



## Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2018. május 31.<sup>1</sup>

### C-626/15. és C-659/16. sz. egyesített ügyek

**Európai Bizottság  
kontra**

**az Európai Unió Tanácsa**

„Megsemmisítés iránti kereset – A megfelelő jogalap kiválasztása – Az Európai Unió kizárólagos hatásköre, megosztott hatásköre vagy kiegészítő hatásköre – Az Unió kizárólagos fellépése valamely nemzetközi szervben vagy a tagállamok Unió oldalán való közreműködése – A tengeri biológiai erőforrások megőrzése – Halászat – Környezetvédelem – Kutatás – Védett tengeri övezet – Antarktisz – Weddell-tenger és Ross-tenger – Az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper) határozata – Megtámadható aktus”

#### I. Bevezetés

1. Nagy rendszerességgel alakulnak ki viták uniós szinten arról, hogy az Európai Unió egyedül vagy csak tagállamaival együtt léphet-e fel nemzetközi szervezetben az azok tanácskozásaiban és határozathozatalában való részvétel érdekében. A vita minden esetben annak kérdésén lánkol fel, hogy milyen jogalpra kell alapítani az Unió alapító szerződése szerinti külső tevékenységét.
2. E hatásköri kérdések olyan hatalmi kérdések, amelyekről évtizedek óta szenvedélyes vita dúl. Egyrészt arról van szó, hogy milyen bonyolultnak kell lennie európai oldalon a belső döntéshozatali folyamatnak, másrészt pedig arról, hogy európai oldalon ki foglalhat helyet a nemzetközi tárgyalóasztalnál. Úgy tűnik, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a frontvonalak e tekintetben jelentős mértékben megmerevedtek.
3. A jelen ügyek tárgyát az antarktisz tengerek védelmére irányuló intézkedések, különösen különböző védett tengeri övezeteknek az Antarktisz Tengeri Élővilágának Védelmével Foglalkozó Bizottság (CCAMLR) éves ülésein néhány éve napirenden lévő létrehozása képezik.
4. Érdemben az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és a tagállamok egyetértének abban, hogy aktívan hozzá kell járulniuk az antarktisz tengerek védelméhez. Formális szempontból azonban a Tanács és a tagállamok kitartanak amellett, hogy a tengervédelmi intézkedéseket a környezetpolitika körébe és ezáltal a megosztott hatáskörök területére kell sorolni (az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének e) pontja), mire tekintettel véleményük szerint elengedhetetlen, hogy az Unió és a tagállamok közösen lépjenek fel a nemzetközi szinten. A Bizottság ellenben arra az álláspontra helyezkedik, hogy a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére irányuló intézkedésről van szó (az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja), amely az Unió kizárólagos hatásköreinek keretébe tartozik, és ezért nem teszi lehetővé a tagállamok uniós intézmények oldalán való külső fellépését.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: német.

Ezenkívül az is vita tárgyát képezi, hogy az Unió e területen közvetetten kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik-e az AETR-elv<sup>2</sup> alapján (az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése), és hogy jelen esetben mennyiben játszik szerepet az Unió kiegészítő hatásköreinek keretébe tartozó kutatáspolitikai (az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdése).

5. A jelen ügyekben a Bizottság konkrétan a Tanácson belül a CCAMLR 2015., illetve 2016. évi 34. és 35. éves ülésén való uniós fellépésről hozott két határozatot (a továbbiakban: megtámadott határozatok) támad meg:

- A C-626/15. sz. ügyben a Bizottság egy 2015. szeptember 11-i, az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper) elnökének következtetéseiben szereplő határozatot kifogásol, amellyel a Coreper jóváhagyta, hogy az Unió és tagállamai nevében a Weddell-tengerben védett tengeri övezet létrehozására vonatkozó vitaanyagot nyújtsanak be a CCAMLR részére annak 2015. évi 34. éves ülésére (a továbbiakban: 2015. évi határozat).<sup>3</sup>
- A C-659/16. sz. ügyben a Bizottság a Tanács 2016. október 10-i határozatát támadja meg, amely az Unió álláspontjának a 2016. évi 35. éves CCAMLR-ülésen való kialakítására vonatkozik (a továbbiakban: 2016. évi határozat).<sup>4</sup> E határozat tárgyát szintén összesen négy védett tengeri övezetnek – többek között az előző évben már tárgyalta Weddell-tengeri védett tengeri övezetnek és egy Ross-tengeri védett tengeri övezetnek – és különleges kutatási övezetnek az Antarktisz tengereiben történő létrehozása képezi.

6. A Bíróság ítélete mindkét ügyben újabb mozaikdarabbal egészíti majd ki az Unió és tagállamai külső hatásköreinek a Lisszaboni Szerződés által megrajzolt bonyolult összképét. A jelen ügyek lehetőséget teremtenek különösen annak tisztázására, hogy egy, az Unió és tagállamai között megosztott hatáskör fennállása feltétlenül az Unió és tagállamai nemzetközi szervezetekben való közös („vegyes”) fellépését teszi-e szükségessé, vagy az Unió egyedül is felléphet, vagy akár köteles is egyedül fellépni a nemzetközi szinten. A C-626/15. sz. ügyben ezenkívül előjáróban azt is meg kell vizsgálni, hogy a Coreper határozatai milyen körülmények között minősülnek megtámadható jogi aktusnak az EUMSZ 263. cikk értelmében. A Kazahsztánnal kötött partnerségi megállapodással kapcsolatos eljárásban (C-244/17), amelyben szintén a mai napon ismertetem indítványomat, teljesen más kérdésekről van szó a Tanács azon határozataihoz szükséges többséggel összefüggésben, amelyek bizonyos, a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos vonatkozásokkal bírnak.

## II. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

7. A jelen ügyek uniós jogi hátterét elsősorban az EUMSZ 2., EUMSZ 3. és EUMSZ 4. cikk, valamint az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése határozza meg. Emellett az EUMSZ 191. és EUMSZ 192. cikk is jelentőséggel bír. Ezenkívül az 1380/2013/EU rendeletben<sup>5</sup> foglalt, a közös halászati politikára vonatkozó alapvető rendelkezésekre is utalni kell.

<sup>2</sup> Az AETR-elv az 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítéletből (AETR, 22/70, EU:C:1971:32, 15–19. pont) ered; későbbi összefoglalás például a 2006. február 7-i 1/03 (Új Lukanói Egyezmény) véleményben (EU:C:2006:81, 114–133. pont) található.

<sup>3</sup> E határozat tartalmát az Állandó Képviselők Bizottsága 2015. szeptember 23-i 2554. üléséről készült összefoglaló jegyzőkönyv ismerteti (11837/15. sz. tanácsi dokumentum, 65. pont, 19. és 20. o., valamint 11644/1/15/REV. sz. tanácsi dokumentum).

<sup>4</sup> E határozat elfogadására „Az »I/A« napirendi ponthoz” fűzött „feljegyzés” alapján került sor (12523/16. sz. tanácsi dokumentum). Az Unió által képviselendő álláspont tényleges tartalma a 12445/16. sz. tanácsi dokumentumból derül ki.

<sup>5</sup> A közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 354., 22. o.; helyesbítés: HL 2016. L 357., 17. o.).

8. Az 1380/2013 rendelet 1. cikke határozza meg a közös halászati politika hatályát:

„(1) A közös halászati politika a következőkre terjed ki:

a) a tengerek biológiai erőforrásainak védelme, valamint az ezeket kiaknázó halászati tevékenységek és flották irányítása;

[...]

(2) A közös halászati politika akkor vonatkozik az (1) bekezdésben említett tevékenységekre, amennyiben azokat a következő területeken folytatják:

[...]

c) uniós halászhajók uniós vizeken kívül folytatott tevékenységei, vagy

d) tagállamok állampolgárai által folytatott tevékenységek, a lobogó szerinti állam elsődleges felelősségének sérelme nélkül.”

9. A közös halászati politika célkitűzéseit az alábbiak szerint ismerteti az 1380/2013 rendelet 2. cikke:

„(1) A közös halászati politikának biztosítani kell, hogy a halászati és az akvakultúra-tevékenységek környezeti szempontból hosszú távon fenntarthatóak legyenek [...]

(2) A közös halászati politika keretében elővigyázatossági megközelítést kell alkalmazni a halászati gazdálkodás vonatkozásában, annak biztosítására törekedve, hogy a tengerek élő biológiai erőforrásainak kiaknázása helyreállítsa és olyan szinten tartsa a halászott fajok állományát, amely meghaladja a maximális fenntartható hozamot előállítani képes szintet.

[...]

(3) A közös halászati politika keretében ökoszisztéma-alapú megközelítést kell alkalmazni a halászati gazdálkodás vonatkozásában annak biztosítására, hogy a halászati tevékenységeknek a tengeri ökoszisztémákra gyakorolt kedvezőtlen hatásai a lehető legkisebbek legyenek, továbbá a közös halászati politika keretében törekedni kell annak biztosítására, hogy az akvakultúra- és a halászati tevékenységek ne idézzék elő a tengeri környezet romlását.

[...]

(5) A közös halászati politika keretében mindenekelőtt:

[...]

j) igazodni kell az uniós környezetvédelmi jogszabályokhoz [...]

10. Az Unió külső halászati politikájának célkitűzéseivel kapcsolatban az 1380/2013 rendelet 28. cikkének (1) bekezdése a következőket rögzíti:

„A tengeri biológiai erőforrások és a tengeri környezet fenntartható kiaknázásának, védelmének és azokkal való fenntartható gazdálkodás biztosítása érdekében az Unió a külső halászati politikáját a nemzetközi kötelezettségekkel és szakpolitikai célokkal összhangban, valamint a 2. és a 3. cikkben foglalt célokat és elveket tiszteletben tartva folytatja.”

## **B. A nemzetközi jog**

11. A nemzetközi jogból a Canberrai Egyezmény rendelkezései bírnak jelentőséggel; emellett az Antarktisz-szerződésre kell még utalni.

### *1. A Canberrai Egyezmény*

12. Az Antarktisz tengeri élővilágának védelméről szóló egyezményt<sup>6</sup> (Canberrai Egyezmény) 1980. május 20-án írták alá Canberrában (Ausztrália), és az 1982. április 7-én lépett hatályba. Annak az Unió mellett az Unió tizenkét tagállama is,<sup>7</sup> valamint 23 harmadik állam a részese.

13. A Canberrai Egyezmény I. cikke értelmében:

„(1) Ez az egyezmény a déli szélesség 60°-ától délre, valamint az említett szélességi fok és az antarktiszi konvergenciahatár között húzódó, valamint az antarktiszi tengerek ökológiai rendszerének részét képező terület tengeri élővilágára alkalmazandó.

(2) Antarktisz tengeri élővilágát halak, puhatestűek és rákfélék, valamint egyéb olyan élő szervezetek, köztük madárfajok populációi alkotják, amelyek az antarktiszi konvergenciahatártól délre fordulnak elő.

(3) Az antarktiszi tengerek ökológiai rendszere az antarktiszi tengeri élőlények egymással, valamint élettelen környezetükkel fennálló összetett viszonya.

[...]”

14. A Canberrai Egyezmény II. cikke értelmében:

„(1) Az egyezmény célja Antarktisz tengeri élővilágának védelme.

(2) Az egyezmény alkalmazásában a »természetvédelem« kifejezés egyúttal az élővilág észszerű hasznosítását is jelenti.

(3) Az egyezmény területi hatályán belül a tengeri élővilág hasznosítása és valamennyi ahhoz kapcsolódó tevékenység csak az egyezmény rendelkezéseivel és az alábbi természetvédelmi alapelvekkel összhangban folytatható:

- a) annak megakadályozása, hogy bármely hasznosított faj populációja a faj szilárd fennmaradását biztosító egyedszám alá csökkenjen. Ennek érdekében a populáció nagysága nem csökkenthető az elérhető legnagyobb nettó évi szaporulatot biztosító szinthez közeli érték alá.
- b) az antarktiszi tengerek élővilágának hasznosított populációi és az azoktól függő, illetve azokkal társult populációk között fennálló ökológiai viszony fenntartása, valamint a kimerülőben lévő populációk egyedszámának helyreállítása az a) pontban meghatározott szintre; [...]

[...]”

<sup>6</sup> Az akkori Európai Gazdasági Közösség nevében jóváhagyta az Antarktisz tengeri élővilágának védelméről szóló egyezmény megkötéséről szóló, 1981. szeptember 4-i 81/691/EGK tanácsi határozat (HL 1981. L 252., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 14. kötet, 251. o.).

<sup>7</sup> E tagállamok a következők: Belga Királyság, Bolgár Köztársaság, Németországi Szövetségi Köztársaság, Görög Köztársaság, Spanyol Királyság, Francia Köztársaság, Olasz Köztársaság, Holland Királyság, Lengyel Köztársaság, Finn Köztársaság, Svéd Királyság és Egyesült Királyság.

15. A Canberrai Egyezmény III. cikke az ezen egyezmény és az Antarktisz-szerződés közötti viszonyt szabályozza:

„A Szerződő Felek, függetlenül attól, hogy részesei-e az Antarktisz-szerződésnek, megállapodnak abban, hogy az Antarktisz-szerződés területi hatályán belül nem folytatnak az említett szerződés alapelveivel és céljaival ellentétes tevékenységet [...]”

16. A Canberrai Egyezmény V. cikke ezenkívül a következőket rögzíti:

„(1) Az Antarktisz-szerződésben nem részes Szerződő Felek elismerik az Antarktisz-szerződésben részt vevő tanácskozó felek különleges kötelezettségeit és feladatait az Antarktisz-szerződés területi hatályán belül fellelhető környezeti értékek védelmével és megőrzésével kapcsolatosan.

(2) Az Antarktisz-szerződésben nem részes Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az Antarktisz-szerződés hatálya alá tartozó területeken folytatott tevékenységek során szükség szerint betartják az antarktisi állat- és növényvilág megőrzésére irányuló szabályokat, és minden egyéb olyan szabályt, amelyet az Antarktisz-szerződésben részt vevő tanácskozó felek azon kötelezettségük teljesítése során terjesztettek elő, hogy megvédjék az antarktisi természeti környezetet mindenfajta káros emberi beavatkozástól.

[...]”

17. A Canberrai Egyezmény VII. cikke alapján létrejön az Antarktisz Tengeri Élővilágának Védelmével Foglalkozó Bizottság (CCAMLR), amelyet az egyezmény IX. cikke többek között a következő feladattal ruház fel:

„(1) A bizottság feladata, hogy megvalósítsa az egyezmény II. cikkében meghatározott célkitűzést és alapelveket. Ennek érdekében:

[...]

f) [...] kidolgozza [...] a természetvédelmi intézkedéseket;

[...]

(2) A fenti (1) bekezdés f) pontjában említett természetvédelmi intézkedések közé tartoznak az alábbiak:

[...]

g) egyes területek, régiók, illetve alrégiók tudományos kutatási vagy természetvédelmi célból történő megnyitása és lezárása, ideértve a tudományos kutatási vagy természetvédelmi célra kijelölt különleges területeket;

[...]”

18. Az Európai Unió mellett jelenleg annak nyolc tagállama tagja a CCAMLR-nek.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> E tagállamok a következők: Belga Királyság, Németországi Szövetségi Köztársaság, Spanyol Királyság, Francia Köztársaság, Olasz Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Svéd Királyság és Egyesült Királyság.

## 2. Az Antarktisz-szerződés

19. Az Antarktisz-szerződést 1959. december 1-jén írták alá Washington, D. C.-ben (Amerikai Egyesült Államok). Az Antarktisz-szerződés aláíró országaiként az Európai Unió három tagállama részes fele a szerződésnek.<sup>9</sup> Az Unió kilenc további tagállama tanácskozó félként,<sup>10</sup> nyolc pedig nem tanácskozó félként<sup>11</sup> vesz részt az Antarktisz-szerződésben.

20. Az Antarktisz-szerződés IX. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A [...] Szerződő Felek képviselői [...] észszerű időközönként és megfelelő helyszíneken tanácskozásokat tartanak, hogy információt cseréljenek, az Antarktisszal kapcsolatos, kölcsönös érdeklődésre számot tartó kérdésekben konzultáljanak, és a Szerződés elveit és célkitűzéseit támogató intézkedéseket dolgozzanak ki, vitassanak meg, illetve ilyen intézkedésekre tegyenek javaslatot kormányaiknak, ideértve többek között az alábbiakra irányuló intézkedéseket:

[...]

f) az antarktisi élővilág megőrzése és védelme.”

21. Az Antarktisz-szerződés VI. cikke a következőképpen határozza meg e szerződés területi hatályát:

„Ez a Szerződés a déli szélesség 60°-ától délre húzódó területre alkalmazandó, ideértve az összes jégzátont is [...]”

### III. A jogvita háttere

22. A CCAMLR védett tengeri övezetek antarktisi hálózatának létrehozását tűzte célul. Az Európai Unió kifejezetten támogatja e célt.

23. E körülmények között a Tanács 2014-ben az Unió jövőbeli éves CCAMLR-üléseken való közreműködésének előkészítése céljából „többéves álláspontot” alakított ki az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján, amely többek között „egyszerűsített eljárást” hozott létre az Unió által a CCAMLR keretében a közös halászati politika területének kérdéseivel kapcsolatban képviselendő álláspontra vonatkozó tanácsi határozathozatalt illetően.<sup>12</sup> Ezen eljárás szerint a Bizottság szervezeti egységei a CCAMLR minden éves ülése előtt benyújtják a Tanács előkészítő szerveinek a vonatkozó dokumentumokat. A Bizottság szervezeti egységei a gyakorlatban vagy a Tanács halászati munkacsoportjához, vagy a Coreperhez juttatják el e dokumentumokat.

<sup>9</sup> E tagállamok a következők: Belga Királyság, Francia Köztársaság és Egyesült Királyság.

<sup>10</sup> E tagállamok a következők: Bolgár Köztársaság, Cseh Köztársaság, Németországi Szövetségi Köztársaság, Spanyol Királyság, Olasz Köztársaság, Holland Királyság, Lengyel Köztársaság, Finn Köztársaság és Svéd Királyság.

<sup>11</sup> E tagállamok a következők: Dán Királyság, Észt Köztársaság, Görög Köztársaság, Magyarország, Osztrák Köztársaság, Portugál Köztársaság és Szlovák Köztársaság.

<sup>12</sup> Az Antarktisz Tengeri Élővilágának Védelmével Foglalkozó Bizottságban (CCAMLR) az Európai Unió nevében képviselendő álláspontról szóló, 2014. június 11-i tanácsi határozat (10840/14. sz. tanácsi dokumentum). Az „egyszerűsített eljárást” e határozat II. melléklete rögzíti.



### **A. A C-626/15. sz. ügy**

24. 2015. augusztus 31-én a Bizottság szervezeti egységei informális dokumentumot (ügynevezett „non-papert”) nyújtottak be a Tanács halászati munkacsoportjának az egyszerűsített eljárást alkalmazva, amelyhez mellékelve volt az „egy jövőbeli, a Weddell-tengerben védett tengeri terület létrehozására irányuló javaslatra vonatkozó vitaanyag” tervezete is.<sup>13</sup>

25. A Bizottság szervezeti egységei azt javasolták, hogy e vitaanyag CCAMLR-nek (pontosabban a CCAMLR tudományos bizottságának<sup>14</sup>) történő benyújtására kizárólag az Unió nevében kerüljön sor, mert az véleményük szerint a közös halászati politika körébe tartozik.

26. 2015. szeptember 5-i ülésén a Tanács munkacsoportja jóváhagyta a vitaanyag tartalmát, azt azonban a környezetpolitika körébe sorolta, és ezért szükségesnek tekintette, hogy ezen anyagot az Unió és tagállamai nevében nyújtsák be a CCAMLR tudományos bizottságának. Az ügy a Coreper elé került.

27. A Coreper 2015. szeptember 11-i ülésén foglalkozott az ügygel. Eszmecserét követően a Coreper elnöke megállapította, hogy a vitaanyag tartalmát illetően konszenzus áll fenn, és ezen anyagot be kell nyújtani a CCAMLR-nek, annak 2015. évi 34. éves ülésére. Az elnök megállapította továbbá, hogy döntés született a vitaanyagnak a CCAMLR részére az Unió és tagállamai nevében történő benyújtásáról.

28. Ez utóbbi ellen a Bizottság nyilatkozatban tiltakozott, amelyet jegyzőkönyvbe vetetett. Kifejezte ugyan készségét arra, hogy a vitaanyagot a Coreper döntésének megfelelően az Unió és tagállamai nevében nyújtsák be a CCAMLR-nek, kifejezetten fenntartotta azonban a jogi lépések megtételéhez való jogát.

### **B. A C-659/16. sz. ügy**

29. 2016. augusztus 30-án a Bizottság szervezeti egységei – ismét az egyszerűsített eljárást alkalmazva – informális dokumentumot („non-papert”) nyújtottak be a Tanács halászati munkacsoportjának. 2016. szeptember 6-án e dokumentumot négy, antarktiszi védett tengeri övezetek, mégpedig a már 2015-ben megvitatott Weddell-tengeri védett tengeri övezet,<sup>15</sup> valamint egy Ross-tengeri<sup>16</sup> védett tengeri övezet, egy kelet-antarktiszi védett tengeri övezet, valamint végül a gleccserek visszahúzódásának kutatására szolgáló különleges kutatási területek egységének<sup>17</sup> létrehozására vagy létrehozásának támogatására irányuló javaslatra vonatkozó tervezettel egészítették ki.

30. A Bizottság szervezeti egységei azt javasolták, hogy e dokumentumok CCAMLR-nek történő benyújtására kizárólag az Unió nevében kerüljön sor, mert azok véleményük szerint a közös halászati politika körébe tartoznak. A javaslatok éves CCAMLR-ülésekre történő benyújtására vonatkozó határidők betartása érdekében a Bizottság a CCAMLR titkárságának is nyomban benyújtotta az említett dokumentumokat, mégpedig kizárólag az Unió nevében.

13 A Weddell-tenger brit felfedezőjéről, James Weddellről kapta a nevét, és az legfeljebb 5000 m-es mélység mellett egy 2,5 millió km<sup>2</sup>-nél jóval nagyobb területet ölel fel.

14 A Canberrai Egyezmény XIV. cikke szerint a tudományos bizottság a CCAMLR tanácsadó szerveként működik.

15 Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány fenti 24. pontját.

16 A Ross-tenger brit felfedezőjéről, James Clark Rosstról kapta a nevét, és az legfeljebb 1200 m-es mélység mellett egy körülbelül 1,55 millió km<sup>2</sup>-es területet ölel fel.

17 Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban e területek mindegyikére védett tengeri övezetként hivatkozom.

31. 2016. szeptember 15-i és 22-i ülésein a Tanács munkacsoportja megvitatta a vitaanyag, valamint a négy javaslat tartalmát, és 2016. szeptember 22-én jóváhagyta azt, e dokumentumokat azonban a környezetpolitika körébe sorolta, és ezért szükségesnek vélte, hogy azokat az Unió és tagállamai nevében nyújtsák be a CCAMLR-nek. A munkacsoport ezenkívül úgy vélte, hogy az egyszerűsített eljárás nem alkalmazható erre az esetre, mert az tárgyánál fogva a közös halászati politika kérdéseire korlátozódik. Az ügy ezt követően először a Coreper, majd a Tanács elé került.

32. 2016. október 10-én a Tanács Luxemburgban tartott 3487. ülésén jóváhagyta a Bizottság azon szándékát, hogy a vitaanyagot és a négy javaslatot az Unió nevében benyújtsa a CCAMLR-nek. A Tanács megállapította ezenkívül, hogy e dokumentumokból kiderül az Unió által a CCAMLR 35. éves ülésén képviselendő álláspont.

33. Jegyzőkönyvbe vetetett nyilatkozatában a Bizottság kitarzott amellett, hogy az említett dokumentumok az Unió tengeri biológiai erőforrások megőrzésére vonatkozó kizárólagos hatásköreinek területét érintik. Kifejezte ugyan készségét arra, hogy a CCAMLR titkársága felé leszögezze, hogy e dokumentumok úgy tekintendők, mint amelyeket az Unió és tagállamai nevében nyújtottak be,<sup>18</sup> kifejezetten fenntartotta azonban a jogi lépések megtételéhez való jogát.

34. 2016. évi 35. éves ülésén a CCAMLR aztán úgy határozott, hogy az Unió által benyújtott, illetve támogatott javaslatok közül kettőt, mégpedig a Ross-tengeri védett tengeri övezet, valamint a több különleges kutatási övezet létrehozására vonatkozót elfogadja. A CCAMLR úgy határozott továbbá, hogy az Unió két fennmaradó javaslatát – nem utolsósorban a Weddell-tengeri védett tengeri övezet esetleges létrehozására vonatkozót – tovább tárgyalja.

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

35. A C-626/15. sz. ügyben és a C-659/16. sz. ügyben a Bíróság előtt jelenleg két eljárás van folyamatban megsemmisítés iránti keresetek tárgyában az EUMSZ 263. cikk második bekezdése alapján a Bizottság és a Tanács között. A Tanácsot ennek körében több tagállam támogatja.

##### **A. A C-626/15. sz. ügy**

36. A C-626/15. sz. ügyben a Bizottság 2015. november 23-i beadványával megsemmisítés iránti keresetet indított a 2015. évi határozattal szemben.

37. Az eljárási szabályzat 131. cikkének (2) bekezdése alapján a Bíróság elnöke a szóban forgó ügyben megengedte a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, a Görög Köztársaságnak, a Spanyol Királyságnak, a Francia Köztársaságnak, a Holland Királyságnak, a Portugál Köztársaságnak, a Finn Köztársaságnak, a Svéd Királyságnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

38. A C-626/15. sz. ügyben a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- részlegesen semmisítse meg a 2015. évi határozatot, amennyiben abban a Tanács azt írta elő, hogy a vitaanyagot az Unió és tagállamai nevében nyújtsák be, ahelyett, hogy azt kizárólag az Unió nevében nyújtanák be, és
- a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

<sup>18</sup> A CCAMLR titkárságának benyújtott dokumentumokat a Bizottság 2016. október 12-én igazította ki ennek megfelelően.



39. A kilenc beavatkozó által támogatott Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

- a vitaanyag részleges megsemmisítése iránti keresetet mint elfogadhatatlant, de mindenesetre mint megalapozatlant utasítsa el,<sup>19</sup> és
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.<sup>20</sup>

#### **B. A C-659/16. sz. ügy**

40. A C-659/16. sz. ügyben a Bizottság 2016. december 20-i beadványával megsemmisítés iránti keresetet indított a 2016. évi határozattal szemben.

41. Az eljárási szabályzat 131. cikkének (2) bekezdése alapján a Bíróság elnöke a szóban forgó ügyben megengedte a Belga Királyságnak, a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, a Spanyol Királyságnak, a Francia Köztársaságnak, a Luxemburgi Nagyhercegségnek, a Holland Királyságnak, a Portugál Köztársaságnak, a Finn Köztársaságnak, a Svéd Királyságnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

42. A C-659/16. sz. ügyben a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- részlegesen semmisítse meg a 2016. évi határozatot, amennyiben abban olyan álláspont kialakítására kerül sor, amelyet az Uniónak és tagállamainak kell képviselnie, ahelyett, hogy azt kizárólag az Uniónak kellene képviselnie, és
- a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

43. A tíz beavatkozó által támogatott Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

- a megtámadott határozat részleges megsemmisítése iránti keresetet mint megalapozatlant utasítsa el, és
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.<sup>21</sup>

#### **C. A Bíróság előtti további eljárás**

44. A Bíróság a Bizottság mindkét keresetét írásbeli eljárásban vizsgálta meg. 2017. január 10-én a Bíróság elnöke új bizonyítékok előterjesztését engedélyezte a Tanácsnak a C-626/15. sz. ügyben. 2017. február 10-i végzésével továbbá az elnök a C-659/16. sz. ügyben folytatott írásbeli eljárás lezárásáig felfüggesztette a C-626/15. sz. ügyben folyamatban lévő eljárást. Szintén 2017. február 10-én hozott végzésével ezenkívül az elnök a szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélelhozatal céljából egyesítette a C-626/15. sz. ügyet és a C-659/16. sz. ügyet.

45. A közös tárgyalásra, amelyen a Bizottság, a Tanács, valamint – a Belga Királyság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és a Finn Köztársaság kivételével – a Tanácsot támogató beavatkozók vettek részt, 2018. március 13-án került sor.

19 A Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és az Egyesült Királyság azt kéri, hogy a Bíróság a Bizottság keresetét mint elfogadhatatlant, másodlagosan pedig mint megalapozatlant utasítsa el. A Holland Királyság és a Portugál Köztársaság a Bizottság keresetének megalapozatlanként történő elutasítását kéri.

20 A Görög Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Svéd Királyság és az Egyesült Királyság nem foglal állást a költségek kérdésével kapcsolatban.

21 A Finn Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Svéd Királyság és az Egyesült Királyság nem foglal állást a költségek kérdésével kapcsolatban.

46. A Tanács C-626/15. sz. ügyben előterjesztett kérelmére az ezen ügyben folyamatban lévő eljárásban alapokmánya 16. cikkének harmadik bekezdése alapján a Bíróság nagytanácsa jár el. Az eljárási szabályzat 29. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság úgy határozott, hogy a C-626/15. és C-659/16. sz. egyesített ügyeket ugyanazon ítélkező testület elé utalja.

## V. A C-626/15. sz. ügyben benyújtott kereset elfogadhatóságáról

47. A C-626/15. sz. ügyben fontos szerepet játszik a bizottsági kereset elfogadhatóságának kérdése. A C-659/16. sz. ügytől eltérően ugyanis a Tanács és a Tanácsot támogató számos beavatkozó is hevesen vitatja, hogy a Bizottság által a C-626/15. sz. ügyben megtámadott 2015. évi határozat az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti. Ezzel kapcsolatban lényegében két érvre támaszkodnak: egyrészt pusztán a Coreper, nem pedig a Tanács határozatáról van szó. Másrészt e határozat nem jár kötelező joghatásokkal.

### A. A megtámadott határozat Tanácsnak való betudásáról

48. A Coreper önmagában kétségtelenül nem uniós intézmény, amelyre a Szerződések hatásköröket ruháztak, hanem a Tanács segédszerve, amely a Tanács számára előkészítési és végrehajtási feladatokat lát el<sup>22</sup> (az EUMSZ 240. cikk (1) bekezdésének első mondata).

49. Az a körülmény azonban, hogy a Coreper csak bizonyos eljárási határozatokat hozhat (az EUMSZ 240. cikk (1) bekezdésének második mondata és a Tanács eljárási szabályzata 19. cikkének (7) bekezdése), és egyébként nem jogosult a Tanácsot a Szerződések alapján megillető döntéshozatali jogkört gyakorolni,<sup>23</sup> semmiképpen sem vonja ki jogi aktusait az uniós bíróságok általi felülvizsgálat alól. Ellenkezőleg, a Coreper jogi aktusait a Tanácsnak kell betudni. Ha a Coreper jogellenesen jár el, a Tanácsnak kell ezért az uniós bíróságok előtt felelnie. E megközelítés mellett szól az EUMSZ 263. cikk alapjául szolgáló, az uniós intézmények, szervek és hivatalok összes jogi aktusára kiterjedő átfogó jogvédelem és átfogó bírósági felülvizsgálat elgondolása.

50. Elismert, hogy sok esetben létezik egy külön tanácsi jogi aktus, amelyet a Coreper csupán előkészített. A bírósági felülvizsgálat ez esetben a Tanács e jogi aktusához kapcsolódik, és a Coreper előkészítő jogi aktusai nem támadhatók meg önállóan bíróság előtt.

51. Más a helyzet azonban akkor, ha kivételesen csak a Coreper jár el, a Tanács viszont egyáltalán nem jár el miniszteri szinten. Ez esetben ugyanis már a Coreper jogi aktusával lezárul az adott eljárás,<sup>24</sup> és a Coreper e jogi aktusa véglegesen meghatározza a Tanács mint uniós intézmény álláspontját.<sup>25</sup> Ez a helyzet a C-626/15. sz. ügy alapjául szolgáló 2015. évi események esetében. A 2015. évi határozatnak mint a Tanácsnak betudható jogi aktusnak tehát az uniós bíróság általi bírósági felülvizsgálat tárgyát kell képeznie.

22 1996. március 19-i Bizottság kontra Tanács ítélet (FAO, C-25/94, EU:C:1996:114, 26. pont).

23 1996. március 19-i Bizottság kontra Tanács ítélet (FAO, C-25/94, EU:C:1996:114, 27. pont).

24 Ebben az értelemben a Bizottság közigazgatási eljárása tekintetében: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet (60/81, EU:C:1981:264, 11. pont).

25 Ebben az értelemben a Bizottság közigazgatási eljárása tekintetében: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet (60/81, EU:C:1981:264, 10. pont); 2008. július 17-i Athinaíki Techniki kontra Bizottság ítélet (C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42. pont).

## B. A 2015. évi határozat joghatásairól

52. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az EUMSZ 263. cikk értelmében „megtámadható jogi aktusnak” minősül az uniós intézmények által elfogadott valamennyi olyan rendelkezés – függetlenül a formájától –, amely kötelező joghatások kiváltására irányul.<sup>26</sup>

53. Annak megállapításához, hogy a megtámadott jogi aktus kivált-e ilyen hatásokat (vagy ilyen hatások kiváltására irányul-e), az aktus lényegét kell figyelembe venni,<sup>27</sup> amelyet objektív kritériumok alapján kell megítélni. E kritériumok közé tartozik elsősorban az említett aktus tartalma, de az aktus elfogadásának körülményeit, valamint az aktust kibocsátó hatáskörét is figyelembe kell venni.<sup>28</sup> A kibocsátó szándéka szintén jelentőséggel bír,<sup>29</sup> feltéve hogy az objektív módon megállapítható.

54. A Tanács látszólagos véleményétől eltérően mindazonáltal nem annak kérdéséről van szó, hogy a CCAMLR-nek benyújtott vitaanyag *önmagában* megtámadható-e. Sokkal inkább azt kell megvizsgálni, hogy a Coreper 2015-ben azzal kapcsolatban hozott határozata, hogy az említett vitaanyagot az Unió és tagállamai nevében nyújtsák be a CCAMLR-nek, kötelező joghatásokat vált-e ki, és ezért az EUMSZ 263. cikk értelmében megtámadható jogi aktusnak tekinthető-e.

55. Ami először is a 2015. évi határozat *tartalmát* illeti, e határozat azt írja elő, hogy a Weddell-tengerben védett tengeri övezet létrehozására vonatkozó vitaanyagot az Unió és tagállamai nevében közösen, nem pedig kizárólag az Unió nevében kell a CCAMLR-nek benyújtani. Ez erőteljesen arra utal, hogy a 2015. évi határozat joghatásokat váltott ki, mivel korlátok közé szorította a Bizottság cselekvési lehetőségeit annak a CCAMLR 2015. évi 34. éves ülésén való fellépését illetően. Az említett határozat megtiltotta különösen a Bizottságnak, hogy az Unió külső képviseletére vonatkozó hatáskörét (az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata) a tagállamok képviselőivel közös nemzetközi fellépéstől eltérő módon gyakorolja.

56. Ami – másodszer – a 2015. évi határozat elfogadásának *körülményeit* illeti, utalni kell arra a többéves álláspontra, amelyet a Tanács 2014-ben fogadott el.<sup>30</sup> Ezen álláspont kifejezetten vizsgálati és döntéshozatali jogkört biztosít a Tanács „előkészítő szerveinek”, amelynek célja a CCAMLR éves ülésein megtárgyalandó egyes témakörökkel kapcsolatos uniós álláspont „egyszerűsített eljárásban” történő konkretizálása. A C-626/15. sz. ügyben szóban forgó vitaanyag konkrétan ilyen egyszerűsített eljárásban került a Coreper elé. E körülmény is annak feltételezése mellett szól, hogy a 2015. évi határozat kötelező joghatásokat váltott ki.

57. Ugyanez vonatkozik végül *az eljáró szereplők szándékára* is: a felek között nem vitatott, hogy a Coreper jelen esetben azt kívánta meghatározni 2015. évi határozatával, hogy konkrétan hogyan járjanak el az Unió képviselői a CCAMLR 34. éves ülése keretében a nemzetközi szintén.

58. Minderre tekintettel abból kell kiindulni, hogy a 2015. évi határozat kötelező joghatások kiváltására irányult, és ilyen hatásokat váltott ki.

26 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet (AETR, 22/70, EU:C:1971:32, 42. pont); 1994. március 2-i Parlament kontra Tanács ítélet (Az AKCS-államokra alkalmazandó pénzügyi szabályzat, C-316/91, EU:C:1994:76, 8. pont); 1996. március 19-i Bizottság kontra Tanács ítélet (FAO, C-25/94, EU:C:1996:114, 29. pont); 2011. október 13-i Deutsche Post és Németország kontra Bizottság ítélet (C-463/10 P és C-475/10 P, EU:C:2011:656, 36. pont); 2017. október 25-i Szlovákia kontra Bizottság ítélet (Saját források, C-593/15 P és C-594/15 P, EU:C:2017:800, 46. pont).

27 2008. július 17-i Athinaïki Techniki kontra Bizottság ítélet (C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42. pont); 2017. október 25-i Szlovákia kontra Bizottság ítélet (Saját források, C-593/15 P és C-594/15 P, EU:C:2017:800, 47. pont).

28 2017. október 25-i Szlovákia kontra Bizottság ítélet (Saját források, C-593/15 P és C-594/15 P, EU:C:2017:800, 47. pont).

29 2008. július 17-i Athinaïki Techniki kontra Bizottság ítélet (C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42. pont).

30 Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány fenti 23. pontját.

### ***C. A Tanács és a Tanácsot támogató egyes beavatkozók ellenérveiről***

59. A Tanács és a Tanácsot támogató egyes beavatkozók lényegében két ellenérvvel igyekeznek vitatni azt a feltételezést, hogy a C-626/15. sz. ügyben megtámadható jogi aktusról van szó.

#### *1. A Bizottság és a Tanács EUSZ 16. és EUSZ 17. cikk szerinti hatásköreiről*

60. Az eljárás e résztvevői először is arra hivatkoznak, hogy az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint a Tanács feladata az Unió politikájának meghatározása éppen annak külső tevékenysége és az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata értelmében az Unió Bizottság által ellátandó külső képviselete tekintetében is.<sup>31</sup>

61. E kifogás azonban hatástalan. Az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésének második mondata szerinti tanácsi hatáskör – egyáltalán nem vitatott – fennállása ugyanis semmiképpen sem zárja ki, hogy a Tanács által az Unió külső tevékenységével kapcsolatban ez alapján elvégzett meghatározások joghatásokat váltsanak ki, és az uniós bíróságok előtt megtámadhatók legyenek. Éppen ellenkezőleg, nyilvánvaló, hogy az ilyen meghatározások joghatásokkal ruházzák el az éppen szóban forgó határozatot, és az EUMSZ 263. cikk alapján megtámadható jogi aktussá teszik azt.

#### *2. Az Unió álláspontjainak az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján történő kialakításáról*

62. Másodszor a Tanács és egyes tagállamok arra hivatkoznak, hogy a 2015. évi határozat nem jár joghatásokkal, mert az nem alakított ki uniós álláspontot az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése értelmében. Véleményüket azzal a körülménnyel indokolják, hogy a CCAMLR 34. éves ülésére még nem volt kitűzve a Weddell-tengeri védett tengeri övezetről történő formális határozathozatal, hanem csak az esetleges jövőbeli határozathozatal előkészítésére szolgáló vitatott vitaanyagot kellett benyújtani a CCAMLR-nek.

63. E kifogás sem meggyőző, mégpedig két okból.

64. Egyrészt az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdését tágan kell értelmezni.<sup>32</sup> E rendelkezés értelmében semmiképpen sem csak akkor lehet szó az Unió álláspontjának kialakításáról, ha valamely nemzetközi szervben küszöbön áll a joghatással bíró jogi aktussal kapcsolatos konkrét határozathozatal, hanem akkor is, ha az Unió e nemzetközi szervben adott esetben egy joghatással bíró jogi aktus elfogadásához vezető vitát kíván kezdeményezni, vagy ilyen vitában kíván részt venni.<sup>33</sup> Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének célja ugyanis annak biztosítása, hogy az Unió az érintett nemzetközi szerv döntéshozatali folyamatának egészében egységesen lépjen fel, és hogy az e folyamat keretében tett észrevételei jóvá legyenek hagyva hatáskörrel rendelkező intézményei által.

65. Másrészt a Tanács kívánatosnak tarthatja, hogy – mintegy önkéntes alapon – az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében szabályozott területeken kívül is közös uniós álláspontot alakítson ki a valamely nemzetközi szervben való fellépés tekintetében. Ha így tesz, ezen álláspont kötelező, és mind a többi uniós intézménytől (az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondata), mind a tagállamoktól (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdésének első mondata) lojális magatartást kíván meg.

31 A Tanács és a Bizottság e két hatásköreinek elhatárolásával kapcsolatban lásd: 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet (Svájc pénzügyi hozzájárulása, C-660/13, EU:C:2016:616).

32 Ebben az értelemben: 2014. október 7-i Németország kontra Tanács ítélet (Szőlészet és borászat, C-399/12, EU:C:2014:2258, 63. pont), amely egy nemzetközi szerv ajánlásait is az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének hatálya alá vonja, ha azok alkalmasak arra, hogy befolyásolják az uniós jogalkotó által elfogadandó jogi aktusok tartalmát.

33 Ebben az értelemben: 2014. október 7-i Németország kontra Tanács ítélet (Szőlészet és borászat, C-399/12, EU:C:2014:2258, 65. pont), amely szerint az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alkalmazandó „függetlenül attól, hogy az [...] érintett aktusokat végül ténylegesen szavazásra bocsátják-e a hatáskörrel rendelkező szervben”.



66. Még ha tehát a 2015. évi határozatra nem is úgy tekintünk, mint amely az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján kötelező jelleggel kialakítja az Unió álláspontját, hanem csak úgy, mint amely önkéntes jelleggel közös álláspontot alakít ki az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének hatályán kívül egy nemzetközi szervben kezdődő vitára tekintettel, e határozattól akkor sem vitathatók el annak jogilag releváns hatásai. Ez annál inkább így van, mivel a CCAMLR-ben és a Canberrai Egyezményben részes többi államban a vitaanyag Unió és tagállamai általi közös benyújtása azt a benyomást keltette, hogy a Weddell-tengeri védett tengeri övezet esetleges létrehozása nem az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, vagy az Unió legalábbis nem foglalhat egyedül állást e témakörrel kapcsolatban. Ez elegendő az EUMSZ 263. cikk értelmében vett joghatások feltételezéséhez.<sup>34</sup>

#### **D. Közbenső következtetés**

67. Mindent egybevetve tehát a 2015. évi határozat az EUMSZ 263. cikk értelmében megtámadható jogi aktusnak minősül. Ebből következően a C-626/15. sz. ügyben a Bizottság keresete elfogadható.

### **VI. A C-626/15. és C-659/16. sz. ügyekben benyújtott keresetek megalapozottságáról**

68. A C-626/15. sz. ügyben és a C-659/16. sz. ügyben megalapozottak a keresetek, ha bebizonyosodik, hogy a Tanács jogellenesen kötelezte a Bizottságot a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokban arra, hogy a tervezett védett tengeri övezetekre vonatkozó szóban forgó dokumentumokat és álláspontokat az Unió és tagállamai nevében nyújtsa be a CCAMLR-nek. Más szóval azt kell tehát tisztázni, hogy az Unió a Bizottság javaslatának megfelelően kizárólag saját nevében – vagyis tagállamainak közreműködése nélkül – is részt vehetett-e a CCAMLR tanácskozásaiban és határozathozatalában.

69. A Bizottság azt rója fel a Tanácsnak, hogy megsértette az Unió nemzetközi fellépésre vonatkozó kizárólagos hatáskörét azzal, hogy ragaszkodott az Unió és tagállamai közös eljárásához. Ezzel kapcsolatban mind a C-626/15. sz. ügyben, mind a C-659/16. sz. ügyben két-két jogalapra hivatkozik. A Tanács egyrészt megsértette a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére vonatkozó, az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja szerinti kizárólagos uniós hatáskört (első jogalap), másrészt pedig figyelmen kívül hagyta, hogy az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének harmadik fordulata alapján kizárólagos uniós hatáskör áll fenn a közös szabályok érintettségének vagy azok alkalmazási köre megváltoztatásának veszélye miatt (AETR-elv, második jogalap).

70. Végző soron mindkét jogalap sorsa annak kérdésétől függ, hogy milyen anyagi jogalapra kellett alapítani a 2015. és 2016. évi határozatokat, és hogy e jogalap lehetővé teszi vagy egyenesen megköveteli-e az Unió kizárólagos fellépését a CCAMLR keretében. A hatáskör-átruházás elve (az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének első mondata és (2) bekezdése) szerint ilyen jogalapra nemcsak az Unió belső fellépéseihez, hanem annak külső fellépéseihez is szükség van.<sup>35</sup> A megfelelő jogalap kiválasztásának alkotmányos jellegű jelentősége van.<sup>36</sup>

34 Ebben az értelemben: 1996. március 19-i Bizottság kontra Tanács ítélet (FAO, C-25/94, EU:C:1996:114, 35. és 37. pont).

35 1996. március 28-i 2/94 (A Közösségnek az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:1996:140, 24. pont); 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, a 44. pont vége).

36 2001. december 6-i 2/00 (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv) vélemény (EU:C:2001:664, 5. pont); 2016. június 14-i Parlament kontra Tanács ítélet (Tanzánia, C-263/14, EU:C:2016:435, 42. pont); 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, 80. pont).

### A. Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontjára alapított első jogalapról

71. Első jogalapjával a Bizottság lényegében arra hivatkozik, hogy kizárólag az Unió rendelkezett hatáskörrel a CCAMLR-nek benyújtandó dokumentumok, valamint e szerv 2015. és 2016. évi éves ülésein a tervezett védett tengeri övezetekkel kapcsolatban megvitatandó kérdések tekintetében, mert ezek mindegyikének tárgyát a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzése képezte, és ezért ezek mindegyike az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja szerinti kizárólagos uniós hatáskörbe tartozott.

72. A közös halászati politika keretében valóban elő vannak írva a tengerek biológiai erőforrásainak védelmére irányuló intézkedések (az 1380/2013 rendelet 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja). E védelmi intézkedéseknek nem feltétlenül kell az uniós vizekre korlátozódniuk, hanem a külső halászati politika részeként e vizeken kívül is alkalmazhatók lehetnek, amennyiben azok uniós halászahajók vagy a tagállamok állampolgárai által folytatott tevékenységeket érintenek (az 1380/2013 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének c) és d) pontja, valamint 28. cikke).<sup>37</sup>

73. A közös halászati politika mindazonáltal semmiképpen sem az egyetlen lehetséges kiindulási pont a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére irányuló uniós intézkedések tekintetében. Jóllehet e politika történetileg gyakran képezte jogforrását (*sedes materiae*) az európai szinten elfogadandó védelmi intézkedéseknek.<sup>38</sup> Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontjából<sup>39</sup> azonban kiderül, hogy a Szerződések ma kifejezetten különbséget tesznek a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére a közös halászati politika keretében elfogadott intézkedések és a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére egyéb uniós politikák keretében elfogadott intézkedések között.

74. E körülmények között a Tanács és a Tanácsot támogató beavatkozók kevésbé meglepően azt az álláspontot képviselik, hogy a CCAMLR keretében tervbe vett védett tengeri övezetek nem a közös halászati politikát, hanem sokkal inkább a környezetpolitikát és adott esetben a kutatást érintik, amelyek esetében a hatáskörök megoszlanak az Unió és a tagállamok között (az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének e) pontjával és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdése).

75. Mindkét oldal bámulatos hévvel adja elő érveit. A Tanács és a Tanácsot támogató egyes beavatkozók kimondatlanul azzal vádolják a Bizottságot, hogy tőle telhetően meg kívánja akadályozni a tagállamok nemzetközi fellépését, a Bizottság viszont azzal vádolja a Tanácsot, hogy erőltetetten mindig olyan jogalapokat keres, amelyek lehetővé teszik a tagállamok Unió oldalán való közreműködését.

76. Ezzel kapcsolatban utalok arra, hogy a jogalap megválasztásának kizárólag olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék; ilyen elemnek számít többek között a megtámadott határozat célja és tartalma,<sup>40</sup> de az e határozat háttérét képező összefüggés is.<sup>41</sup>

37 Lásd ezzel kapcsolatban még: 1976. július 14-i Kramer és társai ítélet (3/76, 4/76 és 6/76, EU:C:1976:114, 31. pont); 1993. november 24-i Mondiet ítélet (C-405/92, EU:C:1993:906, 12. pont).

38 Lásd ezzel kapcsolatban: a 37. lágjegyzetben imént hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 1981. május 5-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (Állományvédelmi intézkedések a tengeri halászat területén, 804/79, EU:C:1981:93).

39 Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése d) pontjának szövege szerint a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére vonatkozó kizárólagos uniós hatáskör csak „a közös halászati politika keretében” áll fenn. Ezzel párhuzamosan az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének d) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a mezőgazdaság és halászat területén az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskör áll fenn, „kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését”.

40 1991. június 11-i Bizottság kontra Tanács ítélet (Titán-dioxid, C-300/89, EU:C:1991:244, 10. pont); 2016. június 14-i Parlament kontra Tanács ítélet (Tanzánia, C-263/14, EU:C:2016:435, 43. pont); 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) vélemény (EU:C:2017:592, 76. pont).

41 2013. szeptember 26-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (A szociális jogi rendszerek kiterjesztése az EGT-re, C-431/11, EU:C:2013:589, 48. pont); 2014. február 27-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (A szociális jogi rendszerek kiterjesztése Svájcra, C-656/11, EU:C:2014:97, 50. pont); 2014. december 18-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (A szociális jogi rendszerek kiterjesztése Törökországra, C-81/13, EU:C:2014:2449, 38. pont).



77. Az eljáró szereplők szubjektív véleménye és általános politikai szándékai ellenben egyáltalán nem bírnak jelentőséggel a jogalap megválasztásakor.<sup>42</sup> Ha a Tanácsnak az a célja a külső tevékenység területére tartozó uniós jogi aktus jogalapjának meghatározásakor, hogy megakadályozza az Unió kizárólagos fellépését, és lehetővé tegye a tagállamok számára az Unió oldalán való részvételt, ez akár az EUMSZ 263. cikk második bekezdése szerinti hatáskörrel való visszaélésnek is minősülhet.

78. A más, adott esetben hasonló jellemzőkkel rendelkező vagy a megtámadott határozatokkal szoros kapcsolatban álló uniós aktusok (például a Canberrai Egyezménynek az Európai Gazdasági Közösség nevében történő jóváhagyása és a Közösségnek, illetve az Uniónak a CCAMLR eddigi határozataiban való részvétele) elfogadása céljából választott jogalaprak sincs jelentősége.<sup>43</sup> Ugyanis az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a Tanács egyszerű gyakorlata nem változtathat a Szerződések szabályain, és ennél fogva nem teremthet az Unió intézményeit kötelező precedenst.<sup>44</sup>

### *1. A súlyponti vizsgálat szükségességéről*

79. A jelen ügyek különösen jól szemléltetik, hogy a védett tengeri övezetek tervezett antarktisz létrehozása mind a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzésével, mind pedig a környezetvédelem és kutatás EUMSZ-ben szabályozott szakterületével kapcsolatos vonatkozásokkal is rendelkezik. A CCAMLR keretében tervbe vett védett tengeri övezetek ugyanis egyrészt az Antarktisz tengeri élővilágának védelmét és kutatását (a Canberrai Egyezmény II. cikkének (1) bekezdése), tehát egy környezetpolitikai és adott esetben egy kutatáspolitikai célt szolgálnak, másrészt azok ezen erőforrások észszerű hasznosítását (a Canberrai Egyezmény II. cikkének (2) bekezdése), tehát különösen a fenntarthatóságra hangolt halászatot hivatottak lehetővé tenni.

80. Elméletileg tehát mind a környezetpolitika (az EUM-Szerződés XX. címe<sup>45</sup>) és adott esetben a kutatáspolitikai (az EUM-Szerződés XIX. címe) keretében fennálló hatáskörei, mind a közös halászati politika (az EUM-Szerződés III. címe) keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére vonatkozó hatásköre az Unió rendelkezésére állnak a tervezett védett tengeri övezetek létrehozásában való közreműködéséhez, minek körében az utóbbi hatáskört másfelől az EUMSZ 11. cikkben rögzített horizontális klauzula alapján a környezetvédelmi követelmények alapvető figyelembevételével mellett kell gyakorolni, és az ökoszisztéma-alapú megközelítést követ (az 1380/2013 rendelet 2. cikkének (3) bekezdése).

81. Ilyen helyzetben, amelyben több jogalap is szóba jöhet, az Unió belső és külső tevékenységével kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlat szerint súlyponti vizsgálatot kell elvégezni. Ha ugyanis valamely jogi aktus – mint a jelen esetben – kettős cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy döntő jelentőségűnek mutatkozik, míg a másik csak

42 Ebben az értelemben például: 2001. december 6-i 2/00 (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv) vélemény (EU:C:2001:664, 22. pont).

43 2006. január 10-i Bizottság kontra Tanács ítélet (Rotterdami Egyezmény, C-94/03, EU:C:2006:2, 50. pont); 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, 48. pont); 2014. december 18-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (A szociális jogi rendszerek kiterjesztése Törökországra, C-81/13, EU:C:2014:2449, 36. pont).

44 1988. február 23-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (Hormonális hatással bíró anyagok, 68/86, EU:C:1988:85, 24. pont); 1994. november 15-i 1/94 (A WTO-Egyezmény mellékletét képező megállapodások) vélemény (EU:C:1994:384, 52. pont); 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács ítélet (2015. évi rádiótvádközlési világerőkezelés, C-687/15, EU:C:2017:803, 42. pont).

45 Az ítélkezési gyakorlat nem teljesen egységes az Unió külső hatáskörének a környezetpolitika területén való pontos elhelyezését illetően. A 2001. december 6-i 2/00 (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv) véleményben (EU:C:2001:664, 44. pont) a Bíróság az EKSZ 175. cikket, a jelenlegi EUMSZ 192. cikket vette alapul. Nemrégiben hozott 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítéletében (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, 65. pont) viszont azt állapította meg, hogy a környezetvédelem területén az Unió „az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdésének negyedik francia bekezdése értelmében kifejezett külső hatáskörrel rendelkezik”. A 2006. május 30-i Bizottság kontra Írország ítélet (Sellafieldi MOX üzem, C-459/03, EU:C:2006:345, 90–92. pont) kifejezetten elismeri az Unió tengeri környezet védelme területén fennálló, az EKSZ 175. cikk és az EKSZ 174. cikk (1) bekezdése negyedik francia bekezdésének – a jelenlegi EUMSZ 192. cikk és az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdése negyedik francia bekezdésének – együttes olvasatából eredő külső hatáskörét. Végső soron azonban nem kell választ adni arra a kérdésre, hogy a jelen esetben az EUMSZ 191. cikk, az EUMSZ 192. cikk vagy e két rendelkezés kombinációja alkalmazandó-e, mivel az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének e) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdése alapján a hatáskör e változatok mindegyikében megoszlak az Unió és tagállamai között.

járolékos jellegű, a jogi aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél, illetve összetevő megkövetel. Valamely intézkedés csak egészen kivételesen alapítható egyszerre több jogalapra, mégpedig akkor, ha az egyidejűleg több cél elérésére irányul, vagy egyidejűleg egymástól elválaszthatatlan és egymáshoz viszonyítva nem járulékos jellegű több összetevőt foglal magában.<sup>46</sup>

82. Mint azt máshol már kifejtettem,<sup>47</sup> az említett súlyponti vizsgálat *vertikálisan* nem járhat az Unió hatásköreinek tagállamokkal szembeni kiterjesztésével; máskülönben csorbulna a hatáskör-átruházás elve (az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének első mondata és (2) bekezdése). E súlyponti vizsgálat azonban minden további nélkül alkalmazható *horizontálisan*, tehát ha egyértelmű, hogy az Unió az általa tervbe vett aktus minden összetevője tekintetében rendelkezik hatáskörökkel, és csak az e hatáskörök közötti megfelelő választásról van szó.

83. Ebben az esetben ez a helyzet: az Unió kétségtelenül rendelkezik hatáskörökkel a környezetvédelem, a kutatás és a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzése területén, amelyek együtt bizonyosan elegendőek ahhoz, hogy a CCAMLR keretében minden olyan intézkedésben közreműködjön, amelyek a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok tárgyát képezték, nevezetesen tehát különböző védett tengeri övezetek antarktiszi létrehozásának megvitatásában és az arról történő határozathozatalban. Az eljárás résztvevői között csak az vitatott, hogy az Unió e hatáskörei közül melyiket kellett súlypontilag alapul venni mindazon következménnyel, amellyel ez a tagállamok Unió oldalán való önálló nemzetközi fellépésének kérdése tekintetében járhat.

## 2. A kutatás védett tengeri övezetek keretében betöltött alárendelt szerepéről

84. Ami először a kutatás szempontját illeti, ez véleményem szerint csak alárendelt szerepet játszott a CCAMLR minden tervbe vett, a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok tárgyát képező intézkedése esetében.

85. Igaz ugyan, hogy a tervezett antarktiszi védett tengeri övezetek az ottani tengeri ökoszisztémák jobb kutatását is szolgálják. A vitatott dokumentumok ezért újra és újra megemlítik a kutatást.<sup>48</sup> A tervbe vett kutatási tevékenységek azonban nem öncélúak, hanem az Antarktiszi tengeri élővilág védelmének főlérendelt célját szolgálják, mint azt a CCAMLR a Canberrai Egyezmény és az Antarktiszi-szerződés rendelkezéseivel összhangban a zászlajára tűzte. A tervezett védett tengeri övezetek keretében végzendő kutatás tehát eredendő környezetpolitikai irányultsággal rendelkezik, és végső soron csak a környezetvédelem támogatását szolgáló intézkedésnek tekintendő.

86. Ugyanez a helyzet a 2016. évi megtámadott határozat keretében a gleccserek visszahúzódásának kutatására tervbe vett különleges övezetek tekintetében is. Felületes megközelítésben e területek kifejezetten „kutatási övezetként” történő megjelölése elismerten arra utalhat, hogy mindenesetre ezek esetében domináns lehet a kutatási szempont. Közelebbről szemügyre véve azonban e különleges területeken is inkább az ökoszisztémáknak és természeti erőknak az éghajlatváltozás elleni jobb küzdelemre és az antarktiszi állat- és növényvilág jobb védelmére irányuló kutatásáról van szó. A súlypont tehát itt szintén a környezetvédelmen, nem pedig önmagában a kutatáson van.

46 2001. december 6-i 2/00 (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv) vélemény (EU:C:2001:664, 23. pont); 2014. június 11-i Bizottság kontra Tanács ítélet (Keretmegállapodás a Fülöp-szigetekkel, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34. pont); 2016. június 14-i Parlament kontra Tanács ítélet (Tanzánia, C-263/14, EU:C:2016:435, 44. pont).

47 Lásd ezzel kapcsolatban: a Bizottság kontra Tanács ügyre („Vietnám” ügy) vonatkozó indítványom (C-13/07, EU:C:2009:190, 113. pont).

48 Lásd például a CCAMLR Weddell-tengeri védett tengeri övezet (WSMPA) létrehozására irányuló természetvédelmi intézkedésére vonatkozó, a C-659/16. sz. ügyben benyújtott keresetlevél A.2-B. mellékleteként benyújtott tervezet (14) preambulumbekendését: „research and monitoring related to the objectives of the WSMPA form an integral part of the management of the WSMPA”. Ezenkívül e tervezet 3. szakaszának S 11. és S 12. rendelkezése különleges kutatási célokat fogalmaz meg, a 7. szakasz rendelkezései pedig részletesen ismertetik a kutatási tevékenységek engedélyezésének és végrehajtásának módját.

87. Összességében tehát járulékos jellegűnek kell tekinteni a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok kutatási összetevőit, és e határozatok elfogadása ezért nem volt kutatáspolitikai jogalapra alapítható, más jogalapokkal kombinálva sem.

### 3. A környezetvédelmi vonatkozás halászati szemponttal szembeni túlsúlyáról

88. Az érdeklődés középpontjában a jelen esetben a környezetpolitika és a halászati politika közötti elhatárolás áll. E szemponttal, amelynek az eljárás résztvevői a C-626/15. sz. ügyben és a C-659/16. sz. ügyben helyesen szentelik fő figyelmüket, az ítélezési gyakorlat eddig csak érintőlegesen foglalkozott<sup>49</sup> azzal a következménnyel, hogy még alig-alig kerülhetett sor egyértelmű és a gyakorlatban alkalmazható kritériumok kidolgozására. A Bíróság csak azt állapította meg, hogy valamely intézkedés nem tekinthető csak azért a környezetvédelem területére tartozó aktusnak, mert figyelembe veszi a környezetvédelmi követelményeket, mivel e követelményeket a jelenlegi EUMSZ 11. cikkben rögzített horizontális klauzula alapján minden politikai területen figyelembe kell venni.<sup>50</sup> A Bíróság ezenkívül emlékeztetett arra, hogy a Szerződések környezetpolitikára vonatkozó rendelkezései nem érintik az Uniót a Szerződések egyéb rendelkezései alapján megillető hatásköröket.<sup>51</sup>

89. Sokkal gyakrabban foglalkozott eddig a Bíróság annak kérdésével, hogy miként kell elhatárolni egymástól az uniós intézményeket a közös kereskedelempolitika (az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdése) területén megillető hatásköröket a többi politikai területen, nem utolsósorban a környezetpolitika (EUMSZ 192. cikk) területén fennálló hatásköreiktől.<sup>52</sup> Az állandó ítélezési gyakorlatból következik, hogy önmagában az a körülmény, hogy az Unió valamely jogi aktusának bizonyos kihatásai lehetnek a harmadik állammal vagy államokkal folytatott kereskedelmi kapcsolatokra, nem elegendő annak megállapításához, hogy az említett aktust a közös kereskedelempolitika keretébe kell sorolni; az ilyen jogi aktus viszont kereskedelempolitikai jellegű, ha kifejezetten e kereskedelmi kapcsolatokat érinti, amennyiben a célja lényegében e kapcsolatok előmozdítása, elősegítése vagy szabályozása, és azokra közvetlen és azonnali hatást gyakorol.<sup>53</sup>

90. E kritériumok vezérfonalként *mutatis mutandis* a halászati politika és a környezetpolitika között a jelen esetben elvégzendő elhatárolásra is alkalmazhatók. Azok alapján önmagában az a körülmény, hogy az Unió valamely jogi aktusának bizonyos kihatásai lehetnek a halászatra, nem elegendő annak megállapításához, hogy az említett aktust a közös halászati politika keretébe kell sorolni. Eredendő halászati politikai intézkedésnek sokkal inkább csak akkor tekinthető az ilyen jogi aktus, ha

- kifejezetten a halászati tevékenységet érinti, amennyiben a célja lényegében e tevékenység előmozdítása, elősegítése vagy szabályozása, és
- a halászati tevékenységre közvetlen és azonnali hatást gyakorol.

49 Lásd különösen: 1993. november 24-i Mondiet ítélet (C-405/92, EU:C:1993:906); Wahl főtanácsnoknak a folyamatban lévő Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. ügyre vonatkozó indítványa (C-683/16, EU:C:2018:38).

50 1990. március 29-i Görögország kontra Tanács ítélet (Csernobil, C-62/88, EU:C:1990:153, 20. pont); 1993. november 24-i Mondiet ítélet (C-405/92, EU:C:1993:906, 27. pont).

51 1990. március 29-i Görögország kontra Tanács ítélet (Csernobil, C-62/88, EU:C:1990:153, 19. pont); 1993. november 24-i Mondiet ítélet (C-405/92, EU:C:1993:906, 26. pont).

52 Konkrétan a közös kereskedelempolitika és a környezetpolitika közötti elhatárolással kapcsolatban lásd például: 1990. március 29-i Görögország kontra Tanács ítélet (Csernobil, C-62/88, EU:C:1990:153); 2001. december 6-i 2/00 (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv) vélemény (EU:C:2001:664); 2002. december 12-i Bizottság kontra Tanács ítélet (Energy Star, C-281/01, EU:C:2002:761); 2006. január 10-i Bizottság kontra Tanács ítélet (Rotterdami Egyezmény, C-94/03, EU:C:2006:2).

53 2013. július 18-i Daiichi Sankyo és Sanofi-Aventis Deutschland ítélet (C-414/11, EU:C:2013:520, 51. pont); 2013. október 22-i Bizottság kontra Tanács ítélet (Feltételes hozzáféréseken alapuló szolgáltatások, C-137/12, EU:C:2013:675, 57. pont); 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2017:376, 36. pont); 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács ítélet (Felülvizsgált Lisszaboni Megállapodás, C-389/15, EU:C:2017:798, 49. pont).

91. Fordítva, az Unió valamely jogi aktusa nem tekinthető kizárólag azért a környezetpolitika körébe tartozónak, mert figyelembe veszi a környezetvédelmi követelményeket, mint ahogy ennek az EUMSZ 11. cikk alapján minden esetben meg kell történnie, hanem csak akkor, ha a környezetvédelmet állítja középpontba.

92. A 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok céljait, tartalmát és összefüggéseit<sup>54</sup> e kritériumok fényében vizsgálva nem tagadható, hogy a tervezett antarktisz védezt tengeri övezetek azok halászati tilalmaival és korlátozásaival közvetlen és azonnali hatásokat gyakorolnak a halászati tevékenységre. Mindazonáltal e védezt tengeri övezetek egyike esetében sem a halászat előmozdítása, elősegítése vagy akár csak szabályozása áll előtérben, hanem környezetpolitikai intézkedések egész sorának következményeként a halászat sokkal inkább több évtizedig teljesen tiltott lesz azokban bizonyos területrészekben, más területrészekben pedig legfeljebb bizonyos korlátok között megtűrt.

93. A tervezett védezt tengeri övezetek lényegi célja az Antarktisz ökoszisztémáinak, biológiai sokféleségének és élőhelyeinek megőrzése, kutatása és védelme, valamint az éghajlatváltozás káros hatásai elleni küzdelem ebben a globális éghajlat szempontjából rendkívül jelentős térségben.<sup>55</sup> Semmiképpen sem csak a kereskedelmi halászat tárgyát képező állatfajok tartoznak a védezt állatfajok körébe, hanem például a madarak (köztük a pingvinek) és a tengeri emlősök (például a fókák és bálnák) is.

94. *Tartalmi* szempontból a CCAMLR-nek a különböző védezt tengeri övezetek létrehozására vonatkozó tervezett előírásai elismerten intenzíven foglalkoznak ugyan a halászhajók tevékenységének szabályozásával, mindazonáltal olyan értelemben, hogy a halászat ezen övezetekben széles körben meg lesz tiltva, és csak kivételesen, néhány kisebb területrészen lesz megengedett szigorú feltételek mellett.<sup>56</sup> Ki kell emelni ezenkívül, hogy az említett előírások semmiképpen sem korlátozódnak a halászati tevékenységekre, hanem például a hulladéklerakást vagy a hulladék tengerbe ürítését is megtiltják.<sup>57</sup> Ezenkívül annak megvizsgálása is elő van írva, hogy miként alakulnak a védezt tengeri övezetek halászati tevékenységeknél otthont adó és ilyen tevékenységeket nélkülöző területrészeinek ökoszisztémái,<sup>58</sup> ami eredendően nem halászati politikai intézkedés.

95. A tervezett védezt tengeri övezetek hátterét képező *összefüggést* szintén nem kizárólag a halászati politika határozza meg, hanem az általános környezetvédelmi megfontolásokat foglal magában. Jóllehet a halászat jóval jelentősebb szerepet játszik a Canberrai Egyezményben, mint az Antarktisz-szerződéssel kapcsolatos egyéb nemzetközi megállapodásokban, például a Madridi Környezetvédelmi Jegyzőkönyvben.<sup>59</sup> Mint azt a Bizottság helyesen hangsúlyozza, a halászatnak az Antarktisz tengeri élővilágának észszerű – többek között fehérjeforrásként való – hasznosítására tekintettel történő

54 A szóban forgó jogi aktus céljának, tartalmának és összefüggésének jelentőségével kapcsolatban lásd még egyszer a jelen indítvány fenti 76. pontját.

55 Lásd például a CCAMLR Weddell-tengeri védezt tengeri övezet létrehozására irányuló természetvédelmi intézkedésére vonatkozó tervezet (hivatkozás a 48. lábjegyzetben) (8) preambulumbekendését, amely kifejezi a kívánságot „to ensure that areas vulnerable to the effects of climate change and impacts by human activities are protected in recognition of their global and regional environmental and scientific importance”. Ugyanezen tervezet (9) preambulumbekendése ezenkívül hangsúlyozza, „that the Weddell Sea has largely pristine ecosystems and diverse marine living resources and that it is crucial for global ocean circulation and the world’s climate, and is also an ideal area for studying ecosystem effects, resilience and adaptive capacity to climate change and ocean acidification separate from the impacts of human activities, such as fishing”. E tervezet 3. szakaszában a védezt tengeri övezet általános céljaival kapcsolatos G 1–G 6. előírás keretében másfelől túlnyomórészt az ökoszisztémák, a biológiai sokféleség és az élőhelyek védelméről, valamint az éghajlatváltozás hatásairól van szó.

56 Lásd például a CCAMLR Weddell-tengeri védezt tengeri övezet létrehozására irányuló természetvédelmi intézkedésére vonatkozó tervezet (hivatkozás a 48. lábjegyzetben) 5. szakaszát, amely felsorolja a „[r]estricted, prohibited and managed activities[t]”, minek körében a 4. előírás rögzíti az általános szabályt: „fishing activities are prohibited”.

57 Lásd például a CCAMLR Weddell-tengeri védezt tengeri övezet létrehozására irányuló természetvédelmi intézkedésére vonatkozó tervezet (hivatkozás a 48. lábjegyzetben) 5. szakaszának 5. előírását: „Dumping or discharging of any waste or other matter and the introduction of any sewage [...] is prohibited”.

58 Lásd például a CCAMLR Weddell-tengeri védezt tengeri övezet létrehozására irányuló természetvédelmi intézkedésére vonatkozó tervezet (hivatkozás a 48. lábjegyzetben) mellékletében foglalt, a „Weddell Sea Marine Protected Area Management Plan[re]” vonatkozó tervezet 2.3. szakaszát: „The Fisheries Research Zone includes both fished areas and unfished reference areas to advance our understanding about the ecosystem effects of longline fishing [...]”.

59 Az Antarktisz-szerződés 1991. október 4-én Madridban aláírt környezetvédelmi jegyzőkönyve.



szabályozása nem lebecsülendő jelentőséggel bír a Canberrai Egyezmény keretében (lásd ezen egyezmény II. cikkének (2) és (3) bekezdését<sup>60</sup>). A szerződő feleket – és ezzel a CCAMLR-nek a védett tengeri övezetek antarktisi létrehozásáról határozó tagjait – mindazonáltal a Canberrai Egyezmény keretében is a tisztán gazdasági dimenzió túlmutató kötelezettség terheli azzal kapcsolatban, hogy megvédjék az antarktisi természeti környezetet mindenfajta káros emberi beavatkozástól (lásd a Canberrai Egyezménynek az Antarktisz-szerződés IX. cikke (1) bekezdésének f) pontjával összefüggésben értelmezett V. cikkének (2) bekezdését<sup>61</sup>). Ilyen emberi beavatkozásra kétségtelenül sor kerülhet a halászaton kívül is: a Tanács nagyon helyesen utal az ásványi kincsek kinyerését szolgáló fúrások lehetőségére. Számomra az is elképzelhetőnek tűnik ezenfelül, hogy előbb-utóbb a szélerőművek létesítésének kérdése is felmerülhet majd.

96. Minderre tekintettel a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok tárgyát képező, tervezett antarktisi védett tengeri övezetek esetében eredendően környezetpolitikai tervekről, nem pedig a közös halászati politika keretében elfogadandó állományvédelmi intézkedésekről van szó.

97. Lehetséges, hogy a környezetvédelmi követelmények – mint azt a Bizottság hangsúlyozza – a közös halászati politika keretében is fontos szerepet játszanak, és ott egy fenntarthatóságra irányuló, ökoszisztéma-alapú megközelítéshez vezetnek (az 1380/2013 rendelet 2. cikke), mint azt az EUMSZ 11. cikkben rögzített horizontális klauzula megkívánja. Mindazonáltal a jelen ügyekben megtámadott 2015. és 2016. évi határozatok tárgyát képező antarktisi védett tengeri övezetek súlypontjuk alapján nem környezetpolitika célkitűzéssel rendelkező halászati politikai intézkedéseknek, hanem a halászatra – mindenképpen hangsúlyos – hatásokat gyakorló környezetvédelmi intézkedéseknek minősülnek.

98. A Tanács helyesen alapította tehát a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokat kizárólag a környezetpolitikára, a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére vonatkozó uniós hatáskörök helyett.

99. A jelen esetben tehát egyértelműen más a helyzet, mint a folyamatban lévő Deutscher Naturschutzring ügyben,<sup>62</sup> amelyben nem egy védett tengeri övezet létrehozásának egésze vitatott, hanem csak az e védett övezetre vonatkozó előírások halászat területén történő végrehajtásával kapcsolatos egyes intézkedések. Logikus az ilyen konkrét végrehajtási intézkedéseket halászati politikai jogalapokra, erőteljesebb környezetpolitikai jelleggel rendelkező végrehajtási intézkedéseket pedig a környezetpolitikára alapítani.

*4. A Bizottság első jogalapjának sorsáról a Bizottság által előnyben részesített jogalaptól eltérő jogalap azonosítása esetén*

100. Fenti megállapításaim alapján nem megalapozott tehát a Bizottság azon érve, hogy a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok anyagi jogalapja a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére vonatkozó uniós hatáskörben rejlik; sokkal inkább a Tanács és a Tanácsot támogató beavatkozók azon álláspontja igazolódik be, hogy az Unió környezetpolitikai hatásköreit kellett alapul venni.

<sup>60</sup> Lásd ezenkívül a Canberrai Egyezmény második preambulumbekzdését, amely kiemeli a tengeri élőlények koncentrált előfordulását az antarktisi vizekben, továbbá a fokozott érdeklődést fehérjeforrásként való hasznosításuk lehetőségei iránt.

<sup>61</sup> Lásd ezzel kapcsolatban újból a Canberrai Egyezmény preambulumát, amely egyrészt rendkívül kiemelkedő helyen „a környezetvédelem és az Antarktisz környező tengerek ökológiai rendszere érintetlen állapota megőrzésének jelentőségét” emeli ki (első preambulumbekzdés), másrészt pedig „az Antarktisz-szerződésben részt vevő tanácskozó felek elsődleges felelősségét az antarktisi környezet megőrzésében és védelmében, és különösen az Antarktisz-szerződés IX. cikke (1) bekezdésének f) pontjából eredően az antarktisi élővilág megőrzése és védelme tekintetében rájuk háruló felelősséget” hangsúlyozza (hatodik preambulumbekzdés).

<sup>62</sup> Lásd ezzel kapcsolatban: Wahl főtanácsnoknak a folyamatban lévő Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. ügyre vonatkozó indítványa (C-683/16, EU:C:2018:38).

101. Elhamarkodott lenne mindazonáltal a C-626/15. sz. ügyben és a C-659/16. sz. ügyben előterjesztett első jogalapot csupán azért elutasítani, mert a Bizottság abban tévesen a közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzésére vonatkozó kizárólagos uniós hatáskörre hivatkozik (az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja). Ugyanis a voltaképpeni és sokkal alapvetőbb kifogás, amelyre a Bizottság az első jogalapjában hivatkozik, egy másik: mint az a Bíróság elé terjesztett beadványaiból és szóbeli érveléseiből egyaránt kiderül, a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Tanács arra kötelezte a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokban, hogy a vitatott dokumentumokat az Unió és tagállamai közös nevében nyújtsa be a CCAMLR-nek, jóllehet lehetséges és elegendő lett volna kizárólag az Unió nevében fellépni.

102. Mint azt a következőkben kifejtem, a Bizottság e központi kifogása akkor is indokolt, ha a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokat a Tanács és a Tanácsot támogató beavatkozók jogi álláspontjával összhangban a környezetpolitika, nem pedig a Bizottság által előnyben részesített közös halászati politika körébe kell sorolni. Ugyanis a környezetpolitika keretében egyrészt jogilag nem volt szükséges, hogy a tagállamok a CCAMLR szerveiben való vegyes fellépés útján közreműködjenek az Unió oldalán (erről lásd nyomban az a) pontot), másrészt a tagállamoknak lehetőségük sem maradt az önkéntes részvételre (erről lásd lentebb a b) pontot).

103. A „*ne ultra petita*” elve nem akadályozza meg a Bíróságot abban, hogy a C-626/15. sz. ügyben és a C-659/16. sz. ügyben előterjesztett első jogalaprak a Bizottság által megjelölttől eltérő indokkal adjon helyt. A Bíróság ugyanis nem „a felek szócsöve”.<sup>63</sup> Ennek megfelelően nem kötheti magát kizárólag a felek által az állításaik alátámasztására felhozott érvekhez, mivel adott esetben arra kényszerülne, hogy határozatát téves jogi megállapításokra alapítsa.<sup>64</sup>

#### *a) A tagállamok közreműködése jogi szükségességének hiányáról*

104. Az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének e) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdése alapján a környezetpolitika ugyan a sem az Unió, sem a tagállamok kizárólagos használatára nem rendelt megosztott hatáskörök közé tartozik. A *megosztott* hatáskör fennállása azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy külső területen minden esetben *vegyesen* kellene fellépnie az Uniónak és tagállamainak, mely esetben külső tevékenysége tekintetében az Unió szükségszerűen arra lenne utalva, hogy a tagállamok az Unió oldalán közreműködjenek.

105. Szpunar főtanácsnok rendkívül találóan fogalmazta meg ezt:<sup>65</sup> a „megosztott hatáskör” és a „vegyes megállapodás” (vagy a jelen esetre vonatkoztatva a „vegyes külső fellépés”) két külön kérdés.<sup>66</sup>

106. Lehetséges, hogy az Unió a legtöbb olyan esetben, amelyben egyedül lép fel a nemzetközi szintén, kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik az EUMSZ 3. cikk (1) vagy (2) bekezdése alapján. Ilyen kizárólagos hatáskör fennállása azonban nem szükségszerű feltétele annak, hogy az Unió egyedül – vagyis oldalán a tagállamok nélkül – köthessen harmadik államokkal nemzetközi megállapodásokat, vagy járhatson el nemzetközi szervezetekben.

107. Ebben az értelemben a Bíróság csak nemrégiben, a nemzetközi vasúti fuvarozással kapcsolatos ítéletében, az úgynevezett „COTIF-ítéletben” kifejezetten elutasította azt az elképzelést, amely szerint egy, az Unió és tagállamai közötti megosztott hatáskörök alá tartozó területen az Unió külső hatáskörei nem állhatnak fenn, kivéve ha e megosztott hatáskörök az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése

63 Ahogy azt korábban Léger főtanácsnok is megállapította a Parlament kontra Gutiérrez de Quijano y Lloréns ügyre vonatkozó indítványában (C-252/96. P, EU:C:1998:157, 36. pont).

64 Ebben az értelemben: 2004. szeptember 27-i UER kontra M6 és társai végzés (C-470/02 P, EU:C:2004:565, 69. pont); 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 65. pont).

65 Szpunar főtanácsnok Németország kontra Tanács ügyre (COTIF-ügy) vonatkozó indítványa (C-600/14, EU:C:2017:296, 83. pont és az azt megelőző cím).

66 Ugyanebben az értelemben: 2006. május 30-i Bizottság kontra Írország ítélet (Sellafieldi MOX üzem, C-459/03, EU:C:2006:345, 93. pont).



szerinti mechanizmus (tehát lényegében az AETR-ely) alapján kizárólagos hatáskörökké váltak.<sup>67</sup> Az említett ítéletből kiderül továbbá, hogy a nemzetközi megállapodásokat az Unió akkor is jóváhagyhatja egyedül, ha azok a megosztott hatáskör egyik területére tartoznak, feltéve hogy a Tanácsban megszerezhető az ilyen eljáráshoz szükséges többség.<sup>68</sup>

108. Az Uniónak és tagállamainak csak akkor kell vegyesen fellépniük a nemzetközi szintéren, ha az Unió maga nem rendelkezik elegendő kizárólagos vagy megosztott jellegű hatáskörrel ahhoz, hogy harmadik államokkal szemben vagy nemzetközi szervezetben egyedül járjon el. A nemzetközi szintéren csak annyiban van feltétlenül szükség a tagállamok Unió oldalán való közreműködésére, amennyiben az Unió nem rendelkezik saját hatáskörökkel.<sup>69</sup>

109. E szükségesség azonban a jelen esetben nem állt fenn: környezetpolitikai hatáskörei alapján az Unió kétségtelenül elegendő saját hatáskörrel rendelkezett ahhoz, hogy egyedül vegyen részt a védett tengeri övezetek antarktiszi létrehozásának CCAMLR keretében történő megvitatásában, és az arról történő határozathozatalban. A Tanács és a Tanácsot támogató beavatkozók kérdésre sem tudtak egyetlen olyan intézkedést sem megnevezni a szóban forgó védett tengeri övezetekkel összefüggésben, amelyhez a jelen esetben hiányzott volna a szükséges uniós hatáskör.

110. Igaza van tehát a Bizottságnak akkor, amikor azzal érvel, hogy jogilag még akkor sem volt szükséges a vitatott dokumentumokat a CCAMLR-nek az Unió és tagállamai közös nevében benyújtani és a vitatott álláspontokat a CCAMLR-ben ugyanígy leadni, ha a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokat a környezetpolitika területén fennálló megosztott hatáskörök keretébe soroljuk.

*b) Az egyes tagállamok önkéntes részvételére vonatkozó lehetőség hiányáról*

111. Meg kell még vizsgálni, hogy az Unió környezetpolitikai hatásköreinek alapulvételére tekintettel lehetőségük maradt-e a tagállamoknak *önként* fellépni az Unió oldalán a CCAMLR keretében. Ez mindazonáltal értelemszerűen nem minden tagállamot érinthet, hanem csak azokat, amelyek ténylegesen maguk is a CCAMLR tagjai,<sup>70</sup> mert csak e tagállamok vesznek részt a CCAMLR tanácskozásaiban és határozathozatalában.

112. Az ezzel kapcsolatos megfontolások kiindulópontjának az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdésének kell lennie, amely az Unió és tagállamai között megosztott hatáskörök működési módját írja le. Szövege szerint e rendelkezés nemcsak a jogalkotási tevékenységre vonatkozik, hanem teljesen általánosan kötelező erejű jogi aktusok elfogadására is, és ezért a jelen ügyekben megtámadottakhoz hasonló, az Unió külső tevékenysége körébe tartozó határozatokra is alkalmazható.

67 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, 61. pont).

68 Lásd ezzel kapcsolatban: 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, 68. pont). A Bíróság itt a 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) véleményben (EU:C:2017:376, a 243. ponttal összefüggésben értelmezett 244. pont) röviddel korábban tett kijelentését relativizálja, mely véleményben még abból indult ki, hogy a valamely nemzetközi egyezményben szereplő, az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartozó kötelezettségvállalásokat „az Unió nem hagyhatja jóvá egyedül”.

69 Ez volt a helyzet például a WTO-egyezmény mellékletét képező megállapodások egyes olyan szabályozási területeiben való megállapodással, amelyek tekintetében a közös kereskedelempolitika akkoriban nem nyújtott megfelelő jogalapot (lásd ezzel kapcsolatban: 1994. november 15-i 1/94 [A WTO-egyezmény mellékletét képező megállapodások] vélemény, EU:C:1994:384). Ugyanez vonatkozik manapság a Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodásra (lásd ezzel kapcsolatban: 2017. május 16-i 2/15 [Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás] vélemény, EU:C:2017:376).

70 A részletekkel kapcsolatban lásd a jelen indítvány fenti 18. pontját.

113. Az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdése szerint a megosztott hatásköröket az jellemzi, hogy a tagállamok a hatásköröket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta (az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdésének második mondata); a tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatásköröket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról (az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdésének harmadik mondata).

114. Jelen esetben – annak ellenére, hogy az eljárás egyes résztvevői ennek ellenkezőjét bizonygatták a Bíróság előtti tárgyaláson – nem állnak fenn olyan objektív és felülvizsgálható körülmények, amelyek alapján megállapítható lenne, hogy a Tanács nem kívánta gyakorolni az Unió fennálló környezetvédelmi hatásköreit.<sup>71</sup> Éppen ellenkezőleg: a 2015. évi megtámadott határozat a környezetpolitika alapulvétele mellett kifejezetten felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy a 2015. évi 34. éves CCAMLR-ülésre nyújtson be a CCAMLR-nek egy vitaanyagot az Unió nevében (is). Szintén a környezetpolitikát alapul véve a 2016. évi megtámadott határozat formálisan az Unió által a CCAMLR 2016. évi 35. éves ülésén képviselendő álláspontot alakít ki. Egyáltalán nem állítható tehát, hogy a Tanács nem gyakorolta az Unió környezetvédelmi hatáskörét a két megtámadott határozatban.

115. Jelen esetben olyan objektív és felülvizsgálható körülmények sem állnak fenn, amelyek alapján megállapítható lenne, hogy a Tanács politikai megfontolásokból csak részlegesen gyakorolta az Unió környezetvédelmi hatásköreit a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokban. A Tanács a fellépésre vonatkozó jogi kötelezettség hiányában a jelen esetben ugyan mindenképpen megállapíthatta volna, hogy az Unió nem fogja teljeskörűen gyakorolni a környezetvédelem területén fennálló hatásköreit. Azonban nyilvánvalóan nem ezt az utat választotta. Ellenkezőleg, mindkét megtámadott határozatnak a CCAMLR 2015. és 2016. évi éves ülésein a szóban forgó védett tengeri övezetek létrehozásával kapcsolatban megvitandó vagy meghozandó összes intézkedés a tárgyát képezte. A megtámadott határozatokból sehol sem derül ki, hogy az Unió lemondana környezetpolitikai hatásköreinek gyakorlásáról a CCAMLR keretében tervbe vett intézkedések valamely konkrét része tekintetében,<sup>72</sup> és ezen intézkedéseket a tagállamok felelősségi körében kívánná hagyni.

116. Számomra az a körülmény, hogy a Tanács a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokban végeredményben a CCAMLR-ben az Unió és tagállamai nevében való közös fellépés mellett foglalt állást, egyes-egyedül arra tűnik visszavezethetőnek, hogy a Tanács tévesen<sup>73</sup> egyszerűen egy tekintet alá vette a megosztott hatásköröket és a vegyes fellépést, nem pedig arra, hogy az Unió nem rendelkezett hatáskörökkel a CCAMLR keretében megvitandó vagy meghozandó intézkedések konkrét részei tekintetében, vagy az Unió szándékosan nem kívánta gyakorolni hatásköreinek egyes vonatkozásait.

117. Minderre tekintettel abból kell kiindulni, hogy az Unió nemcsak hogy hatáskörrel rendelkezett a környezetpolitika területén a CCAMLR keretében megvitandó vagy meghozandó összes intézkedés tekintetében, hanem azt teljeskörűen gyakorolta is. Az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdésének második mondata alapján ezért a tagállamok nem gyakorolhatták saját hatásköreiket ugyanazon tárgykörök vonatkozásában, még a CCAMLR keretében az Unió oldalán való fellépés útján sem.

118. Ugyanez következik egyébként az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdéséből is.

71 A 2006. május 30-i Bizottság kontra Írország ítélet (Sellafieldi MOX üzem, C-459/03, EU:C:2006:345, különösen a 96. pont) és a 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, a 68. pont második mondata) arra enged következtetni, hogy az Unió az adott esetben dönthet arról, hogy a megosztott hatáskörök valamelyik területén önmagukban fennálló hatásköreit nem teljeskörűen, hanem csak részlegesen gyakorolja, és így lehetőséget hagy a tagállamok önálló fellépésének.

72 Egyes konkrétan megnevezett állatfajok védelmére vagy a gleccserek visszahúzódása problémakörének kutatására szolgáló egyes intézkedések végrehajtására kell például gondolni.

73 Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány fenti 104–110. pontját.

119. Az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdésének második albekezdése leszögezi ugyan, hogy a tagállamok arra vonatkozó hatásköre, hogy nemzetközi fórumokon tárgyalásokat folytassanak és nemzetközi megállapodásokat kössenek, érintetlen marad. Mint azt azonban e klauzula szövege egyértelművé teszi („[a]z előző albekezdés nem érinti a tagállamok [...] hatáskörét [...]”<sup>74</sup>), a tagállamok csak az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdésének első albekezdésében szabályozott tárgykörök, tehát a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal folytatott „együtműködésre vonatkozó részletes szabályok” vonatkozásában rendelkeznek fennmaradó külső környezetvédelmi hatáskörrel. Jelen esetben azonban éppen nem erről van szó. A 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok tárgyát ugyanis nem az Unió és a CCAMLR közötti „együtműködésre vonatkozó részletes szabályok”, hanem védett tengeri övezetek antarktisz létrehozására irányuló konkrét anyagi jogi intézkedések képezik.

120. Az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdésének második albekezdéséből nem vezethető le egy szélesebb körű általános hatáskörfenntartás a tagállamok javára a környezetvédelem területén. A környezetvédelmi hatáskörök máskülönben elveszítene az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének e) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdése szerinti, az Unió és a tagállamok között megosztott hatásköri jellegüket, és pusztán mind az Unió, mind a tagállamok – és adott esetben egyszerre mindkettő – által bármikor gyakorolható párhuzamos hatáskörökké válnának. Ez azonban nem lenne összeegyeztethető azzal, hogy a Szerződések megalkotóinak szándéka szerint az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdésének második albekezdése (korábban az EKSZ 130r. cikk (4) bekezdésének második albekezdése) kifejezetten nem érintheti az AETR ítélkezési gyakorlat elveit,<sup>75</sup> ami párhuzamos hatáskörök esetén lehetetlen lenne.

121. Legfeljebb az jöhet szóba, hogy az EUMSZ 193. cikk alapján egyes tagállamok azt tűzik célul, hogy nemzetközi szinten szigorúbb környezetvédelmi követelményekre vállalnak kötelezettséget, mint az Unió, és e célkitűzéssel saját nevükben kívánnak közreműködni a nemzetközi szervek tanácskozásaiban és határozathozatalában.<sup>76</sup> Jelen esetben azonban ez sem állapítható meg objektív és felülvizsgálható körülmények alapján. Ellenkezőleg, az uniós intézmények és a tagállamok között konszenzus állt fenn a CCAMLR keretében tervbe vett, védett tengeri övezetek létrehozására irányuló intézkedések tartalmát illetően.

122. Jelen esetben az egyes tagállamok az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésére hivatkozva sem működhetnek közre önként az Unió oldalán. Jóllehet e rendelkezés leszögezi, hogy többek között a kutatás területén a tagállamok akkor sincsenek akadályozva saját hatásköreik gyakorlásában, ha az Unió saját intézkedéseket tesz. A jelen ügyekben konkrétan szóban forgó, védett tengeri övezetek létrehozására irányuló CCAMLR-tanácskozásokat és -intézkedéseket azonban – mint már fent megállapítást nyert<sup>77</sup> – nem a kutatás körébe kell sorolni. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a tagállamok egyedül vagy az Unió oldalán vegyenek részt a CCAMLR keretében megvitatandó vagy meghozandó más olyan intézkedésekben, amelyek súlypontja a kutatáson van.

123. Legvégül arra kell még rámutatni, hogy az Antarktiszon egyes tagállamok területi érdekekkel rendelkeznek az Európai Unió alapító szerződéseinek és az uniós politikáknak az alkalmazási körén kívül.<sup>78</sup> Nem zárható ki, hogy az érintett tagállamok ezen érdekek megóvása érdekében saját nevükben részt vesznek az Unió oldalán a CCAMLR keretében történő tanácskozásokban és határozathozatalban,

<sup>74</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>75</sup> Lásd ezzel kapcsolatban az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 10. nyilatkozatot (az Európai Közösséget létrehozó szerződés 109., 130r. és 130y. cikkéhez fűzött nyilatkozat, HL 1992. C 191., 100. o.): „A konferencia álláspontja szerint a 109. cikk (5) bekezdése, a 130r. cikk (4) bekezdésének második albekezdése és a 130y. cikk nem érinti a Bíróság AETR-ügyben hozott ítéletéből eredő elveket.”

<sup>76</sup> A jelen ügyekben szóban forgó védett tengeri övezetekhez hasonló övezetek vonatkozásában például elképzelhető lenne, hogy egyes tagállamok nemzetközi kötelezettséget szeretnének vállalni arra, hogy mindenféle emberi tevékenységről teljeskörűen lemondanak az antarktisz vizeken, ahelyett hogy csak az Unió által tervbe vett korlátozásokat vállalják.

<sup>77</sup> Lásd a jelen indítvány fenti 84–87. pontját.

<sup>78</sup> Ez konkrétan a Francia Köztársaságra és az Egyesült Királyságra vonatkozik.

feltéve hogy a kérdéses érdekeket konkrétan megjelölik. Jelen esetben azonban nem állnak fenn olyan objektív és felülvizsgálható körülmények, amelyek alapján ez lenne megállapítható. A 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok, amelyek nem csak *egyes* tagállamoknak, hanem *valamennyi* tagállamnak lehetőséget biztosítanak a CCAMLR-ben az Unió oldalán való részvételre, szintén teljesen nyilvánvalóan túllépik az említett területi érdekek megóvásához szükséges mértéket.

### 5. Közbenső következtetés

124. Mindent egybevetve tehát a Bizottság C-626/15. sz. ügyben és C-659/16. sz. ügyben előterjesztett első jogalapja nyomán meg kell semmisíteni a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokat, amennyiben azok azt írják elő, hogy az Unió nem egyedül, hanem csak az Unió és tagállamai közös nevében fogja benyújtani a szóban forgó vitaanyagokat, illetve előadni a szóban forgó álláspontokat a CCAMLR keretében.

### B. Az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésére alapított második jogalapról

125. Második jogalapjával a Bizottság az Unió EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében rögzített kizárólagos külső hatáskörének figyelmen kívül hagyását rója fel a Tanácsnak. Úgy véli, hogy a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok a közös szabályokat érintették, és megváltoztatták azok alkalmazási körét az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének utolsó tagmondata értelmében, amely az AETR-elvet kodifikálta.<sup>79</sup>

126. E második jogalap előterjesztésére csak másodlagosan kerül sor. Mivel a fent kifejtettek alapján már a Bizottság első jogalapja is a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok megsemmisítéséhez vezet, a második jogalappal már csak a teljesség kedvéért, röviden foglalkozom.

127. A Bizottság egyrészt arra hivatkozik, hogy a CCAMLR keretében tervbe vett, védett tengeri övezetek létrehozására irányuló intézkedések érinthetik az Unió CCAMLR keretében való fellépésére vonatkozó 2014. évi többéves tanácsi álláspontot.<sup>80</sup>

128. E tekintetben elegendő arra utalni, hogy e többéves álláspont már annak szövege alapján is csupán a közös halászati politika területére tartozó kérdésekre vonatkozik. Mivel azonban a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokat – mint fent megállapítást nyert<sup>81</sup> – nem a közös halászati politika, hanem a környezetpolitika keretébe kell sorolni, eleve kizárt a 2014. évi többéves álláspont érintettsége.

129. A Bizottság másrészt azzal érvel, hogy a CCAMLR keretében tervbe vett, védett tengeri övezetek létrehozására irányuló intézkedések érinthetik a 600/2004/EK rendeletet<sup>82</sup> és a 601/2004/EK rendeletet.<sup>83</sup>

130. Az említett két rendelet közül az első valóban bizonyos technikai intézkedéseket, a második pedig bizonyos ellenőrző intézkedéseket szabályoz az Antarktisz tengeri élővilágának védelméről szóló egyezmény (a Canberrai Egyezmény) hatálya alá tartozó területen folytatott halászati tevékenységekre vonatkozóan. Nyilvánvaló tehát, hogy a lehetséges halászati tilalmak és korlátozások, amelyek a tervezett antarktisz-i védett tengeri övezetek részeként a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok

<sup>79</sup> 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet (Műsorsugárzó szervezetek jogainak védelme, C-114/12, EU:C:2014:2151, 64–67. pont); 2014. november 26-i Green Network ítélet (C-66/13, EU:C:2014:2399, 27. és 28. pont).

<sup>80</sup> Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány fenti 23. pontját.

<sup>81</sup> Lásd ezzel kapcsolatban különösen a jelen indítvány fenti 88–98. pontját.

<sup>82</sup> Az Antarktisz tengeri élővilágának védelméről szóló egyezmény hatálya alá tartozó területen folytatott halászati tevékenységekre vonatkozó bizonyos technikai intézkedések megállapításáról szóló, 2004. március 22-i 600/2004/EK tanácsi rendelet (HL 2004. L 97., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 7. kötet, 43. o.).

<sup>83</sup> Az Antarktisz tengeri élővilágának védelméről szóló egyezmény hatálya alá tartozó területen folytatott halászati tevékenységekre vonatkozó bizonyos ellenőrző intézkedések megállapításáról, valamint a 3943/90/EGK, a 66/98/EK és az 1721/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. március 22-i 601/2004/EK tanácsi rendelet (HL 2004. L 97., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 51. kötet, 52. o.).



tárgyát képezték, érinthetik e rendeleteket, vagy megváltoztathatják azok alkalmazási körét. Tudvalevő, hogy a vonatkozó ítélkezési gyakorlat szerint már az is elegendő az ilyen érintettség vagy az alkalmazási kör ilyen megváltoztatásának veszélyéhez, hogy a nemzetközi szinten megvitatandó és meghozandó intézkedések az uniós szinten alkalmazandó közös szabályok hatálya alá tartoznak,<sup>84</sup> anélkül hogy feltétlenül ellentétnek kellene fennállnia azok tartalma között.<sup>85</sup>

131. Figyelembe kell azonban venni, hogy a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok keretében a halászat szabályozása csak alárendelt jelentőséggel bír, és csupán a CCAMLR védett tengeri övezetek antarktisi létrehozására irányuló tervezett intézkedéseinek egyik részét képezi.

132. Még ha tehát az Unió az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének utolsó tagmondata alapján kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik is a 600/2004 rendeletben és a 601/2004 rendeletben szabályozott intézkedések tekintetében, e kizárólagos hatáskör akkor is csak részlegesen, a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatok egyes részeihez használható fel jogalapként, és nem alkalmas arra, hogy az e határozatokban előírt intézkedések mindegyikét arra alapítsák.

133. Ha tehát a második jogalap jelentőséggel bírna a C-626/15. sz. ügyben és a C-659/16. sz. ügyben, azt mint megalapozatlant el kellene utasítani.

### ***C. A megtámadott határozatok joghatásainak fennmaradásáról***

134. Ha a Bíróság az első jogalap keretében általam javasoltaknak megfelelően részlegesen megsemmisíti a 2015. és 2016. évi megtámadott határozatokat, akkor felmerül a kérdés, hogy az EUMSZ 264. cikk második bekezdése alapján fenn kell-e tartani e határozatok megsemmisített részeinek joghatásait.

135. A Bizottság helyesen mutat rá arra, hogy az ilyen részleges megsemmisítés csak annyiban érinti a megtámadott határozatokat, amennyiben azok az Unió és tagállamai vegyes fellépését írják elő a CCAMLR keretében. Sem az Unió 34. és 35. éves CCAMLR-ülése keretében való fellépése nem vesztí el a jogalapját, sem az Unió által ezen üléseken benyújtott vitaanyagok és általa képviselt álláspontok tartalma nem érintett.

136. A megtámadott határozatok részleges megsemmisítése mindazonáltal az uniós jog szempontjából megfosztja legitimitásától a tagállamok Unió oldalán való fellépését a CCAMLR 34. és 35. éves ülése keretében. Mivel az Unió egyes tagállamai ténylegesen közreműködtek a CCAMLR említett éves ülések keretében meghozott határozataiban, nem utolsósorban a Ross-tengeri védett tengeri övezet létrehozására vonatkozó határozatban, a nemzetközi kapcsolatokban kétségek merülhetnek fel az Unió és tagállamai által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát illetően.

137. Minderre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy bármiféle jogbizonytalanság elkerülése érdekében az EUMSZ 264. cikk második bekezdése alapján tartsa fenn a megtámadott határozatok megsemmisített részeinek joghatásait.

<sup>84</sup> Lásd ezzel kapcsolatban: 2014. október 14-i 1/13 (Harmadik államoknak a Hágai Egyezményhez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2303, 71. pont); 2014. november 26-i Green Network ítélet (C-66/13, EU:C:2014:2399, 29. pont); 2017. február 14-i 3/15 (A megjelent művekhez való hozzáféréstől szóló marrákési egyezmény) vélemény (EU:C:2017:114, 105. pont); 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2017:376, 181. pont).

<sup>85</sup> Lásd ezzel kapcsolatban: 1993. március 19-i 2/91 (Az ILO 170. sz. egyezménye) vélemény (EU:C:1993:106, 25. és 26. pont); 2014. október 14-i 1/13 (Harmadik államoknak a Hágai Egyezményhez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2303, 86. pont); 2017. február 14-i 3/15 (A megjelent művekhez való hozzáféréstől szóló marrákési egyezmény) vélemény (EU:C:2017:114, 113. pont); 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2017:376, 201. pont).

#### **D. A költségekről**

138. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel az általam javasolt megoldás szerint a Tanács végeredményben mindkét ügyben peresztes lett, a Bizottság pedig mindkét ügyben ilyen irányú kérelmet terjesztett elő, mindkét ügyben kötelezni kell a Tanácsot a költségek viselésére. Ettől eltérően azonban a Tanács oldalán beavatkozó tagállamok az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése alapján mindkét ügyben maguk viselik saját költségeiket.

#### **VII. Végkövetkeztetések**

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

- 1) A Bíróság a C-626/15. sz. ügyben megsemmisíti az Állandó Képviselők Bizottságának a Weddell-tengerben védett tengeri terület létrehozására vonatkozó vitaanyagának az Antarktisz Tengeri Élővilágának Védelmével Foglalkozó Bizottság 34. éves ülésére történő benyújtásáról szóló, 2015. szeptember 11-i határozatát, amennyiben az azt írja elő, hogy e vitaanyagot az Unió és tagállamai nevében kell benyújtani, ahelyett, hogy azt kizárólag az Unió nevében kellene benyújtani.
- 2) A Bíróság a C-659/16. sz. ügyben megsemmisíti az Európai Unió Tanácsának az Antarktisz Tengeri Élővilágának Védelmével Foglalkozó Bizottság 35. éves ülésén képviselendő álláspont kialakításáról szóló, 2016. október 10-i határozatát, amennyiben az azt írja elő, hogy ezen álláspontot az Unió és tagállamai nevében kell képviselni, ahelyett, hogy azt kizárólag az Unió nevében kellene képviselni.
- 3) A megtámadott határozatok megsemmisített részeinek joghatásai fennmaradnak.
- 4) Mindkét ügyben az Európai Unió Tanácsa viseli saját költségeit, valamint az Európai Bizottság költségeit.
- 5) A Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága mindkét ügyben maga viseli saját költségeit.