; következésképpen, az uniós jog további forrásainak tekinthetők.²⁰

71. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése előtt a Szerződés egyetlen rendelkezése sem tartalmazott eljárást az (akkor még) EK ilyen döntéshozó szervezetben képviselendő álláspontjának kialakítására. Az intézmények közötti eseti megállapodások kivételével a nemzetközi megállapodások megkötésére rendszerint az EK 228. cikket alkalmazták.²¹

72. Ezt a helyzetet nem tartották megfelelőnek, mivel a nemzetközi megállapodások megkötésével kapcsolatos eljárásban szükség volt az Európai Parlament előzetes hozzájárulására vagy a vele való előzetes konzultációra, ami tehát eléggé körülményes volt. Ennélfogva, a Bizottság az Európai Parlament részvételének korlátozásával egyszerűsített eljárást javasolt annak érdekében, hogy az Unió részvétele hatékonyabbá váljon a nemzetközi megállapodásokkal létrehozott döntéshozó

18 — Az EGK–Törökország Társulási Tanács az Európai Unió és Törökország képviselőiből áll, amely a társulási megállapodások mintájaként szolgál. Az EGK–Törökország Társulási Megállapodás (HL 1973. C 113., 2. o.) 22. cikke „döntési jogkört” ruház a Társulási Tanácsra a megállapodás célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.

19 — Lásd: Sevince-ítélet, C-192/89, EU:C:1990:322, 17–24. pont.

20 — Lásd többek között: Dashwood, A., „External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty”, (35 CMLRev., 1998., 1019. o.) 1026. o. és Martenczuk, B., „Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order”, in: Kronenberger, V., (szerk.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony? (TMC Asser Press, Hága, 2001., 141. o.) 157. o.

21 — Ennélfogva, a Bíróság az ilyen szervek által elfogadásra kerülő aktusokat a jelenleg EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett tervezett megállapodásoknak tekintette, amelyeknek a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét a Bíróság az elfogadásuk előtt vizsgálhatja. Lásd: 2/92. sz. vélemény, EU:C:1995:83, II-8. pont, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Tanácsának a nemzeti elbánásról szóló, harmadik átdolgozott határozatával kapcsolatban. Lásd továbbá: Cruz Villalón főtanácsnok Németország kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa, C-399/12, EU:C:2014:289, 44. pont.

szervekben.²² Az Amszterdami Szerződés részben elérte ezt a célt az EK 228. cikk módosításával (amely az EK 300. cikk lett), és hozzáadott egy második albekezdést az EK 300. cikk (2) bekezdéséhez (amely az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének elődje). A rendelkezés létrehozott egy egyszerűsített eljárást, amelyben nem volt szükség az Európai Parlament hozzájárulására vagy a vele való konzultációra ahhoz, hogy a Tanács döntsön a „[...] megállapodásokkal létrehozott szervezetben a Közösség által képviselendő álláspontok[ról] [...], amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró határozatot kell elfogadnia [...]”. Ugyanakkor az EK 300. cikk (2) bekezdése második albekezdésének tárgyi hatálya az Unió által megkötött társulási megállapodásokra korlátozódott. Továbbá, az Európai Parlament hozzájárulása vagy a vele való konzultáció mégis szükséges volt azokban az esetekben, amikor a társulási tanácsoknak „a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító határozatokat” kellett elfogadniuk.

73. A Nizzai Szerződés kiterjesztette a rendelkezés tárgyi hatályát, amely révén az egyszerűsített eljárást a Közösség *bármely* nemzetközi megállapodással létrehozott szervben képviselendő álláspontjával kapcsolatos döntés esetén alkalmazni lehetett. Jelenleg is ez a helyzet áll fenn.

74. Következésképpen, nem tudom elfogadni, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése önálló rendelkezésnek minősüljön, ahogyan azt a Tanács sugallja. A rendelkezés megalkotásának körülményeiből egyértelműen megállapítható, hogy az a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó szabályok szerves részét képezi. A célja ugyanaz marad, mint az EK 300. cikk (2) bekezdésének célja. A rendelkezés alapján az Unió egyszerűsített eljárást alkalmazhat a nemzetközi megállapodással létrehozott olyan szervek döntéshozatali folyamatában való részvétel érdekében, amelyeknek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadniuk, kivéve, ha a szóban forgó aktus *kiegészíti vagy módosítja a megállapodás intézményi kereteit* (amely esetben az Európai Parlament előzetes eljárása szükséges).²³

75. Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének szövege és megalkotásának körülményei alapján általam javasolt értelmezést így megerősíti a rendelkezés általános rendszere is.

76. Végül, szeretném ráirányítani a figyelmet az abból a megállapításból eredő jogi és gyakorlati következményekre, amely szerint az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése irányadó a beadványok nemzetközi bírósági eljárásban történő benyújtására.

77. Először is, ezen értelmezés alapján a jelenleg a másodlagos uniós jogban található azon rendelkezések, amelyek értelmében a Bizottság csak a tagállamokkal való konzultációt vagy a tagállamok tájékoztatását követően jogosult vitarendezési eljárást kezdeményezni, nem lennének többé alkalmazhatók.

22 — Lásd: „A politikai unió megerősítése és felkészülés a bővítésre” című bizottsági vélemény (COM(96) 90 végleges, 1996. február 28., 26. pont) a Szerződések módosításáról tartott 1996. évi kormányközi konferenciával kapcsolatban, amely szerint az Unió „[nem volt] megfelelően felkészülve a tárgyalások lefolytatására a nemzetközi szervezetekben és a tevékenységeikben való részvétellel, amint arra egyre gyakrabban került sor. [...] Az [Unió] tárgyalási pozíciója számos esetben meggyengült.” A Bizottság ezért azt javasolta, hogy „a Szerződéseknek tartalmazniuk kellene kifejezett rendelkezéseket, amelyek alapján az Unió egységesen tudna fellépni, ezáltal hatékonyabban védene meg minden releváns érdeket”.

23 — Lásd e tekintetben: Kokott főtanácsnok Egyesült Királyság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa, C-81/13, EU:C:2014:2114, 97. pont.

78. Az ezáltal érvénytelenné váló rendelkezések egyike a 98/414 határozat²⁴ 3. cikke és a módosított 3286/94/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: kereskedelmi akadályokról szóló rendelet)²⁵ 13. cikke. Általánosabban fogalmazva, a Bizottság számára a WTO-eljárások kezdeményezésével és az eljárásokban való részvétellel kapcsolatos jelenleg biztosított mérlegelési jogkör nyilvánvalóan szűkülne.²⁶

79. Másodszor, mivel a bírósági eljárásokban szigorú eljárási határidők érvényesülnek (ellentétben az akkor általában fennálló helyzettel, amikor a döntéshozó szervek által elfogadásra kerülő aktusokról tárgyalnak), fennáll a kockázata annak, hogy a Tanács az Unió nevében történő fellépést ellehetetlenítve nem megfelelő időben éri el az Unió álláspontjával kapcsolatos minősített többséget.²⁷ Ez csökkentheti az Uniónak azon nemzetközi megállapodások értelmezésére és alkalmazására irányuló befolyásolási képességét, amelyeknek maga is szerződő fele. Ez a következtetés ellentétes lenne a Bíróságnak az Unió nemzetközi szereplőként történő fellépésével kapcsolatos jelenlegi, az OIV-ügyben²⁸ ismertetett álláspontjával.

80. Arra a következtetésre jutottam, hogy mivel az Unió nem vesz részt a nemzetközi bírósági eljárások döntéshozatali folyamatában, az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése nem alkalmazandó azokban az esetekben, amikor az Unió ilyen eljárásban írásbeli vagy szóbeli beadványt terjeszt elő. Ennélfogva, szükségtelen részletesebben megvizsgálni az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alkalmazásának további feltételeit.²⁹ Következésképpen, azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a Tanács első jogalapjának első részét.

Az első jogalap második része: az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése

81. A Tanács azt állítja, hogy az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése alapján a hatáskörébe tartozik az Unió politikáinak meghatározása. Az EUSZ 17. cikk alapján a Bizottság feladata az így meghatározott politikák végrehajtása, és ebben az összefüggésben az Unió külső képviselőjének ellátása (amennyiben ez szükséges). Habár a Tanács elismeri, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése hatodik mondatának sajátos kifejeződését jelentő EUMSZ 335. cikknek megfelelően az Unió ITLOS előtti képviselete a Bizottság feladata, a Tanács kizárólagos előjogai közé tartozik annak meghatározása, hogy az Unió kialakítson-e álláspontot, és amennyiben igen, úgy ezen álláspont tartalmának vagy legalább az irányvonalainak a meghatározása. Ennek megfelelően, a Bizottság megsértette a Tanács EUSZ 16. cikk (1) bekezdésében foglalt előjogát, amikor a Tanács jóváhagyása nélkül nyújtott be az ITLOS-hoz beadványt. A Bizottság erre válaszul azt állítja, hogy a Tanács nem veszi figyelembe a különbséget a politikai ügyekben való külső képviselet (amelyre az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata vonatkozik, és amely tekintetében az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése jelentőséggel bírhat azokban az esetekben, amikor uniós politika még nem került meghatározásra) és az Unió nemzetközi bíróságok előtti képviselete között (amelyre az EUMSZ 335. cikkkel összefüggésben értelmezett EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének második mondata vonatkozik).

24 — Lásd a fenti 17. pontot.

25 — A legutóbb a közös kereskedelempolitikára vonatkozó egyes rendeleteknek bizonyos intézkedések elfogadási eljárásai tekintetében történő módosításáról szóló, 2014. január 15-i 37/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2014. L 18., 1. o.) módosított, a nemzetközi kereskedelmi szabályok, különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt kialakított kereskedelmi szabályok alapján a Közösséget megillető jogok gyakorlásának biztosítása érdekében a közös kereskedelmi politika területén követendő közösségi eljárások megállapításáról szóló, 1994. december 22-i 3286/94 tanácsi rendelet (HL 1994. L 349., 71. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 400. o.). A rendelet 13. cikke értelmében a Bizottság uniós vállalkozások, iparágak vagy szervezeteik által benyújtott panasz alapján jogosult többek között a WTO vitarendezési eljárásainak megindításával és lefolytatásával kapcsolatos határozatok meghozatalára a tagállamok tájékoztatását követően.

26 — A WTO weboldala (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm) alapján az Unió (2015. június 16-ig) 95 esetben panaszosként, 82 esetben alperesként járt el, és 149 esetben harmadik félként avatkozott be.

27 — Az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése alapján a Tanács az eljárás egésze során minősített többséggel jár el. Ugyanez érvényes az EUSZ 16. cikk (3) bekezdésére is.

28 — Németország kontra Tanács ítélet, C-399/12, EU:C:2014:2258.

29 — Röviden érintettem a fenti 65. pontban.

82. Véleményem szerint az, hogy a Tanács első jogalapjának e része sikeresen megáll-e, egyrészt azon múlik, hogy a nemzetközi bíróságok előtti eljárásokban képviselendő uniós álláspont kialakítása politikameghatározási kérdésnek tekinthető-e, másodsorban pedig azon, hogy az ilyen feladat ellátása „a Szerződésekben meghatározott feltételek szerint” történik-e.

83. Az első feltétel tekintetében a Tanács, több beavatkozóként eljáró tagállam támogatásával, azt állítja, hogy az ITLOS-hoz beadvány benyújtásáról való döntés politikai döntés volt. Az Unió nem volt köteles részt venni ebben az eljárásban. Mivel a tanácsadói vélemény iránti kérelemre adott helyes választ nem lehet objektíven és semlegesen levezetni a vonatkozó jogszabályokból (különösen az UNCLOS-ból), az Unió által benyújtott bármilyen beadvány politikai döntést tartalmaz, ideértve az ITLOS általános joghatóságával, valamint a tanácsadói vélemény iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatos előzetes kérdéseket.

84. Egyetértek azzal, hogy egy uniós intézmény által elfogadott bármely jogi aktusnak, különösen a külkapcsolatok területén hozott jogi aktusnak, politikai következményei lehetnek. Hasonlóképpen, a (nemzetközi) bírósági eljárásokban benyújtott beadványok természetüknél fogva arra hivatottak, hogy befolyásolják az ezen eljárások eredményeként születő ítéletet. A nemzetközi bírósági eljárásokra irányadó szabályok függvényében a beavatkozóként eljáró fél például megkérdőjelezheti a bíróság hatáskörét, kétségeit fejezheti ki valamely vagy akár az összes előterjesztett kérdés elfogadhatósága kapcsán, válaszokat javasolhat egyes vagy akár az összes szóban forgó kérdésre, vagy egy adott érvre összpontosíthat más érvekkel szemben.

85. Ugyanakkor, megítélésem szerint, ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a nemzetközi bírósági eljárásokban benyújtott beadványok a Tanácsnak az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésében foglalt politikameghatározási feladatai közé tartoznak.³⁰

86. A jelen esetben a Tanács már gyakorolta politikameghatározási feladatát az UNCLOS keretein belül azelőtt, hogy a Bizottság benyújtotta beadványát az ITLOS-hoz.

87. Először is, az Unió részesévé vált mind az UNCLOS-nak, mind a fentiekben említett CSRP-egyezményben részes öt állammal kötött halászati partnerségi megállapodásnak olyan eljárásokkal összhangban, amelyben a Tanács a Szerződésekben részére biztosított jogokat teljes körűen gyakorolta.³¹ Ennek megfelelően például elfogadta a vitarendezési rendelkezések³² és az e rendelkezések értelmezésére vonatkozó hatáskörrel kapcsolatos rendelkezések kötelező erejét. Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében ezek a nemzetközi megállapodások kötelezőek az Unióra, és az uniós jog szerves részét képezik.³³

30 — Ebben az összefüggésben meg kell említenem, hogy a Tanács elismeri (legalábbis jelenlegi gyakorlatában), hogy az ilyen döntéseket az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésének sérelme nélkül a Bizottság is meghozhatja, amikor vitarendezési eljárást kezdeményez a kereskedelmi akadályokról szóló rendeletben és (az ENSZ halállományokról szóló megállapodásával kapcsolatos) 98/414 határozat 3. cikkében meghatározott eljárási követelményekkel összhangban. A Tanács nem fejtette ki, hogy a Tengerjogi Bíróság tanácsadó eljárása (vagy bármely más hasonló nemzetközi bírósági eljárás) miért esne más elbírálás alá.

31 — Lásd a fenti 13. pontot. Amikor a Tanács az Unió nevében megerősítette az UNCLOS-t, többek között az EK 113. cikkre (közös kereskedelmi politika), valamint az EK 228. cikk (2) és (3) bekezdésére (nemzetközi szerződések megkötése) hivatkozott. A Tanács az EK 300. cikk (2) és (3) bekezdésére is hivatkozott (nemzetközi szerződések megkötése), amikor elfogadta az CSRP-egyezmény részes államaival megkötött halászati megállapodásokat ratifikáló legutóbbi tanácsi rendeleteket. A korábbi rendeletek kizárólag a Szerződés közös halászati politikára vonatkozó rendelkezésein alapultak.

32 — Az Unió még nem választott az UNCLOS 287. cikkében meghatározott, az UNCLOS értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos vitarendezési eljárások közül. Az UNCLOS IV. melléklete 7. cikkének megfelelően ez azt jelenti, hogy az Unió elfogadta a választottbírósági eljárást.

33 — Lásd például: Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont.

88. Másodszor, az Unió számos belső jogszabályt fogadott el, amelyek e megállapodásokkal kapcsolatos lényeges kérdéseket rendeznek. Különösen, amint a Bizottság hangsúlyozta, az 1005/2008/EK tanácsi rendelet jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászattal kapcsolatos rendelkezéseit, amelyek például a „jogellenes halászat” fogalmát határozzák meg, a már meglévő nemzetközi szabályok alapján alakították ki.³⁴

89. Ezek politikameghatározási döntéseknek minősülnek, amelyeket a Tanács az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésével és a Szerződésekben meghatározott, a Tanácsnak a nemzetközi szerződések tárgyalásával, aláírásával és megkötésével kapcsolatos előjogait védő eljárási szabályokkal összhangban fogadott el.

90. Az Unió által már vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek az ezt követően nemzetközi bírósági eljárásokban, ideértve az ITLOS tanácsadó eljárását is, történő pontosítása, valamint alkalmazása a legtöbb esetben csupán csak a Tanács korábbi „politikai” döntéseinek következménye, így ebben az esetben nem szükséges újabb politikát meghatározni.

91. Bár ez áll fenn a jelen esetben, vonakodnék annak elfogadásától, hogy minden esetben ez a helyzet érvényesülne. Ennélfogva, valószínűsíthető, hogy azokkal a nemzetközi bírósági eljárásokkal összefüggésben, amelyekben az Unió érdekelt, az Uniónak szükséges lehet álláspontot kialakítania olyan kérdésben, amelyre még nem vonatkoznak vagy az Unió létező nemzetközi jogi kötelezettségvállalásai, amelyeket az adott eljárásban értelmezni (és alkalmazni) kell, vagy más olyan nemzetközi jogi szabály, amellyel kapcsolatban az Unió már kialakított álláspontot. Ilyen körülmények között a Tanács előjogait tiszteletben kell tartani. Ugyanakkor, úgy tűnik számomra, hogy az ITLOS szóban forgó eljárása és az abban benyújtott uniós beadvány az UNCLOS működésével és az ENSZ halállományokról szóló megállapodásával kapcsolatos kérdésekre vonatkozott.

92. A második feltételt illetően, amelytől a Tanács jogalapjának e része függ, mindenesetre az a véleményem, hogy a Tanács nem hivatkozhat a Szerződésekben szereplő más rendelkezésektől elkülönítetten az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésének második mondatára.

93. Az „a Szerződésekben meghatározott feltételek szerint” fordulatot úgy értelmezem, hogy az átruházás elvének tiszteletben tartásával a Tanács politikameghatározási feladata nem gyakorolható a Szerződésekben foglalt külön rendelkezés (vagy amennyiben szükséges, több rendelkezés) hiányában.

94. Ugyanakkor nem hiszem, hogy a Szerződésekben foglalt másik olyan rendelkezés hiánya, amely meghatározza a Tanács hatáskörét az Unió külső fellépését – és az uniós politika végrehajtását – lehetővé tevő sajátos eszközök elfogadásával kapcsolatban, akadályozza a Tanácsot abban, hogy az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésében foglalt előjogait gyakorolja, és kialakítson uniós politikákat a külkapcsolatok azon területén, ahol még nem hoztak létre megfelelő politikát. Ha ez a helyzet állna fenn, ez az Unió hatékony működése iránt tett erőfeszítéseit jelentősen akadályozná. A Szerződések

34 — A jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat megelőzésére, megakadályozására és felszámolására irányuló közösségi rendszer létrehozásáról, továbbá a 2847/93/EGK, az 1936/2001/EK és a 601/2004/EK rendelet módosításáról és az 1093/94/EK rendelet és az 1447/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. szeptember 29-i 1005/2008/EK tanácsi rendelet 30. cikkével összhangban a Bizottság elfogadta (és rendszeresen felülvizsgálja) a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászatot folytató hajóknak a regionális halászati irányító szervezetek által elfogadott listáin alapuló uniós listáját: lásd a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászatot folytató hajók uniós listájának összeállításáról szóló, 2010. május 28-i 468/2010/EU bizottsági rendeletet (HL 2010. L 131., 22. o.). Az Unió a regionális halászati irányító szervezetek által néhány állammal szemben elfogadott intézkedéseket is végrehajtotta: lásd például az Egyenlítői-Guineából és Sierra Leone-ból származó atlanti kékuszójú tonhal (*Thunnus thynnus*) behozatalának tilalmáról, valamint a 2092/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 26-i 826/2004/EK tanácsi rendeletet (HL 2004. L 127., 19. o., magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 51. kötet, 172. o.), amely végrehajtja az atlanti tonhal védelmére létrehozott nemzetközi bizottság ajánlásait, amelyben az Unió szerződő fél.

valóban nem tartalmaznak külön rendelkezéseket a külső fellépéssel kapcsolatos sok olyan eszköz tekintetében, amely révén a nemzetközi jogképeséggel rendelkező Unió eljárhat.³⁵ Mindazonáltal, az Unió hatékony külső fellépése érdekében szükséges az eszközök széles választéka, és e tekintetben a Tanács előjogait tiszteletben kell tartani.

95. Ezenkívül meg kell jegyezni azt is, hogy amennyiben a Szerződések meghatározzák azokat az eljárási szabályokat, amelyek alapján a Tanácsnak az Unió külső fellépése során valamely eszközt alkalmazva kell eljárnia, a Tanács nem sértheti meg ezeket a szabályokat az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésére hivatkozással.³⁶ A Bíróság megerősítette, hogy az EUSZ 13. cikk (2) bekezdéséből következően az uniós intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződés állapítja meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek.³⁷

96. Ezt szem előtt tartva, amint azt a fentiekben is kifejtettem, az Unió nemzetközi bírósági eljárásokban képviselt álláspontjának kialakítása jelen esetben nem igényelte azt, hogy a Tanács még jobban gyakorolja az előjogait.

97. Arra a következtetésre jutottam, hogy a Tanács első jogalapjának második részét el kell utasítani.

A második jogalap: az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése

98. A Tanács a második jogalappal azt állítja, hogy a Bizottság eljárása egyértelműen sérti a jóhiszemű együttműködés EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatában meghatározott elvét. A Tanács előadja, hogy a Bizottság i. nem mutatta be az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése szerint az ITLOS előtt képviselendő uniós álláspont kialakítására vonatkozó tanácsi határozat iránti javaslatot, ii. nem működött együtt a Tanáccsal a benyújtandó beadvány tartalmának meghatározásával kapcsolatban, és iii. figyelmen kívül hagyta a Tanács azon álláspontját, hogy a Tanács által jóváhagyott uniós álláspont hiányában nem nyújtható be beadvány az ITLOS-hoz azáltal, hogy a Coreper 2013. november 27-i ülésén bejelentette, hogy be fogja nyújtani a beadványt, amire két nappal később sor is került. A Bizottság hangsúlyozza, hogy teljes körűen tájékoztatta a Tanácsot az eljárás egésze során, és amennyire lehetséges, figyelembe vette az egyes tagállamoktól érkezett részletes észrevételeket az ITLOS-hoz benyújtott beadvány előkészítésekor.

99. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondata szerinti kölcsönös és jóhiszemű együttműködés a Szerződésekben az egyes intézményekre ruházott hatáskörök határain belül alkalmazandó. Következésképpen, nem bővítheti vagy szűkítheti az említett hatásköröket.³⁸ Amikor a Szerződések alapján a Bizottság a Tanács jóváhagyása nélkül eljárhat, a Bizottság Tanáccsal való együttműködési kötelezettsége nem terjeszthető ki oly módon, hogy akadályozza a Bizottság eljárását.

35 — Lásd továbbá: a Parlament és Bizottság kontra Tanács egyesített ügyekre („venezuelai halászat”-ügy) vonatkozó indítványom, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:334, 107. és 108. pont.

36 — Ehhez hasonlóan, az Európai Parlament, amely az EUSZ 14. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] Szerződésekben meghatározott feltételek szerint politikai ellenőrzési és konzultatív feladatokat lát el”, nem hivatkozhat a hatáskörét biztosító szabályokra annak érdekében, hogy kiterjessze szerepét azon nemzetközi megállapodásokra, amelyről az EUMSZ 218. cikk rendelkezik. Lásd e tekintetben: Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025 (Mauritius részéről kalóztámadással gyanúsított személyek átadásával kapcsolatos ügy), 54. és 55. pont.

37 — Lásd: Parlament kontra Tanács ítélet, C-133/06, EU:C:2008:257 (menekültstátusz-ügy), 54. pont, és Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282 (két vegyes megállapodással kapcsolatos ügy), 41. és 42. pont.

38 — Parlament kontra Tanács ítélet, C-48/14, EU:C:2015:91 (radioaktív anyagok ügy), 57. és 58. pont.

100. Véleményem szerint a Tanács második jogalapjának első és harmadik része – az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének helyes értelmezése alapján – azon a feltételezésen alapul, hogy az ITLOS tanácsadó eljárásában írásbeli észrevételek benyújtásához a Bizottságnak a Tanács előzetes jóváhagyását kell kérnie, és semmilyen szintű konzultáció vagy jóhiszemű együttműködés nem orvosolhatja ezt a jogsértést. Ha azonban az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján – amint azt megállapítottam – a Bizottság *nem* köteles ilyen előzetes jóváhagyást kérni, a Bizottság nem sérthette meg a jóhiszemű együttműködés elvét azáltal, hogy nem kérte az előzetes jóváhagyást.

101. A második résszel kapcsolatban úgy gondolom, hogy a rendelkezésre álló tények alapján a beadvány előkészítése során a Bizottság a beadványnak az ITLOS által meghatározott határidőn belül az Unió nevében történő benyújtása előtt konzultált a tagállamokkal és a Tanáccsal, és figyelembe vette (többek között az ITLOS hatáskörével kapcsolatos) észrevételeiket.³⁹

102. A fenti okoknál fogva álláspontom szerint a második jogalapot is el kell utasítani.

További kérdések: az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 335. cikk

103. Ha az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése nem alkalmazandó, a Tanács keresetét el kell utasítani: legalábbis az említett rendelkezések értelmében a Tanács a megfelelő helyzetben volt; és nem volt jogosult dönteni a szóban forgó beadvány benyújtásáról. Ez a következtetés azonban azt is jelenti, hogy a beadvány benyújtásáról rendelkező határozat megfelelően alapult – amint azt a Bizottság állítja – (az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett) EUMSZ 335. cikken, következésképpen a Bizottság hatáskörébe tartozott? Vagy, amennyiben az EUMSZ 335. cikk mégsem alkalmazandó, az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése alapján jogosult volt-e a Bizottság a szóban forgó határozatot elfogadni? E kérdéseket fogom most megvizsgálni.

104. Tekintettel arra, hogy a releváns uniós álláspontot már elfogadták, véleményem szerint az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottság feladata ezen álláspont végrehajtása annak érvényesítése és a nemzetközi szinten (többek között nemzetközi bírósági eljárásban) történő képviselete útján. Végül is a Bizottság feladata az Unió általános érdekének előmozdítása, valamint a Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedések alkalmazásáról.⁴⁰

105. Ha az EUMSZ 335. cikk csupán az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogelvnek az Unió képviselete tekintetében való sajátos kifejeződése, az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 335. cikk alapján a Bizottság jogosult olyan beadványok benyújtásáról dönteni, mint amelyekről ebben az ügyben szó van.

106. A Bíróság a Reynolds Tobacco ítéletben már megállapította, hogy az EK 282. cikk (jelenleg EUMSZ 335. cikk) a szóban forgó rendelkezésben szereplő „valamennyi tagállamban” kifejezés ellenére „[...] általános jogelv kifejeződése, úgy rendelkezik, hogy a Közösség jogképességgel rendelkezik, és e célból a Közösséget a Bizottság képviseli”.⁴¹ A Bíróság hivatkozott arra is, hogy a Bizottságnak kell gondoskodnia a Szerződés rendelkezéseinek és az e Szerződés alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról (EK 211. cikk, jelenleg az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének második mondata). Ennek következtében a Bíróság elutasította az Elsőfokú Bíróság ítéletével⁴² szemben benyújtott fellebbezést, amely elfogadhatatlannak nyilvánította a Bizottság azon határozatával szemben a cigarettagyártó

39 — Lásd továbbá a lenti 103–115. pontot a Bizottság EUMSZ 335. cikk szerinti hatáskörének alkalmazási körével és terjedelmével kapcsolatban.

40 — Lásd továbbá: Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság ítélet, C-131/03 P, (a továbbiakban: Reynolds Tobacco ítélet), EU:C:2006:541, 94. pont.

41 — Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság, C-131/03 P, EU:C:2006:541, 94. pont.

42 — Philip Morris International kontra Bizottság ítélet, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 és T-272/01, EU:T:2003:6.

vállalatok által benyújtott megsemmisítés iránti keresetet, amellyel keresetet indított egy harmadik ország (az USA) bíróságai előtt a cigarettagyártók Európai Közösség területére irányuló csempészeti rendszerben való állítólagos részvétele miatt. A Bizottság a Tanács előzetes jóváhagyása nélkül kezdeményezte az amerikai eljárást.⁴³

107. A Reynolds Tobacco ügyben az említett rendelkezések alapján a Bizottság hatáskörébe tartozott a Tanács előzetes jóváhagyása nélkül harmadik ország bíróságai előtti keresetindításról és a kereset tárgyáról és lényegéről való döntés. A Bíróság úgy tűnik elfogadta azt, hogy valamennyi fenti elem az Unió Bizottság általi „képviselét” jelenti. Véleményem szerint ez szükségképpen azt jelenti, hogy a Bíróság *nem* tekintette összehasonlíthatónak a Bizottság mint az Unió egyik fő politikai intézményének szerepét egy ügyfelét (az Uniót) képviselő ügyvéd (a Bizottság) szerepével.

108. A Bíróság egyértelművé tette, hogy az Unió Bizottság általi képviselétének célja bírósághoz fordulás útján az Unió jogi személyiségének érvényre juttatása. A Tanács és az osztrák kormány álláspontjától eltérően szerintem nem indokolható érvényesen az, hogy a Bizottság Unió képviselétére vonatkozó hatáskörének terjedelme attól a fórumtól függ, amely előtt az Unió részt vesz a bírósági eljárásban.

109. Nem értek egyet a Tanács azon állításával sem, hogy a Reynolds Tobacco ítélet alapjául szolgáló esettől eltérően beadványoknak a Bizottság által az ITLOS-hoz történő benyújtása nem tartozik a EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének második mondata értelmében vett „Szerződések alkalmazásának öre” szerepéhez.

110. A Reynolds Tobacco ügyben az Egyesült Államokban polgári jogi igényt érvényesítő kereset a dohánygyártó vállalatok részéről történő kártérítésre irányult az Európai Közösség területére irányuló cigarettacsempészeti rendszerben való állítólagos részvételük miatt a vámok és a hea megfizetésének kikerülése miatt. A Bizottság tehát a vámunió integritásának és az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelme érdekében járt el.⁴⁴

111. Ugyanakkor az, hogy a 21. sz. ügyben a beadványoknak az ITLOS-hoz történő benyújtásával a Bizottság nem a belső piaci működésével és az Unió költségvetésével kapcsolatos hasonló azonnali gyakorlati eredményt akart elérni, nem jelenti azt, hogy nem az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének második mondata szerinti hatáskörében járt el.

112. Először, bár az ITLOS tanácsadó eljárása szükségszerűen eltér a veszteséggel szemben kártérítés érvényesítésére irányuló polgári jogi kártérítési keresettől, mindkettő következménnyel járhat az Unió számára. Ennélfogva mindkét esetben előfordulhat, hogy a Bizottság köteles megtenni a „megfelelő kezdeményezéseket” és „előmozdítani az Unió általános érdekét”.

43 — A Bíróság teljes mértékben tudomással bírt erről a tényről: a Tanács kifejezetten felhívta erre a figyelmet a Bizottság támogatása érdekében benyújtott beavatkozási beadványában.

44 — Lásd: Philip Morris International kontra Bizottság ítélet, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 és T-272/01, EU:T:2003:6, 1–3. pont.

113. Másodszor, a Bíróság már megerősítette, hogy a Bizottság a „Szerződések alkalmazásának öreként” köteles a megállapodások vagy az azok alapján hozott határozatok által előírt eszközök útján biztosítani azt, hogy a harmadik országok megfelelően teljesítsék az Unióval kötött megállapodások keretében vállalt kötelezettségeiket,⁴⁵ ideértve a vitarendezési eljárást is.⁴⁶ Ezzel összhangban szerintem nincs elvi oka annak, hogy a Bizottság hatáskörei közül kizárásra kerüljön a nemzetközi bírósági eljárásban való képviselés.

114. Harmadszor, az ITLOS-hoz tanácsadó vélemény iránt benyújtott kérdések az Unió által megkötött nemzetközi megállapodás (UNCLOS), az Unió harmadik államokkal (különösen az CSRP-egyezmény öt részes államával) megkötött kétoldalú halászati megállapodásainak és az ENSZ halállományokról szóló megállapodásának értelmezésére vonatkoztak. Valamennyi fent említett nemzetközi szerződés az unió jogrend részét képezi, és kötelező az intézményekre. Továbbá, a feltett konkrét kérdések a versenytárnak minősülő parti államok és lobogó szerinti államok joghatóságával voltak kapcsolatosak a tengeri biológiai erőforrások megőrzése érdekében különösen a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelemmel összefüggésben, amely területen az Unió speciális másodlagos jogszabályokat fogadott el a már meglévő nemzetközi szabályok alapján.⁴⁷ Minden bírósági eljárásban előfordul az, hogy az ilyen eljárások során az általános kérdésekkel (a jelen esetben az ITLOS tanácsadó véleményekkel kapcsolatos hatásköre és az előterjesztett kérdések elfogadhatósága) kapcsolatban további szempontok merülhetnek fel.

115. Következésképpen, álláspontom szerint az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének második mondatával összefüggésben értelmezett EUMSZ 335. cikk megfelelő jogalapot jelentett a Bizottság számára az ITLOS-hoz az Unió nevében írásbeli beadványok és szóbeli észrevételek előterjesztésére.

Véggöveztetések

116. Tekintettel a fenti megfontolások összességére és a Bíróság eljárási szabályzatának költségviselésre vonatkozó 138. és 140. cikkére, azt javaslom, hogy a Bíróság:

- utasítsa el az Európai Unió Tanácsának keresetét;
- kötelezze a Tanácsot a saját, valamint az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére;
- kötelezze az osztrák, a cseh, a finn, a francia, a görög, a litván, a holland, a portugál, a spanyol kormányt és az Egyesült Királyság Kormányát saját költségeik viselésére.

45 — C. A. S. kontra Bizottság ítélet, C-204/07 P, EU:C:2008:446, 95. pont (a Törökországgal kötött társulási megállapodással kapcsolatban) és Mugraby kontra Tanács és Bizottság végzés, C-581/11 P, EU:C:2012:466, 68. pont (egyrésről az Európai Közösség és tagállamai, másrésről a Libanoni Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló euro-mediterrán megállapodással kapcsolatban, amelyet Luxembourgban 2002. június 17-én írtak alá, és az Európai Közösség nevében jóváhagyta a 2006. február 14-i 2006/356/EK tanácsi határozat 1. cikkének (1) bekezdése (HL 2006. L 143., 1. o.)).

46 — Lásd: Kaufring és társai kontra Bizottság ítélet, T-186/97, T-187/97, T-190/97–T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97–T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 és T-147/99, EU:T:2001:133, 270. pont.

47 — Lásd például a fenti 88. pontot.