



# Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2023. július 13.<sup>1</sup>

**C-551/21. sz. ügy**

**Európai Bizottság  
kontra**

**az Európai Unió Tanácsa**

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU) 2021/1117 határozat – A Gaboni Köztársaság és az Európai Közösség között létrejött halászat partnerségi megállapodás végrehajtási jegyzőkönyve (2021–2026) – Az Európai Unió nevében történő aláírás és ideiglenes alkalmazás – Aláírásra vonatkozó hatáskör – A Tanács elnöke által adott felhatalmazás – A Portugál Köztársaság állandó képviselője és a tagállamok kormányai állandó képviselői bizottságának (Coreper) elnöke általi aláírás – Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése és az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata – Az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdése, az EUMSZ 220. és EUMSZ 221. cikk – A Bizottságnak az Unió képviseletére vonatkozó jogköre – A Tanács nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó hatásköre – Az uniós intézmények közötti lojális együttműködés elve – EUMSZ 296. és EUMSZ 297. cikk – Indokolási kötelezettség – A felhatalmazó határozat közzététele”

## Tartalomjegyzék

I.	Bevezetés .....	2
II.	Jogi háttér .....	3
	A. A két bécsi egyezmény .....	3
	B. Az uniós jog .....	4
	1. Az EUSZ .....	4
	2. Az EUMSZ .....	5
III.	A jogvita előzményei .....	6

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: német.

IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei . . . . .	7
V. Értékelés . . . . .	8
A. Elfogadhatóság . . . . .	8
B. Az ügy érdeméről . . . . .	9
1. Első jogalap . . . . .	9
a) Az EUSZ 17. cikk és az EUMSZ 218. cikk közötti tisztázatlan kapcsolat . . . . .	10
b) Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata – az „Unió külső képviselőténék” fogalma . . . . .	11
1) Értelmezés a nemzetközi jog fényében . . . . .	11
2) Értelmezés az EUMSZ 220. cikk és EUMSZ 221. cikk fényében . . . . .	13
3) Közberső következtetés . . . . .	14
c) Az EUMSZ 218. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 5. cikk – A Tanács által az aláírásra adott felhatalmazás . . . . .	14
1) A felek érvei . . . . .	14
2) Értékelés . . . . .	15
d) Közberső következtetés . . . . .	16
2. Második jogalap . . . . .	17
VI. Költségek . . . . .	18
VII. Véggkövetkeztetés . . . . .	18

## I. Bevezetés

1. Az EUMSZ 263. cikkben alapuló jelen keresettel az Európai Bizottság a Gaboni Köztársaság és az Európai Közösség között létrejött halászati partnerségi megállapodás végrehajtási jegyzőkönyvének (2021–2026) az Európai Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló, 2021. június 28-i (EU) 2021/1117 tanácsi határozat<sup>2</sup> (a továbbiakban: vitatott határozat) 2. cikkének megsemmisítését kéri. E rendelkezés alapján a Tanács elnöke felhatalmazást kap, hogy kijelölje a jegyzőkönyvnek az Unió nevében történő aláírására jogosult személy(eke)t. A Bizottság továbbá a Portugál Köztársaság állandó képviselője és a tagállamok kormányai állandó képviselői bizottságának (Coreper) elnöke részére a Tanács elnöke által a fentiek alapján arra vonatkozóan adott felhatalmazás megsemmisítését kéri, hogy az Unió nevében az említett jegyzőkönyvet aláírja (a továbbiakban: a vitatott felhatalmazás).

<sup>2</sup> HL 2021. L 242., 1. o.

2. A Bizottság lényegében azt kifogásolja, hogy a Tanács túllépte hatáskörét, és ezáltal sérült a Bizottságnak az Unió képviselőjére vonatkozó, EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata szerinti jogköre. Az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése csak arra hatalmazza fel a Tanácsot, hogy határozattal engedélyezze valamely megállapodás aláírását és – amennyiben szükséges – hatálybalépése előtti ideiglenes alkalmazását, azonban arra nem, hogy elrendelje annak képviselő általi aláírását. Ez inkább a Bizottság hatáskörébe tartozik.

3. Ezeket a kérdéseket a Bíróság ítélkezési gyakorlata még nem tisztázta. E kérdések nemzetközi megállapodások harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel való megkötésére irányuló eljárásban az Unión belüli intézményközi egyensúly tiszteletben tartására vonatkoznak, ahogyan az a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta fennáll. A Tanács vitatott joggyakorlata ugyanakkor már jóval korábban kialakult. A Bizottság azonban e joggyakorlatot először a jelen keresetben vitatja, különösen arra hivatkozva, hogy a Lisszaboni Szerződéssel megváltozott a jogi helyzet. A hatáskörök tisztázása nemcsak az Unió intézményi struktúráján belül, hanem harmadik országok és nemzetközi szervezetek viszonylatában is alapvető fontosságú.

## II. Jogi háttér

### A. A két bécsi egyezmény

4. A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i bécsi egyezmény<sup>3</sup> (a továbbiakban: a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény) 7. cikke a „Meghatalmazás” cím alatt a következőképpen rendelkezik:

„1. Szerződés szövegének elfogadása vagy hitelesítése, illetve azon elismerés kifejezése szempontjából, hogy egy szerződés hatálya az államra nézve kötelező, valamely személy akkor tekintendő egy állam képviselőjének, ha:

- a) megfelelő meghatalmazást mutat fel, vagy
- b) az érintett államok gyakorlatából vagy egyéb körülményekből kitűnik, hogy az volt a szándékuk, hogy az illető személyt úgy vegyék figyelembe, mint aki ebből a célból az állam képviselője, külön meghatalmazás nélkül is.

2. Funkciójuknál fogva és anélkül, hogy meghatalmazást mutatnának fel, a következők tekintendők államuk képviselőjének:

- a) államfők, kormányfők és külügyminiszterek, minden olyan cselekmény véghezvitele céljából, amely szerződés kötésére vonatkozik;
- b) diplomáciai képviselők vezetői, a küldő és a fogadó állam közötti szerződés szövegének elfogadása céljából;
- c) az államoknak egy nemzetközi konferenciára vagy valamely nemzetközi szervezetbe, vagy annak valamely szervébe küldött képviselői a szerződés szövegének az adott konferencián, szervezetben vagy szervben való elfogadása céljából.”

<sup>3</sup> *United Nations Treaties Series*, 1155. kötet, 331. o., kihirdette: az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

5. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezménynek „A szöveg hitelesítése” című 10. cikke következőképpen rendelkezik:

„Valamely szerződés szövege hitelessé és véglegessé válik:

- a) ha a szövegben előírt eljárást vagy azt az eljárást, amelyben a szerződés létrehozásában részt vevő államok megállapodtak, teljesítik, vagy
- b) ilyen eljárás hiánya esetén az azon államok képviselőinek aláírása, »ad referendum« történő aláírása vagy parafálása által, amelyek a szerződés szövegében vagy valamely konferenciának a szöveget magában foglaló záróokmányában szerepelnek.”

6. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezménynek „A szerződés kötelező hatálya elismerésének módozatai” című 11. cikke a következőképpen szól:

„Annak elismerését, hogy egy szerződés reá nézve kötelező hatállyal bír, valamely állam kifejezheti aláírás, szerződést létrehozó okiratok kicserélése, megerősítés, elfogadás, jóváhagyás vagy csatlakozás által, illetve a felek megállapodása szerinti bármely más módon.”

7. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény csak az államok közötti szerződésekre vonatkozik. A hatályba nem lépett, az államok és a nemzetközi szervezetek közötti, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseinek jogáról szóló, 1986. március 21-i bécsi egyezmény (a továbbiakban: a nemzetközi szervezetek szerződéseinek jogáról szóló bécsi egyezmény) 10. és 11. cikke nagyrészt hasonló rendelkezéseket tartalmaz a szöveg hitelesítésére és a szerződések megkötésére vonatkozóan. A 7. cikk azonban nem rendelkezik a nemzetközi szervezetek hivatali képviselőinek jogáról.

## **B. Az uniós jog**

### **1. Az EUSZ**

8. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az 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.”

9. Az EUSZ 15. cikk (6) bekezdésének második albekezdése a következőképpen szól:

„Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviselőtét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.”

10. Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése többek között a következőket írja elő:

„A közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével [a Bizottság] ellátja az Unió külső képviselőtét. [...]”.

11. Az EUSZ 27. cikk (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviselő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.”

## 2. Az EUMSZ

12. Az EUMSZ 218. cikk többek között a következőképpen rendelkezik:

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

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

(3) A Bizottság, illetve – ha a tervezett megállapodás kizárólag vagy túlnyomórészt a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozik – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amely a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el, amelyben a Tanács kijelöli – a tervezett megállapodás tárgyától függően – az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét.

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

(5) A főtárgyaló javaslata alapján a Tanács határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására.

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

A kizárólag kül- és biztonságpolitikára vonatkozó megállapodások kivételével a Tanács a megállapodás megkötésére vonatkozó határozatot a következőképpen fogadja el:

a) az Európai Parlament egyetértését követően a következő esetekben:

[...]

b) az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, minden egyéb esetben. [...]

(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.

[...]

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

(11) Egy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a Szerződéseket felülvizsgálják.”

13. Az EUMSZ 220. cikk értelmében:

„(1) Az Unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az Egyesült Nemzetek Szervezetének szerveivel és szakosított intézményeivel, az Európa Tanáccsal, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, valamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel.

Az Unió továbbá egyéb nemzetközi szervezetekkel is megfelelő kapcsolatokat tart fenn.

(2) E cikk végrehajtásáért az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a Bizottság felelős.”

14. Az EUMSZ 221. cikk értelmében:

„(1) Az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben az Unió küldöttségei képviselik.

(2) Az Unió küldöttségei az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének irányítása alatt működnek. A küldöttségek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselőivel szoros együttműködésben végzik tevékenységüket.”

### **III. A jogvita előzményei**

15. A Tanács a Bizottság javaslatára 2015. október 22-én felhatalmazta a Bizottságot, hogy az Európai Unió nevében tárgyalásokat kezdjen a Gaboni Köztársasággal a Gaboni Köztársaság és az Európai Közösség között létrejött halászati partnerségi megállapodás új végrehajtási jegyzőkönyvének (2021–2026) (a továbbiakban: a jegyzőkönyv) megkötése céljából. E megállapodást 2007-ben megkötötték, és a közösségi halászoknak halászati lehetőségeket biztosított a Gaboni Köztársaság felségvizein.<sup>4</sup>

16. A tárgyalások sikeres lezárultával a jegyzőkönyvet 2021. február 10-én parafálták.

17. A Bizottság 2021. május 19-én a jegyzőkönyvnek az Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló határozatra vonatkozóan a Tanács elé terjesztette javaslatát.

18. A határozati javaslat 2. cikke a következőképpen szólt:

„A Tanács Főtitkársága kiállítja a jegyzőkönyv – annak későbbi időpontban való megkötésének feltételére figyelemmel történő – aláírásához szükséges meghatalmazási okiratot a Bizottság által kijelölt személy részére.”

19. A Tanács elutasította a határozati javaslat 2. cikkének előterjesztett megfogalmazását, és ezt követően elfogadta a vitatott határozatot.

<sup>4</sup> Az Gaboni Köztársaság és az Európai Közösség között létrejött halászati partnerségi megállapodás megkötéséről szóló, 2007. április 16-i 450/2007/EK tanácsi rendelet (HL L 2007. L 109., 1. o.).

20. A vitatott határozat a következőképpen szól:

„1. cikk

A Tanács jóváhagyja a [...] [jegyzőkönyvnek] [...] az Unió nevében történő aláírását, figyelemmel a jegyzőkönyv [...] megkötésére.

2. cikk

A Tanács elnöke felhatalmazást kap, hogy kijelölje a jegyzőkönyvnek az Unió nevében történő aláírására jogosult személy(eke)t.

3. cikk

A jegyzőkönyvet aláírásának napjától [...] – a hatálybalépéséhez szükséges eljárások befejezéséig – ideiglenesen alkalmazni kell.”

21. A Tanács elnöke a 2021. június 28-i vitatott felhatalmazással Nuno Brito, a Portugál Köztársaság Unió melletti állandó képviselője és a tagállamok kormányai állandó képviselői bizottsága (Coreper) elnöke részére adott felhatalmazást, és kizárólag arra hatalmazta fel Nuno Britot, hogy az Unió nevében aláírja a jegyzőkönyvet.

22. A Tanács Főtitkársága 2021. június 30-án az ST 10307/21 dokumentummal értesítette a Bizottságot és a tagállamokat arról, hogy a jegyzőkönyvet aláírták, és hogy azt 2021. június 29-től a 24. cikkel összhangban kell alkalmazni.

#### **IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei**

23. A Bizottság a Bíróság Hivatalához 2021. szeptember 7-én benyújtott beadványában a megindította a jelen megsemmisítés iránti keresetet.

24. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- semmisítse meg a vitatott határozat 2. cikkét;
- semmisítse meg a vitatott felhatalmazást;
- kötelezze a Tanácsot a költségek viselésére.

25. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a keresetet mint elfogadhatatlant;
- másodlagosan a keresetet mint elfogadhatatlant utasítsa el;
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére;
- másodlagosan, amennyiben a Bíróság a megsemmisítés iránti kérelmeknek helyt ad, az EUMSZ 264. cikk (2) bekezdése alapján jelölje meg a vitatott határozatnak és a vitatott felhatalmazásnak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak.

26. A Bíróság elnöke a 2022. január 26-i végzésével elfogadta a Cseh Köztársaság, a Francia Köztársaság, Magyarország, a Holland Királyság és a Portugál Köztársaság beavatkozását az eljárásba a Tanács kérelmeinek támogatása végett.

27. A Bíróság elnöke 2022. március 3-i végzésével engedélyezte az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője (a továbbiakban: főképviseelő) számára, hogy Bizottság kérelmeinek támogatása végett az eljárásba beavatkozzon.

28. A Bizottság, a főképviseelő, a Tanács, a Cseh Köztársaság, Franciaország és Portugália írásbeli észrevételeket terjesztett elő, valamint részt vett a 2023. március 8-i tárgyaláson is. Magyarország és Hollandia csak írásbeli észrevételeket terjesztett elő.

## V. Értékelés

29. A Tanács vitatja a megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságát és megalapozottságát.

### A. Elfogadhatóság

30. A Magyarország, Hollandia és Portugália által támogatott Tanács lényegében azzal indokolja a megsemmisítés iránti kereset elfogadhatatlanságát, hogy a 2. cikkben foglalt vitatott felhatalmazás nem választható el a vitatott határozat többi részétől. E rendelkezés megsemmisítése e határozat lényegi tartalmának módosításával járna.

31. A főképviseelő által támogatott Bizottság vitatja ezt.

32. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől. Ez csak akkor áll fenn, ha a részleges megsemmisítés nem érinti e jogi aktus szellemét vagy lényegét. Ami a megtámadott rendelkezések elválaszthatóságának vizsgálatát illeti, ahhoz meg kell vizsgálni az említett rendelkezések hatályát. Csak így értékelhető, hogy a megsemmisítésük módosítja-e a megtámadott határozat szellemét és lényegét. Olyan objektív értékelésről van szó, amely nem a jogi aktust elfogadó intézmény (szubjektív) politikai akaratához kapcsolódik.<sup>5</sup>

33. A Tanács a vitatott határozat 1. cikkében jóváhagyja a jegyzőkönyv aláírását, 3. cikkében pedig elrendeli annak ideiglenes alkalmazását. E határozat 2. cikke felhatalmazza a Tanács elnökét, hogy kijelölje a jegyzőkönyv aláírására jogosult személyt.

34. A vitatott határozat 1. és 3. cikkében foglalt rendelkezéséből tehát a Tanács azon (politikai) döntése következtethető ki, hogy tartalma alapján jóváhagyja a Bizottság által megtárgyalt jegyzőkönyvet, és azt ideiglenesen hatályba lépteti. Másrészt az e határozat 2. cikkében előírt, jegyzőkönyv aláírására jogosult személy kijelölésére vonatkozó felhatalmazás arra vonatkozik, hogy miként jusson kifejezésre és érvényesüljön az Unió kifejezett (külpolitikai) akarata a Gaboni Köztársasággal szemben. Objektíve nézve nem feltételezhető, hogy az a jogi kérdés, hogy *kit* kell az

<sup>5</sup> Lásd ebben az értelemben: 2022. november 22-i Bizottság kontra Tanács (A Genfi Szöveghez való csatlakozás) ítélet (C-24/20, EU:C:2022:911., 47. és 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).



Unió képviselőjeként a jegyzőkönyv aláírására felhatalmazni, befolyásolhatta volna a Tanács azon döntését, hogy aláírásával jóváhagyja-e a jegyzőkönyvet, és elrendeli-e annak ideiglenes alkalmazását.

35. Az is elképzelhető lett volna, hogy az aláírásra való felhatalmazásra és feljogosításra később, külön jogi aktusban kerül sor. Ez azt mutatja, hogy a vitatott határozat 1. és 3. cikkében foglalt rendelkezés a 2. cikk nélkül is létezhet.

36. A 2. cikk esetleges megsemmisítése tehát nem fosztaná meg a vitatott határozat 1. és 3. cikkét azok normatív tartalmától, és nem is változtatná meg e tartalmat. Még kevésbé módosulna ezáltal e határozat szelleme vagy lényege.

37. A vitatott határozat 2. cikke tehát a többi részétől elválasztható és kereseti kérelem tárgyát képezheti.

38. E tekintetben közömbös, hogy a vitatott határozat 2. cikkét már végrehajtották, és a jegyzőkönyvet nemzetközi jogilag kötelező jelleggel aláírták. A jogvitáról ugyanakkor az ismétlődő jogsértés konkrét veszélye miatt nem határoztak. A Tanács jogi álláspontja alapján ugyanis nem kétséges, hogy a Tanács a jövőben is elfogadna a vitatott határozat 2. cikkéhez hasonló jogi aktusokat.<sup>6</sup>

39. Végül el kell utasítani a Tanács Magyarország által támogatott azon érvelését, miszerint a Bizottság a keresetlevélben csak a Tanács Főtitkárságának 2021. június 30-i tájékoztató levelére hivatkozott, és csatolta a kérelemhez, a 2021. június 28-i vitatott felhatalmazásra azonban nem hivatkozott, és azt nem is csatolta. Ez utóbbit nem tették közzé, és nem képezte e tájékoztató levél mellékletét. Ellenkezőleg, ezeket az adatokat csak az írásbeli eljárás során a Tanács ellenkérelmének mellékleteként bocsátották a Bizottság rendelkezésére.

40. Következésképpen a Tanács elfogadhatatlansági kifogását el kell utasítani.

## **B. Az ügy érdeméről**

41. A Bizottság a keresetének alátámasztása érdekében két jogalapra hivatkozik. A Tanács egyrészt megsértette hatáskörét (1), másrészt pedig megsértette a vitatott határozat indokolására és közzétételére vonatkozó kötelezettségét (2).

### **1. Első jogalap**

42. Az első jogalap két részből áll, nevezetesen a Bizottság hatáskörének megsértéséből (az EUSZ 13. cikk (1) és (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata) (első rész) és a lojális együttműködés elvének megsértéséből (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) (második rész). A két részt együttesen tárgyalom.

<sup>6</sup> Az intézmények már végrehajtott vagy a keresetindítás időpontjában már nem hatályos jogi aktussal szembeni kereseteinek elfogadhatóságáról lásd: 2022. november 24-i Parlament kontra Tanács (A halászati lehetőségekre vonatkozó technikai intézkedések) ítélet (C-259/21, EU:C:2022:917, 45–48. pont, és ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

**a) Az EUSZ 17. cikk és az EUMSZ 218. cikk közötti tisztázatlan kapcsolat**

43. A vitatott határozat 2. cikkében foglalt rendelkezés csak akkor jelenti az EUMSZ 263. cikk második bekezdése értelmében a Szerződések megsértését, ha a Tanácsnak az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondatával összefüggésben értelmezett EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdése alapján a Bizottságra kellett volna bíznia valamely képviselő jegyzőkönyv aláírására történő kijelölését. Kétségtelen, hogy az EUMSZ 218. cikk alapján a Tanács alapvető hatáskörökkel rendelkezik a nemzetközi megállapodások megkötésére irányuló eljárásban.<sup>7</sup> Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata szerint azonban a Bizottság – a Szerződés egyéb rendelkezéseire is figyelemmel – hatáskörrel rendelkezik az Unió külső képviseletének ellátására.

44. A jogvita kimenetele szempontjából meghatározó kérdés tehát az, hogy az Unió nevében nemzetközi megállapodások aláírására jogosult személy kijelölésére vonatkozó hatáskör a Bizottságnak az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata szerinti, az Unió külső képviseletének ellátására vonatkozó hatáskörébe, vagy a Tanácsnak az ilyen megállapodások megkötésével kapcsolatos, EUMSZ 218. cikk szerinti hatáskörébe tartozik-e.

45. E kérdésre a válasz nem kifejezetten a Szerződésnek ezen, azonos jogi kötőerővel bíró rendelkezéseiből<sup>8</sup> következik, hanem azt értelmezés útján kell megadni. Az értelmezés egyrészt az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdésében, másrészt az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondatában foglalt rendelkezések közötti összefüggésre összpontosít. Ezt az összefüggést az ítélkezési gyakorlat eddig kevésbé tisztázta.

46. Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondatával kapcsolatban a Bíróság csupán azt állapította meg, hogy a Bizottság külső képviselet ellátására vonatkozó hatásköre nem jogosítja őt fel arra, hogy valamely megállapodás nem kötelező erejű kiegészítését aláírja, még akkor sem, ha az a Tanács által már kialakított uniós álláspontot vagy politikát tükrözi. Ehhez a Bizottság számára sokkal inkább a Tanács előzetes jóváhagyása szükséges.<sup>9</sup> A Bíróság azonban nem hozott határozatot a jelen ügyben szóban forgó azon kérdésben, hogy a Bizottság az aláírás Tanács általi jóváhagyását *követően általánosságban* jogosult-e a harmadik állammal kötendő kötelező erejű megállapodást aláírni, vagy az erre jogosult személyt kijelölni.

47. A jelen ügyben különösen azt kell megvizsgálni, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondatából levezethető-e, hogy a Bizottság – ahogyan állítja – kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a jogvita tárgyát képező jegyzőkönyvhöz hasonló nemzetközi megállapodások aláírására jogosult személy kijelölésére. Ennek érdekében először is megvizsgálom az „Unió külső képviselete” fogalmának jelentését, különösen a nemzetközi közjog fényében (lásd a b) pontot). Ezt követően értékelem egyrészt az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata, másrészt az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdése közötti összefüggést, figyelembe véve e rendelkezések célkitűzéseit (lásd a c) pontot).

<sup>7</sup> Lásd a lenti 67. és azt követő pontokat.

<sup>8</sup> Lásd az EUSZ 1. cikk harmadik bekezdését és az EUMSZ 1. cikk (2) bekezdését.

<sup>9</sup> Lásd: 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-660/13, EU:C:2016:616, 34–38. pont).

**b) Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata – az „Unió külső képviseletének” fogalma**

48. Az uniós jog nem határozza meg, hogy mit kell érteni az „Unió külső képviseletének” fogalma alatt. Konkrétan azt nem szabályozza kifejezetten, hogy a képviselet magában foglalja-e a nemzetközi megállapodások aláírását.

49. Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése hatodik mondatának keletkezéstörténete sem utal arra, hogy a Szerződések szerzői a nemzetközi megállapodások megkötésével kapcsolatos hatásköröket a Bizottság javára kívánták volna kiterjeszteni, illetve a Tanács rovására korlátozni. E tekintetben nem állnak rendelkezésre informatív dokumentumok. Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés<sup>10</sup> az I-26. cikk (1) bekezdésében azonos hatásköri szabályt tartalmazott, anélkül hogy az előkészítő anyagok tájékoztatást adnának a bevezetésük okairól vagy céljairól, illetve szabályozási tartalmukról.

50. Mindazonáltal a jogi értelemben vett képviseletet rendszerint az jellemzi, hogy a képviselőt a képviselt személy felhatalmazza bizonyos cselekmények elvégzésére.<sup>11</sup> Ez különösen magában foglalja a szándéknyilatkozatok megtételét. Nemzetközi megállapodás aláírása *prima facie* ilyen szándéknyilatkozatnak minősül.

**1) Értelmezés a nemzetközi jog fényében**

51. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény és a nemzetközi szervezetek szerződéseinek jogáról szóló bécsi egyezmény 10. és 11. cikke megerősíti ezt az értelmezést. E rendelkezésekből az következik, hogy az ilyen megállapodás aláírásával véglegessé válhat e megállapodás szövege, illetve az aláírás ahhoz való hozzájárulást fejez ki, hogy a megállapodás kötelező hatállyal bír. Az aláírás tehát mindkét esetben olyan szándéknyilatkozatot fejez ki, amely tipikusan a képviseleti jogkörbe tartozik.

52. Az elsőként említett Bécsi Egyezmény ugyan csak az államok közötti szerződésekre vonatkozik, a másodikként említett egyezményt pedig az Unió is aláírta, az azonban nem lépett hatályba. Mindkét megállapodás azonban nagyrészt a nemzetközi szokásjogot fejezi ki. Így rendelkezéseik az uniós jog értelmezéséhez inspirációként figyelembe vehetők.<sup>12</sup>

53. Ez alapján a Bizottság és a főképviseelő még azt is kifejtette, hogy mindkét Bécsi Egyezmény arra utal, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata közvetlenül megalapozza a Bizottság nemzetközi megállapodások aláírására vonatkozó képviseleti jogkörét.

54. Mindkét Bécsi Egyezmény szabályozza azt a kérdést, hogy valamely állam képviselője jogosult-e más államokkal szemben szándéknyilatkozatot tenni. A két egyezmény az aláírásnak a 10. és 11. cikkben említett mindkét funkciója tekintetében különbséget tesz egyrészt meghatalmazott, illetve képviseletre jogosult személyek, másrészt azon személyek között, akik funkciójuknál fogva államuk képviselőinek tekintendők. A meghatalmazott személynek „megfelelő meghatalmazást” kell felmutatnia, vagy az érintett államok gyakorlatából vagy egyéb

<sup>10</sup> HL 2004. C 310., 1. o.

<sup>11</sup> Lásd például a Bíróság eljárási szabályzata 119. cikkének (1) és (2) bekezdését.

<sup>12</sup> Lásd ebben az értelemben: 2010. február 25-i Brita ítélet (C-386/08, EU:C:2010:91, 40–43. pont); 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet (C-266/16, EU:C:2018:118, 47. pont); 2019. február 26-i N Luxembourg 1 és társai ítélet (C-115/16, C-118/16, C-119/16 és C-299/16, EU:C:2019:134, 90. pont).

körülményekből kell kitűnnie az állam képviselőre való jogosultságnak.<sup>13</sup> Ezenkívül bizonyos tisztviselők, mint például az államfők, kormányfők és külügyminiszterek, funkciójuknál fogva államuk képviselőinek tekintendők.<sup>14</sup>

55. A nemzetközi szervezetek esetében ezzel szemben a nemzetközi szervezetek szerződési jogáról szóló bécsi egyezmény csak a körülmények alapján történő képviselőre való felhatalmazásról vagy jogosultságról rendelkezik, azonban a funkcióból eredő képviselői jogkörrel nem.<sup>15</sup> Úgy tűnik, hogy a nemzetközi szervezetek tekintetében szándékosan tekintettek el attól, hogy a funkcióhoz kapcsolódó képviselői jogkörre vonatkozó szabályt vezessenek be, különösen amiatt, hogy a szervezetek felépítése és képviselői szabályai közötti jelentős különbségeket figyelembe vegyék.<sup>16</sup>

56. Az a körülmény, hogy a nemzetközi szervezetek esetében nincs funkcióhoz kapcsolódó képviselő, az ellen szól, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata a külkapcsolatokban közvetlenül megalapozhatja a Bizottság képviselői jogkörét.

57. Az Unió és az államok gyakorlatából sem következik a Bizottság külkapcsolatokkal kapcsolatos képviselői jogköre.<sup>17</sup> Az eljárásban részt vevő felek ezt többször is megerősítették. Ugyanakkor, amint az a Tanács által benyújtott dokumentációból kitűnik, a Tanács a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta következetesen fenntartja azt a gyakorlatát, hogy csak egyetlen képviselőt jelöl ki és hatalmaz fel – éspedig rendszeresen a Tanács elnökségét betöltő tagállam állandó képviselőjét<sup>18</sup> – a harmadik államokkal kötendő nemzetközi megállapodások aláírására. Pusztán egyedi esetekben hatalmazza fel erre a célra a Tanács – saját képviselője mellett – a Bizottság vagy a Bizottság szolgálatának egy tagját.<sup>19</sup> Ugyanez vonatkozik a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) területén a főképviseelőre is.<sup>20</sup> Ez az állandó, a Szerződések által kifejezetten nem szabályozott gyakorlat (lásd a lenti 71. és azt követő pontokat) azonban nem alkalmas arra, hogy az Unió intézményeit kötelező olyan precedenst teremtsen, amely kizárná a Bizottság képviselőtét.<sup>21</sup>

<sup>13</sup> Mindkét Bécsi Egyezmény 7. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja.

<sup>14</sup> Mindkét Bécsi Egyezmény 7. cikkének (2) bekezdése.

<sup>15</sup> A nemzetközi szervezetek szerződéseinek jogáról szóló bécsi egyezmény 7. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja.

<sup>16</sup> A Nemzetközi Jogi Bizottság (ILC) 33. ülését követően az nemzetközi szervezetek szerződéseinek jogáról szóló bécsi egyezmény tervezetének 7. cikkéhez fűzött észrevételek, 7. és azt követő pontok, különösen a 12. pont, *Yearbook of the International Law Commission*, 1981, II. kötet, 2. rész, 129. és 130. o.

<sup>17</sup> Lásd a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 7. cikke (1) bekezdésének b) pontját; lásd még a nemzetközi szervezetek szerződéseinek jogáról szóló bécsi egyezmény 7. cikke (3) bekezdésének b) pontját.

<sup>18</sup> A halászati politika területén lásd még például: az egyrészről az Európai Unió, másrészről Grönland kormánya és Dánia kormánya közötti fenntartható halászati partnerségi megállapodás (HL 2021. L 175., 3. o.); az Európai Unió és a Seychelle Köztársaság közötti fenntartható halászati partnerségi megállapodás (HL 2020. L 60., 5. o.); valamint az Európai Közösség és a Bissau-guineai Köztársaság között létrejött halászati partnerségi megállapodás végrehajtásáról szóló jegyzőkönyv (2019–2024) (HL 2019. L 173., 3. o.).

<sup>19</sup> Lásd például: a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből való kilépéséről szóló megállapodás (HL 2020 C 29., 7. o.) és az Európai Unió és Japán közötti polgári légi közlekedés biztonságáról szóló megállapodás (HL 2020. L 229., 4. o.).

<sup>20</sup> Lásd például: az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Szervezete között a helyszíni missziók és műveleteik során nyújtandó kölcsönös támogatásról szóló, New Yorkban, 2020. szeptember 29-én aláírt keretmegállapodás (HL 2020. L 389., 2. o.), amelyet csak a Tanács képviselője írt alá. Az erdészeti jogszabályok végrehajtásáról, az erdészeti irányításról és az erdészeti termékek kereskedelméről az Európai Unió és a Vietnami Szocialista Köztársaság között létrejött önkéntes partnerségi megállapodás (HL 2019. L 147., 3. o.) esetében a Tanács képviselője és a főképviseelő általi közös aláírásra került sor. Lásd azonban: az Európai Unió és a Vietnami Szocialista Köztársaság Kormánya közötti, Vietnámnak az Európai Unió válságkezelési műveleteiben való részvétele kereteinek meghatározásáról szóló megállapodás (HL 2019. L 276., 3. o.), amelyet egyedül a főképviseelő írt alá.

<sup>21</sup> Lásd: 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács ítélet (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, 41. és 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

58. Ezzel a nemzetközi jogi értelmezéssel és e kialakult gyakorlattal összhangban a vitatott határozat is abból indul ki, hogy a külkapcsolatokban a Bizottság nem rendelkezik felhatalmazással vagy képviseleti jogosultsággal, sőt az eredetileg az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondatából sem következik, hanem azt az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdése alapján először a Tanácsnak kell megadnia. Ennek megfelelően e határozat 2. cikke alapján „a Tanács elnöke felhatalmazást kap, hogy kijelölje a jegyzőkönyvnek az Unió nevében történő aláírására jogosult személy(eke)t”.

59. Végül az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése hatodik mondatának a 2009. december 1-jén hatályba lépő Lisszaboni Szerződéssel történő beillesztése ebben a tekintetben nem minősül más, meghatalmazást megalapozó körülménynek.<sup>22</sup> Már az is kétséges, hogy a szerződő fél belső jogának megváltozása tekinthető-e ilyen körülménynek. Ez ellen szól különösen mindkét egyezmény 27. cikkében foglalt azon gondolat, miszerint egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.

60. Az a kérdés, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata megköveteli-e, hogy a Bizottság vagy az általa kijelölt személy aláírásra jogosult legyen, így csak az Unió belső viszonyait érinti. E kérdésnek különösen arra nincs kihatása, hogy a jegyzőkönyvnek a Tanács által meghatalmazott képviselő általi aláírása alkalmas volt-e arra, hogy a Gaboni Köztársasággal szemben joghatásokat váltson ki, vagy pedig a képviseleti jogkör hiánya miatt irreleváns volt.<sup>23</sup>

61. A nemzetközi jog, különösen a két Bécsi Egyezmény tehát – a Bizottság és a főképviselő álláspontjával szemben – nem ad támpontot ahhoz, hogy a nemzetközi megállapodások aláírására vonatkozó hatáskör hogyan oszlik meg a Tanács és a Bizottság között.

## 2) *Értelmezés az EUMSZ 220. cikk és EUMSZ 221. cikk fényében*

62. Ezenkívül az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondatának értelmezése szempontjából az EUMSZ 220. cikk és az EUMSZ 221. cikk is releváns lehet. Különösen az EUMSZ 221. cikk (1) bekezdése ugyanis kifejezetten hivatkozik az „Unió [küldöttségei általi] képviseletére”.

63. Az EUMSZ 220. cikkben és EUMSZ 221. cikkben foglalt rendelkezések többek között a Lisszaboni Szerződés óta szabályozzák az Unió nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal való kapcsolatát azáltal, hogy e hatásköröket a Bizottság és a főképviselő között osztják meg. Noha az utóbbi az EUSZ 13. cikk (1) bekezdése értelmében nem az Unió önálló intézménye, hanem a Bizottság tagja, az Unió képviselőjeként különleges, önálló hatáskörökkel rendelkezik, különösen a KKBP keretében (az EUSZ 18. cikk és az EUSZ 27. cikk (2) bekezdése).<sup>24</sup>

64. A „képvisel” kifejezés használata ellenére azonban az EUMSZ 220. cikk és EUMSZ 221. cikk nem az Uniónak a nemzetközi megállapodások előkészítésében való képviseletére, még kevésbé e megállapodások aláírására való jogosultságról, hanem csak az Unió diplomáciai vagy konzuli képviseletére és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésére vonatkozik.

<sup>22</sup> Lásd a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 7. cikke (1) bekezdésének b) pontját és a nemzetközi szervezetek szerződéseinek jogáról szóló bécsi egyezmény 7. cikke (3) bekezdésének b) pontját.

<sup>23</sup> Lásd mindkét Bécsi Egyezmény 8. cikkét.

<sup>24</sup> Az EUSZ 26. cikkben foglalt korábbi rendelkezés (Amszterdami Szerződés) szerint még a Tanács főtájkára töltötte be a főképviselői tisztséget.

65. Ez azonban nem zárja ki, hogy szintén a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata és az abban szereplő „az Unió külső képvisellete” kifejezés tágabban értendő (lásd a fenti 50. pontot). Hasonlóan ahhoz, ahogyan az EUMSZ 220. cikkel és EUMSZ 221. cikkel összefüggésben értelmezett EUSZ 27. cikk második bekezdése átfogóan a főképviseletet bízta meg a KKBP területén a külső képvisellel, az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata a nemzetközi megállapodások megkötésével kapcsolatban is kiterjeszthette volna a Bizottság hatáskörét.

### 3) Közbenső következtetés

66. Így sem az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése hatodik mondatának szövege és annak a nemzetközi jog fényében történő értelmezése, sem pedig az EUMSZ 220. cikk és EUMSZ 221. cikk nem alapozza meg a külkapcsolatokban a Bizottság képviseleti jogkörét arra, hogy az Unió nevében nemzetközi megállapodásokat írjon alá. Az aláírási jogkör azonban az Unió belső viszonyaiban *prima facie* az „Unió külső képviselétének” fogalma alá tartozik.

### c) Az EUMSZ 218. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 5. cikk – A Tanács által az aláírásra adott felhatalmazás

67. A Bizottságnak az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata szerinti hatásköre azonban nem terjed ki a „Szerződések által meghatározott más esetekre”. Egy ilyen korlátozás az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdéséből, valamint a Tanács e rendelkezésekben foglalt, nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó hatásköréből következhet.

#### 1) A felek érvei

68. A Bizottság és a főképviselet szerint különösen az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdésének szövegéből, rendszeréből és céljából következik, hogy e rendelkezés csak az Unió belső viszonyaiban szabályozza, hogy a megtárgyalt megállapodást és annak aláírását mely intézménynek kell jóváhagynia, ez pedig a Tanács. Az a kérdés azonban, hogy ki írja alá az ilyen megállapodást, az Unió külső képviselétét érinti. A külső képviseletet az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondatában foglalt konkrétabb rendelkezés szabályozza, és a KKBP kivételével a Bizottság hatáskörébe utalja.

69. A Tanács ezzel szemben úgy értelmezi az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdését, hogy az nemcsak az aláírásra való felhatalmazásra vonatkozó hatáskört, hanem magát az aláírást is magában foglalja. Az aláírásra való felhatalmazásra vonatkozó döntés jogi egységet képez az aláíró személy kijelölésére való felhatalmazással. Az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése ezért átfogóbb és az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata viszonylatában különös rendelkezés.

70. Azon kérdés megválaszolására érdekében, hogy e két álláspont közül melyik a helyes, az EUMSZ 218. cikket szövege és rendelkezéseinek rendszere fényében értelmezem. E cikk keletkezéstörténete az értelmezés szempontjából irreleváns.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Lásd az EK-Szerződés 300. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében foglalt, különösen az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdéséhez hasonló szövegű korábbi rendelkezést.

## 2) *Értékelés*

71. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 218. cikk a nemzetközi megállapodások megkötése terén önálló és általános hatályú alkotmányos normát képez, hiszen meghatározott hatásköröket telepít az uniós intézményekre. E rendelkezés, amely az utóbbiak közötti egyensúly megteremtésére törekszik, többek között úgy rendelkezik, hogy az Unió és valamely harmadik ország vagy országok közötti megállapodásokat a Bizottság tárgyalja meg, a Tanács által elfogadott tárgyalási irányelvek tiszteletben tartásával, majd azokat a Tanács köti meg, vagy a Parlament egyetértését, vagy a Parlammal folytatott konzultációt követően. Az ilyen megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskör mindenesetre a Tanácsot illeti, a Bizottság e területen elismert hatásköreinek fenntartásával.<sup>26</sup>

72. Ez utóbbi, a Bizottság hatásköre javára rögzített fenntartás eredetileg szerepelt az EGK-Szerződés<sup>27</sup> 228. cikkének (1) bekezdésében, majd az EK-Szerződés 300. cikkének (2) bekezdésében, az EUMSZ 218. cikkből azonban hiányzik. Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése hatodik mondatának bevezetése ugyanis megfordította a szabály és annak kivétele közötti kapcsolatot. A Bizottság hatáskörei e területen jelenleg ugyanis a Szerződések egyéb rendelkezéseire, különösen az EUMSZ 218. cikkre figyelemmel állnak fenn.

73. Az EUMSZ 218. cikk (2) bekezdése általános rendelkezésként többek között előírja, hogy a Tanács „felhatalmazást ad” az aláírásra és megköti a megállapodásokat. A szerződéskötés fogalma magában foglalhatja az aláírást is.

74. Az aláírásra való felhatalmazást azonban az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése külön szabályozza. Eszerint a Tanács „határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására”. Továbbá az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése alapján a Tanács „a megállapodás megkötéséről határozatot fogad el”.

75. Az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése úgy értelmezhető, hogy a Tanácsnak „felhatalmazást [kell] adnia” az általa feljogosított személy általi aláírásra. Ez az értelmezés a Tanács azon érvelését követné, amely szerint az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdésében megkövetelt, aláírásra való felhatalmazás és az arra jogosult személy kijelölése „jogi egységet” képez.

76. Ezenkívül ezen értelmezés figyelembe venné a Tanács „hibrid” jellegét. A többi uniós intézménytől eltérően a Tanács nem homogén, és nem rendelkezik egyértelmű és állandó hierarchiával. Az EUSZ 16. cikk (2) bekezdése szerint a Tanács inkább a tagállamok egy-egy olyan, miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki az általa képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat, azonban nem képviseli a Tanácsot mint intézményt. Az ilyen képviseletet általában – a jelen üggyhöz hasonlóan – az a tagállam látja el, amely az EUSZ 16. cikk (9) bekezdése alapján rotációs rendszer szerint betölti a Tanács elnökségét.<sup>28</sup> Az általános intézményi képviseleti jogkör hiányában azonban e képviselet tekintetében minden esetben kifejezett döntést kell hozni.

<sup>26</sup> 2015. július 16-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-425/13, EU:C:2015:483, 62. pont).

<sup>27</sup> Lásd: 1994. augusztus 9-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-327/91, EU:C:1994:305, 28. pont).

<sup>28</sup> Lásd a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi határozat (HL 2009. L 325., 35. o.) 15. cikkét.

77. Ez az értelmezés nem zárja ki továbbá, hogy a Tanács egy másik intézményt is felhatalmazzon a nemzetközi szerződés aláírására, ha az számára helyénvalónak tűnik; erre azonban nem lenne köteles. Amint azt az 57. pontban már említettem, ez a gyakorlatban néha előfordul.

78. Ez a felfogást azonban sem az EUMSZ 218. cikk rendelkezéseinek szövege, sem azok rendszere nem támasztja alá kellően.

79. Az EUMSZ 218. cikk (2), (5) és (6) bekezdése ugyanis különbséget tesz egyrészt a Tanács megállapodás megkötésére vonatkozó hatásköre, másrészt a felhatalmazásnak a Tanács által a megállapodás aláírására való megadása között. Ezért az aláírás mint olyan nem tartozhat a Tanács nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörébe.

80. Ezek a rendelkezések nyitva hagyják azt a kérdést is, hogy ki jelöli ki azt a személyt, aki az Unió nevében nemzetközi megállapodást ír alá. Az a tény, hogy a Tanács határozatban csupán „felhatalmazást ad” az aláírásra, e tekintetben azt jelzi, hogy az nem tartozik saját hatáskörébe, és az erre jogosult személyt sem magának a Tanácsnak kell kijelölnie.

81. Ezt támasztja alá az EUMSZ 218. cikk (2) és (5) bekezdésének az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdésének fényében történő értelmezése is, amelyet a Bizottság és a főképviselő is javasol.

82. Az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdése szerint a KKBP-n kívül a Tanács a Bizottság ajánlása alapján határozatot fogad el, amelyben a Tanács kijelöli az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét. Amint azt a Bíróság ítélezési gyakorlatában elismeri (lásd a fenti 68. pontot), ezek a személyek általában a Bizottság azon szolgálataiból kerülnek ki, amelyek a tervezett megállapodásra vonatkozó ajánlásokat készítették. A Bizottság és a főképviselő abból a tényből, hogy e rendelkezés alapján a Tanács csak a főtárgyalót vagy a tárgyaló küldöttség vezetőjét jelöli ki (a Bizottság tagjai közül), a Bizottság és a főképviselő elképzelhető módon arra a következtetésre juthat, hogy az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdésében erre vonatkozó rendelkezés hiányában a Tanács nem rendelkezhet hatáskörrel arra, hogy kijelölje a szerződés aláírására jogosult személyt.

83. Ez alapján nyomos okok szólnak amellett, hogy ilyen esetekben az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata alapján csak a Bizottság kaphat felhatalmazást arra, hogy az Unió külső képviseletére vonatkozó hatáskörének gyakorlása keretében nemzetközi megállapodást aláírjon, vagy az erre jogosult személyt jelölje.

84. Mivel a Tanács az EUMSZ 218. cikk alapján nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy kijelölje a nemzetközi megállapodás aláírására jogosult személyt, következésképpen ez a hatáskör a Bizottságnak az Unió külső képviseletére vonatkozó, EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata szerinti hatáskörébe tartozik.

#### ***d) Közbenső következtetés***

85. Következésképpen az első jogalapnak helyt kell adni, anélkül hogy a Bizottság és a főképviselő egyéb érveit, különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés kötelezettségének állítólagos megsértése tekintetében meg kellene vizsgálni.



## 2. Második jogalap

86. Második jogalapjával a Bizottság az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdése szerinti indokolási és közzétételi kötelezettség megsértésére (első rész), valamint az intézmények közötti lojális együttműködés jelen ügyben az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatára alapított kötelezettségének megsértésére hivatkozik (második rész).

87. Ez a jogalap első részében nyilvánvalóan megalapozatlan.

88. Egyrészt, amint azt a 33. és 34. pontban kifejtettem, a vitatott határozat 1–3. cikkének normatív tartalma e rendelkezések szövegéből egyértelműen kitűnik. Másodszor, amint azt a Bizottság a válaszban maga is hallgatólagosan elismeri, a harmadik állammal való szerződés aláírására való felhatalmazást nem kell közzétenni.

89. A második jogalap első részét tehát el kell utasítani.

90. A jogalap második része azonban megalapozott. Amint az első jogalap keretében kifejtett okokból kitűnik, a Tanács a hatáskörének túllépésével a Bizottság hátrányára megsértette az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatát.

91. Ezért a Bizottság keresetének helyt kell adni.

92. El kell azonban utasítani a Tanács azon másodlagos kérelmét, hogy a megtámadott határozat és a vitatott felhatalmazás joghatásait az EUMSZ 264. cikk második bekezdése alapján fenntartsák.

93. Az EUMSZ 264. cikk második bekezdése értelmében a Bíróság, ha szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított jogi aktusoknak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak. Az ítélkezési gyakorlat szerint erre különösen a jogbiztonsággal kapcsolatos okokból van szükség, ha a megsemmisítésének azonnali hatásai súlyosan hátrányos következményeket idéznének elő az érintett felek számára.<sup>29</sup>

94. A Tanács azonban nem nevezte meg az esetlegesen érintett feleket, és nem fejtette ki, hogy a megsemmisítés milyen súlyosan hátrányos következményeket idézne elő számukra. Ehelyett általánosságban a jogbiztonságnak és az Unió mint nemzetközi szereplő hitelességének az említésére szorítkozott.

95. Amint a Bizottság előadja, és a Tanács is elismeri, a megtámadott határozat és a vitatott felhatalmazás megsemmisítése ugyanis kizárólag az Unió belső kapcsolatait érinti. Nem érinti a jegyzőkönyv aláírásának joghatásait, és következésképpen a Gaboni Köztársasággal kötött halászáti partnerségi megállapodás szabályszerű végrehajtását. A Tanács képviselője képviseleti hatáskörének megállapított hiánya ugyanis nem jelenti a két bécsi egyezmény 46. cikke értelmében vett azon alapvető fontosságú szabály nyilvánvaló megsértését, amely megkérdőjelezhetné a jegyzőkönyv nemzetközi jogra tekintettel fennálló érvényességét. Ezen túlmenően a két bécsi egyezmény 8. cikke értelmében a jogbiztonság külkapcsolatokban való biztosításához elegendő, ha az Unió utólagosan megerősíti a Tanács képviselője általi aláírást.

<sup>29</sup> 2022. március 1-jei Bizottság kontra Tanács ítélet (A Koreai Köztársasággal kötött megállapodás) (C-275/20, EU:C:2022:142, 54. és 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

## VI. Költségek

96. Eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Tanácsot, mivel peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

97. Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében a Cseh Köztársaság, a Francia Köztársaság, Magyarország, a Holland Királyság, a Portugál Köztársaság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője maga viseli saját költségeit.

## VII. Végkövetkeztetés

98. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

- 1) A Bíróság a Gaboni Köztársaság és az Európai Közösség között létrejött halászati partnerségi megállapodás végrehajtási jegyzőkönyvének (2021–2026) az Európai Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló, 2021. június 28-i (EU) 2021/1117 tanácsi határozat (HL 2021. L 242., 1. o.) 2. cikkét megsemmisíti.
- 2) A Bíróság a Tanács elnöke által a Portugál Köztársaság állandó képviselője és a tagállamok kormányai állandó képviselői bizottságának (Coreper) elnöke részére 2021. június 28-án az e jegyzőkönyvnek az Unió nevében történő aláírására vonatkozóan adott felhatalmazást megsemmisíti.
- 3) A Tanács maga viseli saját költségeit, valamint a Bizottság részéről felmerült költségeket.
- 4) A Cseh Köztársaság, a Francia Köztársaság, Magyarország, a Holland Királyság, a Portugál Köztársaság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője maga viseli saját költségeit.