ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2009. szeptember 10. [1]

1. Finnország az Európai Unióhoz való csatlakozása előtt kétoldalú beruházási megállapodást kötött az Oroszországi Föderációval [2], Fehéroroszországgal [3], Kínával [4], Malajziával [5], Srí Lankával [6] és Üzbegisztánnal [7]. E megállapodások biztosítják valamennyi fél beruházóinak a beruházáshoz kapcsolódó kifizetések szabadon átváltható valutában történő szabad átutalását. [8]

2. A Bizottság álláspontja szerint a tőke ilyen, korlátozásoktól mentes szabad mozgása összeegyeztethetetlen az EK 57. cikk (2) bekezdésével, az EK 59. cikkel és az EK 60. cikk (1) bekezdésével, amelyek értelmében a Tanács meghatározott körülmények fennállása esetén korlátozhatja a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó tőkemozgásokat és fizetési műveleteket. A Bizottság úgy véli, hogy Finnországnak az EK 307. cikk második bekezdése alapján ezen megállapodásokat újra kellett volna tárgyalnia annak érdekében, hogy összhangba hozza azokat a közösségi joggal, és hogy olyan mechanizmusokat léptessen életbe, amelyek alapján a Tanács az esetleges jövőbeli korlátozások tárgyában döntést hozhat.

3. Ezért a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Finnország - mivel nem tette meg a megfelelő lépéseket ezen összeegyeztethetetlenségek kiküszöbölésére - nem teljesítette az EK 307. cikk második bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

4. A Bizottság Ausztria és Svédország ellen is hasonló kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indított. Ezekben az ügyekben 2009. március 3-án született ítélet [9]. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tárgyát lényegében ugyanazok a kérdések képezik, mint az említett két ügyét.

1 – Eredeti nyelv: angol.
2 – Az 58/1991. sz., 1989. február 8-án aláírt megállapodás, amely 1991. augusztus 15-én lépett hatályba.
3 – A 89/1994. sz., 1992. október 28-án aláírt megállapodás, amely 1994. december 11-én lépett hatályba.
4 – A 4/1986. sz., 1984. szeptember 4-én aláírt megállapodás, amely 1986. január 26-án lépett hatályba.
5 – A 79/1987. sz., 1985. április 15-én aláírt megállapodás, amely 1988. január 3-án lépett hatályba.
6 – Az 54/1987. sz., 1985. április 27-én aláírt megállapodás, amely 1987. október 25-én lépett hatályba.
7 – A 74/1993. sz., 1992. október 1-jén aláírt megállapodás, amely 1993. október 22-én lépett hatályba.
8 – Általánosságban lásd még: Eilmansberger, T., „Bilateral Investment Treaties and EU Law”, Common Market Law Review 2009., 383–429. o., a jelen ügyben felmerülő egyes kérdésekről pedig különösen a 409–413. oldalt.
9 – A C-205/06. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2009. március 3-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-1301. o.) és a C-249/06. sz., Bizottság kontra Svédország ügyben 2009. március 3-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-1335. o.).

5. A jelen indítványban végzett elemzésemben ezért alapvetően a Bíróság e két ügyben hozott ítéletére támaszkodom. Ugyanakkor kifejezetten vizsgálni fogom a jelen ügyben felmerülő új kérdést, nevezetesen az ügy tárgyát képező megállapodásokba Finnország által beillesztett azon záradék hatását, amely *a szerződő fél nemzeti jogának keretein belül* biztosítja a beruházások védelmét (a továbbiakban: vitatott záradék): [10]

„A szerződő felek minden helyzetben a saját törvényeik és rendeleteik szabta korlátokon belül, és a nemzetközi joggal összhangban ésszerű és megfelelő bánásmódot biztosítanak a másik szerződő fél állampolgárainak és vállalkozásainak beruházásai számára." [11]

6. Konkrétan azt fogom vizsgálni, hogy – ahogyan azt a finn kormány fenntartja - a „saját törvényeik és rendeleteik szabta korlátokon belül" kifejezés lehetővé teszi-e Finnország számára, hogy korlátozza az EK 57. cikk (2) bekezdése, az EK 59. cikk és az EK 60. cikk (1) bekezdése szerinti tőkemozgásokat és fizetési műveleteket.

7. Ha igen, akkor Finnország nem szegi meg az EK 307. cikk második bekezdéséből eredő kötelezettségeit. [12] E rendelkezés arra kötelezi a tagállamokat, hogy tegyék meg a megfelelő lépéseket a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodások és a közösségi jog között megállapított összeegyeztethetetlenségek kiküszöbölésére. A tagállamok e cél érdekében szükség esetén segítséget nyújtanak egymásnak, és amennyiben indokolt, egységes magatartást tanúsítanak. [13]

Jogi háttér

A szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény

8. A szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény [14] 31. cikke tartalmazza az értelmezés általános szabályait:

„1. A szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme

10 – A Bizottság megjegyzi, hogy a záradék nem szerepel a Fehéroroszországgal, az Oroszországi Föderációval és Üzbegisztánnal kötött megállapodásokban, Finnország viszont fenntartja, hogy az Oroszországi Föderációval kötött megállapodáson kívül az összes megállapodásban szerepel. Tekintettel az általam levont következtetésre, ezt a kérdést nem vizsgáltam tovább.

11 – A Srí Lankával kötött megállapodás 3. cikke. Megállapítható, hogy ez a vitatott záradék tipikus változata.

12 – Kivéve adott esetben a Fehéroroszországgal, az Oroszországi Föderációval és Üzbegisztánnal kötött megállapodásokat: lásd a fenti 10. lábjegyzetet.

13 – Lásd a 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 32. és 34. pontját és a Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítélet 33. és 35. pontját.

14 – Az 1969. május 23-án Bécsben aláírt egyezmény, amely 1980. január 27-én lépett hatályba, UN Doc.A/Conf.39/27, 1155 UNTS 331, 8 ILM 679 (1969) (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény).

szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.

2. A szerződés értelmezése céljából a szerződésnek a bevezető részt és a mellékleteit is magában foglaló szövegén túl a szövegösszefüggésbe tartozónak kell tekinteni:

a) bármely, a szerződéssel összefüggő olyan megállapodást, amely valamennyi részes fél között a szerződés megkötésével kapcsolatban jött létre;

b) bármely okmányt, amelyet egy vagy több részes fél készített a szerződés megkötésével kapcsolatban, és amelyet a többi részes fél a szerződésre vonatkozó okmánynak ismer el.

3. A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni:

a) a részes felek között a szerződés értelmezésére vagy rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan létrejött bármely utólagos megállapodást;

b) a szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatot, amely a szerződés értelmezését illetően a részes felek megegyezését jelenti;

c) a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályát.

4. Valamely kifejezésnek különleges értelmet kell adni, ha megállapítható, hogy a részes feleknek ez volt a szándékuk.”

9. A Bécsi Egyezmény 62. cikke rendelkezik arról, hogy milyen lehetőségek állnak fenn a körülmények alapvető megváltozása esetén (*clausula rebus sic stantibus*):

„1. A szerződés megkötésének idejében fennállott körülményeknek a részes felek által előre nem látott alapvető megváltozására, mint a szerződés megszűnésének vagy az abból való kilépésnek az okára nem lehet hivatkozni, kivéve, ha:

a) ezeknek a körülményeknek a fennállása lényeges alapul szolgált ahhoz, hogy a részes felek a szerződést magukra nézve kötelező hatályúnak ismerjék el;

b) a változás hatására gyökeresen átalakul a szerződés alapján még teljesítendő kötelezettségek mértéke.

2. A körülmények alapvető megváltozására, mint a szerződés megszűnésének vagy az abból való kilépésnek az okára nem lehet hivatkozni:

a) ha a szerződés határt állapít meg; vagy

b) ha az alapvető változás annak eredménye, hogy az erre hivatkozó részes fél akár a szerződésből folyó kötelezettségét, akár a szerződésben részes bármelyik féllel szemben fennálló más nemzetközi kötelezettségét megszegte.

3. Ha a részes fél az előző bekezdések alapján a körülmények alapvető megváltozására, mint a szerződés megszűnésének vagy az abból való kilépésnek az okára hivatkozhat, a megváltozásra, mint a szerződés alkalmazása felfüggesztésének okára is hivatkozhat.”

Az EK-Szerződés

10. Az EK 57. cikk (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok és harmadik országok közötti szabad tőkemozgás lehető legnagyobb mértékű megvalósítására törekedve és e szerződés egyéb fejezeteinek sérelme nélkül a Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel intézkedéseket hozhat a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó olyan tőkemozgásra vonatkozóan, amely közvetlen befektetéssel - az ingatlanbefektetéseket is beleértve -, letelepedéssel, pénzügyi szolgáltatások nyújtásával vagy értékpapírok tőkepiacra történő bevezetésével függ össze. Egyhangúság szükséges az e bekezdés szerinti olyan intézkedésekhez, amelyek visszalépést jelentenek a közösségi jogban a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó tőkemozgás liberalizációja tekintetében.”

11. Az EK 59. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Ha rendkívüli körülmények fennállása esetén a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó tőkemozgás a gazdasági és monetáris unió működésében súlyos nehézségeket okoz vagy azzal fenyeget, a Tanács a Bizottság javaslata alapján, az EKB-val folytatott konzultációt követően minősített többséggel védintézkedéseket hozhat harmadik országokkal szemben hat hónapot meg nem haladó időszakra, amennyiben ezek az intézkedések feltétlenül szükségesek.”

12. Az EK 60. cikk (1) bekezdésének rendelkezése szerint:

„Ha a 301. cikkben előirányzott esetben a Közösség fellépése szükséges, a Tanács a 301. cikkben meghatározott eljárás szerint az érintett harmadik országokkal szemben megteheti a szükséges sürgős intézkedéseket a tőkemozgásokra és fizetési műveletekre vonatkozóan.”

13. Az EK 307. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Az egyrészről egy vagy több tagállam, másrészről egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket e szerződés rendelkezései nem érintik.

Annyiban, amennyiben ezek a megállapodások nem egyeztethetőek össze e szerződéssel, az érintett tagállam vagy tagállamok megteszik a megfelelő lépéseket a megállapított összeegyeztethetetlenség kiküszöbölésére. A tagállamok e cél érdekében szükség esetén segítséget nyújtanak egymásnak, és amennyiben indokolt, egységes magatartást tanúsítanak.

Az első bekezdésben említett megállapodások alkalmazása során a tagállamok figyelembe veszik azt, hogy az e szerződés szerint az egyes tagállamok által nyújtott előnyök a Közösség létrehozásának szerves részét képezik, és ezáltal elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a közös intézmények létrehozásával, ez utóbbiak hatáskörrel történő felruházásával, valamint ugyanilyen előnyöknek az összes többi tagállam részéről történő biztosításával.”

Eljárás

14. A 2004. május 7-i felszólító levélre, a 2005. március 16-i indokolással ellátott véleményre, valamint a 2006. július 4-i kiegészítő indokolással ellátott véleményre adott válaszában a finn kormány fenntartotta, hogy a kétoldalú beruházási megállapodásokban szereplő, az ügy tárgyát képező rendelkezések tiszteletben tartják az EK 57. cikk (2) bekezdéséből, az EK 59. cikkből és az EK 60. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. Ezért nem látta szükségesnek, hogy az állítólagos összeegyeztethetetlenségének kiküszöbölésére az EK 307. cikk szerinti intézkedést fogadjon el [15].

15. A Bizottság 2007. február 20-án benyújtotta a jelen keresetet.

16. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Finn Köztársaság – mivel nem tette meg az EK 307. cikk második bekezdése alapján szükséges intézkedéseket a Finn Köztársaság Oroszországi Föderációval (korábban Szovjetunióval), Fehéroroszországgal, Kínával, Malajziával, Srí Lankával és Üzbegisztánnal kötött beruházási megállapodásaiban található tőkemozgási rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetetlenségének kiküszöbölésére – nem teljesítette az EK 307. cikkből eredő kötelezettségeit;

– Finnországot kötelezze a költségek viselésére.

17. Írásbeli észrevételeket az osztrák, a finn, a német, a magyar, a litván és a svéd kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő.

18. A finn kormány eredetileg tárgyalás tartását kérte, azonban később visszavonta kérelmét. Ennek következtében tárgyalás tartására nem került sor.

A megállapodásoknak az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetetlensége

19. Finnország és a beavatkozó tagállamok előadják, hogy mivel a Tanács nem fogadott el intézkedést az érintett harmadik országokkal

15 – 2006. október 27-i levelében Finnország arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy újabb kétoldalú beruházási megállapodást kötött Kínával, amely 2006. november 15-én fog hatályba lépni. Nem küldte meg viszont a Bizottságnak a szöveg másolatát, és azt sem jelölte meg, hogy a hatálybalépés napja végleges-e. További információ e tekintetben nem áll rendelkezésre.

szemben, az állítólagos jogsértés tisztán hipotetikus jellegű, mert nem áll fenn az EK 307. cikk második bekezdése értelmében vett „megállapított összeegyeztethetetlenség". A tagállamok „megállapított összeegyeztethetetlenségek" kiküszöbölésére vonatkozó kötelezettsége csak akkor merül fel, ha a Bizottság ilyen összeegyeztethetetlenség fennállását megállapítja. Ugyanezt az érvet adta elő az osztrák és a svéd kormány, valamint a beavatkozó tagállamok is – köztük Finnország – a Bizottság kontra Ausztria ügyben és a Bizottság kontra Svédország ügyben [16].

20. Jóllehet erre az érvre nem adott kifejezett választ, a Bíróság úgy vélte, hogy az EK 57. cikk (2) bekezdése, az EK 59. cikk és az EK 60. cikk (1) bekezdése hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében a tőke szabad mozgását korlátozó intézkedéseknek – amennyiben a Tanács ilyen intézkedéseket hoz – azonnal alkalmazhatóknak kell lenniük az érintett államok tekintetében, amelyek között azok az államok is lehetnek, amelyek a szóban forgó megállapodások valamelyikét az érintett tagállammal megkötötték. Úgy tűnik ezért, hogy a Bíróság nem vélte az ügyhöz tartozónak azt az érvet, mely szerint „(még) nincs megállapított összeegyeztethetetlenség".

21. A Bíróság továbbá úgy vélte, hogy „a valamely tagállam és egy harmadik állam között korábban megkötött megállapodás tárgyával megegyező vagy ahhoz kapcsolódó területen harmadik államok tekintetében korlátozást bevezető intézkedések egyoldalú meghozatalára irányuló ezen tanácsi hatáskörök akkor minősülnek összeegyeztethetetlennek az említett megállapodással, ha egyrészt a megállapodás nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné az érintett tagállam számára, hogy a Közösség tagjaként jogait gyakorolja, és kötelezettségeinek eleget tegyen, másrészt pedig nem áll rendelkezésre olyan nemzetközi jogi mechanizmus sem, amely ezt lehetővé tenné" [17].

22. Az összeegyeztethetetlenség egyes feltételeit az alábbiakban vizsgálom.

Tartalmaznak-e az ügy tárgyát képező megállapodások olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné Finnország számára, hogy a Közösség tagjaként jogait gyakorolja, és kötelezettségeinek eleget tegyen?

23. Megállapítható, hogy az ügy tárgyát képező megállapodások nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely kifejezetten fenntartaná annak lehetőségét, hogy a Közösség korlátozza az EK 57. cikk (2) bekezdése, az EK 59. cikk és az EK 60. cikk (1) bekezdése szerinti tőkemozgásokat és fizetési műveleteket.

16 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 18–23. pontja és a 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítélet 17–21. pontja.

17 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 37. pontja és a 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítélet 38. pontja.

24. A finn és a litván kormány mindazonáltal fenntartja, hogy a vitatott záradék lehetővé teszi Finnország számára, hogy tiszteletben tartsa a Tanács által az EK-Szerződés e rendelkezései alapján elfogadott korlátozó intézkedéseket.

25. A finn kormány előadja, hogy e rendelkezések azonnal alkalmazhatóak lennének, mert a közösségi jog közvetlen hatálya révén a Tanács által elfogadott valamennyi korlátozó intézkedés a záradék által hivatkozott finn jogi szabályozás részét képezné. Annak nincs jelentősége, hogy maga a Közösség a szóban forgó megállapodások egyikében sem részes fél. A litván kormány a maga részéről arra emlékeztet, hogy a közösségi jog a nemzeti jog részét képezi.

26. Véleményem szerint azonban nem az a kérdés, hogy a közösségi jog a nemzeti jog részét képezi-e (mivel nyilvánvalóan igen). A kérdés lényegi pontja inkább az, hogy Finnország azon lehetősége, hogy a „saját törvényeik és rendeleteik szabta korlátokon belül" kifejezésre hivatkozzon az e megállapodásokban részes harmadik országokkal szemben, *elégséges garanciája-e* annak, hogy a harmadik országokat érintő tőkemozgásoknak és fizetési műveleteknek az EK 57. cikk (2) bekezdése, az EK 59. cikk és az EK 60. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozásai alkalmazhatóak lennének.

27. Véleményem szerint nem ez a helyzet. Poiares Maduro főtanácsnokhoz hasonlóan én is úgy vélem, hogy az EK 307. cikk alkalmazását nem biztosítja megfelelően valamely nemzetközi megállapodás záradékainak bizonytalan értelmezése. [18] Ezzel szemben a 307. cikk „általános hatályú, és – tárgytól függetlenül – valamennyi nemzetközi megállapodásra vonatkozik, amely *érintheti* a Szerződés alkalmazását" [19].

28. Itt szeretnék párhuzamot vonni a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, amely az irányelvek tagállamok általi, nem megfelelő átültetésére vonatkozik.

29. Jóllehet nem szükségszerű, hogy az irányelvek átültetése minden tagállamban jogalkotás útján történjen, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint elengedhetetlen, hogy a szóban forgó nemzeti jog *hatékonyan biztosítsa* az irányelv teljes mértékű alkalmazását, hogy a nemzeti jogszabályból következő jogi helyzet kellően pontos és világos legyen, hogy a jogalanyok megismerhessék jogaik teljességét, és – adott esetben – a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhassanak ezekre. [20]

18 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyre és Bizottság kontra Svédország ügyre vonatkozó főtanácsnoki indítvány 62. pontja.

19 – A 812/79. sz., Burgoa-ügyben 1980. október 14-én hozott ítélet (EBHT 1980., 2787. o.) 6. pontja (kiemelés tőlem) és a C-466/98. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-9427. o.) 23. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

20 – Lásd a 70/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7999. o.) 15. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Például a Bíróság megállapította, hogy „az alkotmányjog, illetve a közigazgatási jog általános elveinek megléte" (a 29/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1985. május 23-án hozott ítélet [EBHT 1985., 1661. o.] 23. pontja) vagy „egy létező jogi keret" (a C-190/90. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1992. május 20-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-3265. o.] 17. pontja) elégséges lehet az irányelv végrehajtásához, feltéve hogy megfelelnek e minimumkövetelményeknek.

30. A Bíróság azt is megállapította, hogy az irányelvnek megfelelő közigazgatási gyakorlat puszta létezése [21] vagy a bíróságok azon lehetősége, hogy a nemzeti jogot az irányelvvel összhangban értelmezzék, [22] nem mentesíti a tagállamot a megfelelő, kötelező erejű végrehajtási intézkedések elfogadásának kötelezettsége alól. A Bíróság jelezte, hogy nemcsak gyakorlati, de elméleti lehetősége sem állhat fenn annak, hogy az irányelv végrehajtásának módja veszélyeztesse az irányelv által lefektetett szabályok megfelelő átültetését. [23]

31. A Bíróság egyértelművé tette továbbá, hogy egy tagállam nem hivatkozhat az irányelvek közvetlen hatályára azon állítással szembeni védekezésként, miszerint elmulasztotta az irányelv teljes körű átültetését. [24]

32. Nézetem szerint ezek az elvek a jelen ügyben megfelelően alkalmazhatóak és alkalmazandóak. Ráadásul úgy tűnik, hogy a Bizottság kontra Ausztria ügyben és a Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítéleteiben a Bíróság az ezen ítélkezési gyakorlat által lefektetetthez nagyon hasonló mércét fogadott el, és gyakorlatilag annak *garanciáját* követelte meg, hogy a tőkemozgásoknak és fizetési műveleteknek az EK 57. cikk (2) bekezdése, az EK 59. cikk és az EK 60. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozásai szükség esetén alkalmazhatóak lennének. [25]

33. Véleményem szerint Finnország nem tud ilyen garanciát nyújtani.

34. Egyértelmű, hogy Finnország e képessége végső soron attól függne, hogy valamely nemzetközi bíróság vagy választottbíróság hogyan értelmezi a „saját törvényeik és rendeleteik szabta korlátokon belül" kifejezést. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a nemzetközi szerződéseket a szövegük szerint és a célkitűzéseik fényében kell értelmezni. A Bécsi Egyezmény [26] 31. cikke – amely ebben a tekintetben az általános nemzetközi szokásjogot fejezi ki [27] – kimondja, hogy a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni. [28] Elképzelhető olyan érvelés, amely e rendelkezés alapján arról kívánná meggyőzni a nemzetközi bíróságot vagy a választottbíróságot, hogy a vitatott záradékot a közösségi jogra utalóként értelmezze.

21 – Lásd például a C-339/87. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1990. március 15-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-851. o.) 36. pontját.

22 – Lásd például a C-338/91. sz. Steenhorst-Neerings-ügyben 1993. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-5475. o.) 32–34. pontját.

23 – Lásd például a 363/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. április 9-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1733. o.) 10. és 12. pontját.

24 – Lásd például a 102/79. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1980. május 6-án hozott ítélet (EBHT 1980., 1473. o.) 12. pontját, a C-208/90. sz. Emmott-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4269. o.) 20. pontját és a C-96/95.-sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1653. o.) 37. pontját.

25 – Lásd a 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 38. és 40. pontját és a 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítélet 39. és 41. pontját.

26 – Lásd a fenti 8. pontot és a 14. lábjegyzetet.

27 – Lásd például a Nemzetközi Bíróság Pulau Ligitan és Pulau Sipadan szuverenitása (Indonézia/Malajzia) ügyben hozott ítéletének (I.C.J Reports 2002., 625. o.) 37. pontját.

28 – Lásd a C-268/99. sz., Jany és társai ügyben 2001. november 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-8615. o.) 35. pontját és a C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-403. o.) 40. pontját.

35. Ezt azonban túlságosan esetlegesnek tartom. Anélkül, hogy szükséges lenne a kérdés részletes vizsgálata, nem hiszem, hogy a Bécsi Egyezmény 31. cikkének alkalmazása vagy a szerződések értelmezésére vonatkozó bármely egyéb szabály elégséges garanciája lenne annak, hogy Finnország alkalmazni tudná a tőkemozgásoknak és fizetési műveleteknek az EK 57. cikk (2) bekezdése, az EK 59. cikk és az EK 60. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozásait. Annak puszta lehetősége, hogy valamely nemzetközi bíróság vagy választottbíróság így értelmezheti a vitatott záradékot, nem elegendő Finnország kötelezettségeinek teljesítéséhez.

36. Ezzel szemben a Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítéletében a Bíróság megjegyezte, hogy Ausztria a tárgyalás alatt álló beruházási megállapodásokban, illetve a fennálló megállapodások megújításakor olyan záradékot szándékozik bevezetni, amely egyes hatásköröket regionális szervezeteknek tart fenn, és így lehetővé teszi a Tanács által a későbbiekben elfogadott, a tőkemozgások és a fizetési műveletek korlátozására vonatkozó intézkedések alkalmazását. A Bíróság elismerte, hogy az ilyen záradék főszabály szerint alkalmasnak tekinthető arra, hogy megszüntesse a megállapított összeegyeztethetetlenséget. [29] Az ilyen jellemzőkkel bíró záradék azonban alapvetően különbözik a vitatott záradéktól.

37. Ezért analógia útján nem alkalmazható az, amit a Bíróság az Ausztria által a jövőbeli megállapodásokba beilleszteni szándékozott záradékról mondott.

38. Úgy vélem ezért, hogy az ügy tárgyát képező megállapodások nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné Finnország számára, hogy a Közösség tagjaként jogait gyakorolja, és kötelezettségeinek eleget tegyen.

Rendelkezésre áll-e olyan nemzetközi jogi mechanizmus, amely lehetővé tenné Finnország számára, hogy a Közösség tagjaként jogait gyakorolja, és kötelezettségeinek eleget tegyen?

39. A litván és a magyar kormány úgy véli, hogy valamely tagállam elfogadhat korlátozó intézkedéseket a nemzetközi jog által biztosított olyan lehetőségek kihasználásával, mint a szerződés *clausula rebus sic*

29 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 40. és 41. pontja. A Bíróság azonban megjegyezte, hogy az is megállapítható, hogy Ausztria „a Bizottság által az indokolással ellátott véleményében megszabott határidőn belül nem tett diplomáciai lépéseket az érintett harmadik államok felé annak érdekében, hogy kiküszöbölje az ezen államokkal kötött beruházási megállapodások alkalmazásából eredő, azon intézkedésekkel történő összeütközés veszélyét, amelyeket a Tanács az EK 57. cikk (2) bekezdése, az EK 59. cikk és az EK 60. cikk (1) bekezdése alapján fogadhat el”.

stantibus alapján történő felfüggesztése vagy megszüntetése. [30]

40. A Bizottság kontra Ausztria ügyben és a Bizottság kontra Svédország ügyben az alperes tagállamok több olyan nemzetközi jogi eszközre - köztük a *clausula rebus sic stantibusra* - hivatkoztak, amely álláspontjuk szerint lehetővé tenné számukra, hogy a Közösség tagjaként jogaikat gyakorolják, és kötelezettségeiknek eleget tegyenek. [31]

41. Ezeket az érveket a Bíróság kategorikusan elutasította. [32] A Bíróság két okból is úgy vélte, hogy az Ausztria és Svédország által megjelölt intézkedések láthatólag nem biztosítják, hogy a két ország eleget tudjon tenni közösségi jogi kötelezettségeinek: „először is, azon időtartam, amely a szóban forgó megállapodások újbóli megvitatásához szükséges, és amely minden nemzetközi tárgyalás velejárója, eleve összeegyeztethetetlen ezeknek az intézkedéseknek a hatékony érvényesülésével. Másodszor, a nemzetközi jog által biztosított egyéb eszközök – például a megállapodás felfüggesztése, vagy akár a szóban forgó megállapodás vagy a megállapodás egyes rendelkezéseinek felmondása – igénybevételének lehetősége túlságosan bizonytalan hatású ahhoz, hogy biztosítsa a Tanács által hozott intézkedések megfelelő alkalmazhatóságát” [33].

42. Úgy vélem, nem áll rendelkezésre olyan nemzetközi jogi mechanizmus, amely lehetővé tenné Finnország számára, hogy a Közösség tagjaként jogait gyakorolja, és kötelezettségeinek eleget tegyen.

A megállapodások közösségi joggal való összeegyeztethetetlenségére vonatkozó következtetés

43. Az ügy tárgyát képező megállapodások nem tartalmaznak olyan kifejezett rendelkezést, amely lehetővé tenné Finnország számára, hogy a Közösség tagjaként jogait gyakorolja, és kötelezettségeinek eleget tegyen. Továbbá nem áll rendelkezésre olyan nemzetközi jogi mechanizmus sem, amely Finnország számára ezt biztosítaná. Úgy vélem ezért, hogy az ügy tárgyát képező megállapodások összeegyeztethetetlenek a Tanács azon hatásköreivel, hogy az EK 57. cikk (2) bekezdése, az EK 59. cikk és az EK 60. cikk (1) bekezdése alapján korlátozza a tőkemozgásokat és fizetési műveleteket, és hogy Finnország köteles megtenni az EK 307. cikk második bekezdésében említett lépéseket.

30 – Lásd a Bécsi Egyezmény fenti 9. pontban hivatkozott 62. cikkét.

31 – Lásd Poiares Maduro főtanácsnok 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria és Bizottság kontra Svédország ügyre vonatkozó indítványának 55–62. pontját.

32 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 38–40. pontja és a Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítélet 39–41. pontja.

33 – Lásd még a Nemzetközi Bíróság Gabčíkovo–Nagymaros projekttel kapcsolatos, Magyarország és Szlovákia közötti ügyben hozott ítéletének (I.C.J Reports 1997., 7. o.) 104. pontját: „A szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény 62. cikkének negatív és feltételes szövegezése ráadásul egyértelműen jelzi, hogy a szerződéses kapcsolatok stabilitása megköveteli, hogy a körülményekben alapvető megváltozására alapított érvet csak kivételes esetekben lehessen alkalmazni”, amire a Bíróság a C-162/96. sz. Racke-ügyben 1998. június 16-án hozott ítéletének (EBHT 1998., I-3655. o.) 50. pontjában hivatkozott.

Megtette-e Finnország az EK 307. cikk második bekezdése szerinti megfelelő lépéseket?

44. Finnország mindvégig fenntartotta, hogy az ügy tárgyát képező kétoldalú beruházási megállapodások nem összeegyeztethetetlenek a Szerződéssel, ezért nincs szükség az EK 307. cikk második bekezdése szerinti intézkedésre. Megállapítható, hogy Finnország valóban nem tett a hivatkozott rendelkezés szerinti lépéseket.

45. Az osztrák, a magyar és a német kormány előadja, hogy az ügy tárgyát képező kétoldalú beruházási megállapodások megszüntetése – gazdasági és politikai jelentőségükre tekintettel – kizárólag végső eszköze lehet a közösségi jognak való megfelelés elérésének. Ráadásul mivel a korlátozó intézkedések általában ideiglenes jellegűek, a fennálló szerződések végleges megszüntetése aránytalan lenne.

46. A Bizottság kontra Ausztria és a Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítéleteiben a Bíróság sehol nem utalt arra, hogy az alperes tagállamok kötelesek lennének az ügyek tárgyát képező kétoldalú beruházási megállapodások megszüntetésére.

47. A Bíróság csupán azt jegyezte meg, hogy e kétoldalú beruházási megállapodásokból eredő, a Szerződéssel fennálló összegegyeztethetetlenségek nem korlátozódnak az egyes ügyekben alperesként részt vevő tagállamra. Ezért a Bíróság úgy vélte, hogy az EK 307. cikk második bekezdése alapján a tagállamok a megállapított összeegyeztethetetlenségek kiküszöbölése érdekében szükség esetén segítséget nyújtanak egymásnak, és amennyiben indokolt, egységes magatartást tanúsítanak. A Bíróság hozzátette, hogy a Bizottság a Szerződés rendelkezéseinek alkalmazásáról való gondoskodásra vonatkozó, az EK 211. cikk alapján fennálló felelőssége keretében köteles minden olyan kezdeményezést megtenni, amely elősegítheti az érintett tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtást, valamint azt, hogy ezek a tagállamok egységes magatartást tanúsítsanak. [34]

48. E megjegyzések a jelen ügyre is vonatkoznak.

49. Ráadásul a Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítéletében [35] a Bíróság kifejtette, hogy az EK 307. cikk megsértése hogyan orvosolható. Úgy határozott, hogy annak

34 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 43. és 44. pontja és a 9. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítélet 43. és 44. pontja.

35 – A C-62/98. sz. ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-5171. o.).

ellenére, hogy a tagállamok az EK 307. cikk keretei között „megválaszthatják a megteendő megfelelő lépéseket, kötelesek kiküszöbölni valamennyi, a Közösségbe való belépésüket megelőzően kötött megállapodás és az EK-Szerződés között lévő összeegyeztethetetlenséget. Ha a tagállam olyan nehézségekkel szembesül, amelyek lehetetlenné teszik az ilyen megállapodás módosítását, akkor a megállapodás felmondásának kötelezettségét sem lehet kizárni” [36]. Portugália azon érvére válaszul, miszerint az ilyen felmondás az ország külpolitikai érdekeinek aránytalan figyelmen kívül hagyását jelentené a Közösség érdekeihez képest, a Bíróság rámutatott, hogy a tagállam külpolitikai érdekei és a Közösség érdeke közötti egyensúly az EK 307. cikkben már benne foglaltatik, amennyiben e rendelkezés „lehetővé teszi a tagállam számára, hogy eltekintsen valamely közösségi rendelkezés alkalmazásától annak érdekében, hogy tiszteletben tartsa a harmadik országok korábbi megállapodásból eredő jogait, és teljesítse az abból eredő kötelezettségeit. Ez a cikk azt is lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy megválasszák az érintett megállapodás közösségi joggal történő összhangba hozatalának megfelelő eszközeit” [37].

50. Úgy vélem ezért, hogy a Finn Köztársaság – mivel nem tette meg az EK 307. cikk második bekezdése alapján szükséges intézkedéseket a Finn Köztársaság Oroszországi Föderációval (korábban Szovjetunióval), Fehéroroszországgal, Kínával, Malajziával, Srí Lankával és Üzbegisztánnal kötött beruházási megállapodásokban található tőkemozgási rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetetlenségének kiküszöbölésére – nem teljesítette az EK 307. cikkből eredő kötelezettségeit.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma

51. A magyar és a német kormány előadja, hogy az összeegyeztethetetlenség EK 307. cikk második bekezdése alapján történő megállapítása ellentétes lenne a belső piaci verseny szabadságának elvével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Finnország mellett a megállapodások hatálya alá tartozó uniós polgárok és vállalkozások is hátrányos bánásmódban részesülnének azon más tagállamokhoz és személyekhez képest, akikre a Bizottság által még *nem* kifogásolt kétoldalú beruházási megállapodások vonatkoznak.

52. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma megköveteli, hogy az összehasonlítható hely-

36 – A 35. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 49. pontja.

37 – A 35. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 50. pontja.

zeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíven nem igazolható. [38]

53. Azonban azon tagállamok helyzete, amelyek ellen már volt folyamatban az EK 226. cikk szerinti eljárás, objektíve különbözik azon tagállamokétól, amelyek ellen nem indult ilyen eljárás. Ezzel ellentétes álláspont komolyan aláásná a Bizottság arra vonatkozó szabadságát, hogy akkor indítson kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, amikor azt a Szerződések őreként betöltött szerepe ellátása körében szükségesnek tartja.

54. E szerepe alapján kizárólag a Bizottság feladata a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítási lehetőségének mérlegelése, valamint annak eldöntése, hogy az illető tagállamnak felróható mely cselekmény vagy mulasztás miatt kell megindítani ezt az eljárást. A Bizottság az EK 226. cikk szerinti hatáskörében nem köteles eljáráshoz fűződő érdekét bizonyítani. [39]

55. Az ítélkezési gyakorlat szerint továbbá valamely tagállam nem igazolhatja a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségei végrehajtásának elmulasztását azzal a körülménnyel, hogy más tagállamok szintén megszegték kötelezettségeiket. A Szerződés által létrehozott közösségi jogrendben a közösségi jog tagállamok általi végrehajtása nem tehető függővé viszonossági feltételtől. Az EK 226. és az EK 227. cikk megfelelő jogorvoslatot biztosít az ilyen esetekre. [40]

56. Ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó érvet el kell utasítani.

A költségekről

57. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottság kérelmezte költségei megtérítését. Finnországot ezért kötelezni kell a költségek viselésére.

38 – A C-34/08. sz., Azienda Agricola Disarò Antonio és társai ügyben 2009. május 14-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4023. o.) 67. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

39 – Lásd a C-476/98. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-9855. o.) 38. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

40 – Lásd a C-163/99. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2001. március 29-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-2613. o.) 22. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

Végkövetkeztetések

58. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Finn Köztársaság – mivel nem tette meg az EK 307. cikk második bekezdése alapján szükséges intézkedéseket az általa az Oroszországi Föderációval (korábban Szovjetunió), Fehéroroszországgal, Kínával, Malajziával, Srí Lankával és Üzbegisztánnal kötött államközi beruházási megállapodásokban található tőkemozgási rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetetlenségének kiküszöbölésére – nem teljesítette az EK 307. cikkből eredő kötelezettségeit;

– Finnországot kötelezze a költségek viselésére.