MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. május 19.[1]

C-24/20. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU) 2019/1754 határozat – Az Európai Uniónak a Lisszaboni Megállapodás eredetmegjelölésekről és földrajzi jelzésekről szóló genfi szövegéhez történő csatlakozása – A tagállamoknak arra vonatkozóan adott felhatalmazás, hogy az Unióval párhuzamosan csatlakozzanak az említett szöveghez – A Bizottság javaslatának hiánya – A Tanácsnak a Bizottság javaslatának módosítására vonatkozó hatásköre – Az Unió kizárólagos külső hatásköre – Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése és az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése – Az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 218. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése”

I. Bevezetés

1. Az amerikaiak azt mondják, hogy ha valami úgy néz ki, mint egy kacsa, úgy úszik, mint egy kacsa, és úgy hápog, mint egy kacsa, akkor az egy kacsa. Valójában, bármilyen nyilvánvalónak is tűnik első látásra az előttünk lévő információk minősítése, az mindig vitatható. E különösen igaz az elvont fogalmak esetében.

2. Ennélfogva a jelen ügyben az Európai Bizottság megkérdőjelezi az Európai Unió Tanácsának arra vonatkozó hatáskörét, hogy az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésének megfelelően módosítsa a Bizottság valamely uniós jogi aktusra vonatkozó javaslatát, azzal az indokkal, hogy a Tanács által végrehajtott változtatás túllépi a módosítás korlátait. A Bizottság lényegében a javaslat Tanács általi módosítását terjeszti a Bíróság elé, és René Magritte-hoz hasonlóan megjegyzi: „Ez nem egy módosítás”. A jelen ügyben ez utóbbi megállapítás értékelését kérik a Bíróságtól.

II. Jogi háttér

3. Jelen ügy két, a Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO) által kezelt nemzetközi szerződést érint.

[1] Eredeti nyelv: francia.

A. A Lisszaboni Megállapodás

4. Az eredetmegjelölések oltalmára és nemzetközi lajstromozására vonatkozó Lisszaboni Megállapodás egy 1958. október 31-én aláírt, 1967. július 14-én Stockholmban felülvizsgált és 1979. szeptember 28-án módosított szerződés[2] (a továbbiakban: Lisszaboni Megállapodás). Az ipari tulajdon oltalmára létesült, 1883. március 20-i Párizsi Egyezmény[3] a továbbiakban: Párizsi Egyezmény) 19. cikke értelmében vett külön megállapodásnak minősül, amelyhez az említett egyezményben részes bármely állam csatlakozhat.

5. Az Európai Unió hét tagállama, vagyis a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, Magyarország, a Portugál Köztársaság és a Szlovák Köztársaság részese a Lisszaboni Megállapodásnak.[4] Ezzel szemben az Unió nem részese e megállapodásnak, amelyhez csak államok csatlakozhatnak.

6. A Lisszaboni Megállapodás 1. cikke szerint a hatálya alá tartozó államok az ipari tulajdon oltalmára a Párizsi Uniós Egyezmény által létrehozott Unió keretén belül Külön Uniót (a továbbiakban: Külön Unió) alkotnak, és kötelezik magukat, hogy e Megállapodás rendelkezései szerint területükön oltalomban részesítik a Külön Unió többi országának termékeire vonatkozó eredetmegjelöléseket, ha azokat a származási ország e minőségükben elismeri és oltalomban részesíti,, és a WIPO Nemzetközi Irodája lajstromozta.

B. A Genfi Szöveg

7. 2015. május 20-án egy diplomáciai konferencia elfogadta a Lisszaboni Megállapodás Eredetmegjelölésekről és Földrajzi Jelzésekről Szóló Genfi Szövegét[5] (a továbbiakban: Genfi Szöveg), amely a Lisszaboni Megállapodás felülvizsgálatát tartalmazza. E megállapodással ellentétben a Genfi Szöveg 28. cikke (1) bekezdésének iii. pontja lehetőséget biztosít a kormányközi szervezetek (a továbbiakban: kormányközi szervezet) számára, hogy a Genfi Szöveg részesévé váljanak.[6]

8. A Genfi Szöveg 22. cikke tartalmazza a Külön Unió Közgyűlésére (a továbbiakban: Közgyűlés) vonatkozó rendelkezéseket, amely e Szöveg szerződő feleiből és a Lisszaboni Megállapodás részes államaiból áll. E Szöveg 22. cikkének (2) bekezdése szerint a Közgyűlés többek között foglalkozik minden olyan kérdéssel, amely a Külön Unió fenntartásával és fejlesztésével, valamint e Szöveg végrehajtásával kapcsolatos, módosítja a Végrehajtási Szabályzatot, elfogadja a Külön Unió pénzügyi szabályzatát, valamint elfogadja a 22–24. és a 27. cikk módosítását.

2 Az *Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 923. kötet, 13172. szám, 205. o.; kihirdette: 1982. évi 1. törvényerejű rendelet.

3 Legutóbb 1967. július 14-én Stockholmban felülvizsgált és 1979. szeptember 28-án módosított szerződés (az *Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 828. kötet, 11851. szám, 305. o.; kihirdette: 1970. évi 18. törvényerejű rendelet).

4 Amint a Bizottság rámutat, e Megállapodás aláírására és megkötésére akkor került sor, amikor a Francia Köztársaság és az Olasz Köztársaság tekintetében az Unió hatásköre még nem minősült kizárólagosnak, és az említett többi állam még nem volt tagja az Uniónak. Három másik tagállam (a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság és Románia) 1958-ban és 1959-ben aláírta az említett megállapodást, amikor még nem voltak az Unió tagjai, de nem erősítették meg azt.

5 HL 2019. L 271., 15. o.

6 Feltéve, hogy a kormányközi szervezet legalább egy tagállama részes fele a Párizsi Egyezménynek, hogy a kormányközi szerv kijelenti, hogy belső eljárásainak megfelelően felhatalmazást kapott arra, hogy a Genfi Szöveg részes fele legyen, és hogy a kormányközi szerv alapító szerződése értelmében olyan jogszabályok vannak hatályban, amelyek szerint a földrajzi árujelzők tekintetében regionális oltalmi címek szerezhetők. Ezek a feltételek az Európai Unió esetében teljesülnek.

9. A Genfi Szöveg 22. cikkének „Határozathozatal a Közgyűlésen” címet viselő (4) bekezdése szerint:

„a) A Közgyűlés arra törekszik, hogy határozatait konszenzussal hozza meg.

b) Ha a határozat konszenzussal nem hozható meg, az adott ügyben szavazással kell határozni. Ebben az esetben

i. minden Szerződő Fél, amely állam, egy szavazattal rendelkezik, és csak a saját nevében szavazhat; továbbá

ii. bármely Szerződő Fél, amely kormányközi szervezet, a szavazásban tagállamai helyett olyan szavazatszámmal vehet részt, amely megegyezik az e szövegben részes tagállamai számával. Egyetlen ilyen kormányközi szervezet sem vehet részt a szavazásban, ha valamely tagállama gyakorolja a szavazati jogát, és fordítva.

c) Azokban az ügyekben, amelyek kizárólag azokra az államokra vonatkoznak, amelyekre [a Lisszaboni Megállapodás] kötelező, azon Szerződő Felek, amelyekre [e megállapodás] nem kötelező, nem rendelkeznek szavazati joggal, ugyanakkor a csak a Szerződő Feleket érintő ügyekben kizárólag az utóbbiak rendelkeznek szavazati joggal.”

10. A Genfi Szövegnek „A [Lisszaboni Megállapodás] alkalmazása” című 31. cikke szerint:

„(1) [*Az e szövegben és a {Lisszaboni Megállapodásban} egyaránt részes államok közötti viszony*] Kizárólag e szöveg alkalmazandó az olyan államok kölcsönös viszonyára, amelyek mind e szövegnek, mind a [Lisszaboni Megállapodásnak] is részesei. Ugyanakkor az eredetmegjelöléseknek a [Lisszaboni Megállapodás] alapján hatályos nemzetközi lajstromozása tekintetében az államok nem nyújthatnak a [Lisszaboni Megállapodás] által előírtnál alacsonyabb szintű oltalmat.

(2) [*Az e szövegben és a Lisszaboni Megállapodásban vagy az 1967. évi szövegben egyaránt részes, valamint a {Lisszaboni Megállapodásban} részes, de e szövegben nem részes államok közötti viszony*] Azok az államok, amelyek mind e szövegnek, mind a [Lisszaboni Megállapodásnak] részes felei, a [Lisszaboni Megállapodásban] részes, de az e szövegben nem részes államokhoz fűződő viszonyukban a továbbiakban is – az esettől függően – a [Lisszaboni Megállapodást] alkalmazzák.”

11. A Lisszaboni Megállapodásnak és a Genfi Szövegnek a Genfi Szöveg 25. cikke alapján elfogadott Közös Végrehajtási Szabályzatának 7. szabálya rendelkezik egy olyan mechanizmusról, amely lehetővé teszi a Lisszaboni Megállapodás alapján bejegyzett eredetmegjelöléseknek a Genfi Szöveg szerinti oltalmát[7] abban az esetben, ha a Lisszaboni Megállapodásban részes állam csatlakozik a Genfi Szöveghez.[8]

[7] A jelen ügy szempontjából releváns szöveg a Lisszaboni Megállapodáshoz és a Genfi Szöveghez kapcsolódó, 2018. október 2-án elfogadott Közös Végrehajtási Szabályzat TRT/LISBON/013 (kihirdette: 231/2021 (V.6.) Korm. rendelet).

[8] Ez a mechanizmus szerepel e Végrehajtási Szabályzat más változataiban is.

III. A jogvita előzményei

12. A felülvizsgált Lisszaboni Megállapodás tervezetének vizsgálata és elfogadása érdekében Genfbe, 2015. május 11-től 21-ig összehívott diplomáciai konferenciára tekintettel a Bizottság 2015. március 30-án elfogadta az eredetmegjelölésekről és a földrajzi jelzésekről szóló, felülvizsgált Lisszaboni Megállapodásról folytatandó tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatra vonatkozó ajánlást. Ezen ajánlásában a Bizottság többek között arra kérte fel a Tanácsot, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésével a közös kereskedelempolitika területén az Unióra ruházott kizárólagos hatáskörre figyelemmel az EUMSZ 207. cikkre, valamint az EUMSZ 218. cikk (3) és (4) bekezdésére alapítsa határozatát.

13. 2015. május 7-én a Tanács elfogadta az eredetmegjelölésekről és a földrajzi jelzésekről szóló, felülvizsgált Lisszaboni Megállapodásról folytatandó tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló 8512/15 határozatot, amely az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdésekkel foglalkozik. A Bizottság ajánlásától eltérően a Tanács e határozatot az EUMSZ 114. cikkre, valamint az EUMSZ 218. cikk (3) és (4) bekezdésére alapította.

14. 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács (Felülvizsgált Lisszaboni Megállapodás) ítéletével [9] a Bíróság megsemmisítette a 8512/15 tanácsi határozatot, megállapítva, hogy a Genfi Szövegről folytatott tárgyalások az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése által az Unióra az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdésében említett közös kereskedelempolitika területén ruházott kizárólagos hatáskörbe tartoznak. [10]

15. 2018. július 27-én a Bizottság az EUMSZ 207. cikk és az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésének a) pontja alapján benyújtotta az Uniónak a Genfi Szöveghez történő csatlakozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatot [11] (a továbbiakban: határozatra irányuló javaslat). Az Unió kizárólagos hatáskörére tekintettel azt javasolták, hogy csak az Unió csatlakozzon ehhez a Szöveghez.

16. A megbeszéléseket követően a Tanács továbbította az Európai Parlamentnek azt a határozattervezetet, amely az Unió Genfi Szöveghez történő csatlakozásának jóváhagyása mellett az e szöveghez csatlakozni kívánó tagállamok felhatalmazásáról is rendelkezik (a továbbiakban: vitatott felhatalmazás). A Parlament 2019. április 16-án e határozattervezetet jóváhagyta.

17. A Bizottság tiltakozott a Tanács javaslata ellen. Egy 2019. szeptember 20-i nyilatkozatában kétségbe vonta azt a lehetőséget, hogy minden tagállamot, amelyek ezt kívánják, az Unióval párhuzamosan felhatalmazzanak arra, hogy megerősíthessék a Genfi Szöveget vagy csatlakozhassanak ahhoz. Ezzel szemben jelezte, hogy kész elfogadni, hogy a Lisszaboni Megállapodásban részes hét tagállam, amelyek e Megállapodás alapján már számos szellemitulajdon-jogot lajstromoztak, az Unió érdekében csatlakozhasson a Genfi Szöveghez.

18. A Tanács 2019. október 7-én az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésének megfelelően egyhangúlag elfogadta az (EU) 2019/1754 határozatot [12] (a továbbiakban: megtámadott határozat).

[9] C-389/15, EU:C:2017:798, 74. pont.

[10] A 8512/15 határozatot később felváltotta az eredetmegjelölésekről és a földrajzi jelzésekről szóló felülvizsgált Lisszaboni Megállapodásra irányuló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló, 2018. március 5-i (EU) 2018/416 tanácsi határozat (HL 2018. L 75., 23. o.).

[11] COM(2018) 350 final.

[12] Az Európai Uniónak a Lisszaboni Megállapodás eredetmegjelölésekről és földrajzi jelzésekről szóló genfi szövegéhez történő csatlakozásáról szóló, 2019. október 7-i tanácsi határozat (HL 2019. L 271., 12. o.).

19. A megtámadott határozat (6), (8), (9) és (10) preambulumbekezdése értelmében:

„(6) Ahhoz, hogy az Unió megfelelően gyakorolhassa a Genfi Szöveg által lefedett területekkel kapcsolatos kizárólagos hatáskörét, valamint a mezőgazdasági eredetmegjelölések és földrajzi jelzések oltalmának átfogó rendszerével összefüggő feladatait, az Uniónak csatlakoznia kell a Genfi Szöveghez és annak szerződő felévé kell válnia.

[…]

(8) Az Uniónak annak érdekében, hogy a Genfi Szöveg 22. cikke (4) bekezdése b) pontjának ii. alpontjára tekintettel biztosítsa tényleges részvételét a döntéshozatali eljárásokban, törekednie kell a [Közgyűlésen] belüli szavazati jogaival kapcsolatos kérdés rendezésére. Ezért helyénvaló lehetővé tenni a tagállamok számára, hogy ha úgy kívánják, az Unióval párhuzamosan és az Unió érdekében szintén megerősíthessék a Genfi Szöveget vagy csatlakozhassanak ahhoz.

(9) Ez egyidejűleg lehetővé teszi majd a jogfolytonosság biztosítását azon hét tagállam esetében, amelyek tagjai a Külön Uniónak.

(10) A tagállamok általi megerősítésnek vagy csatlakozásnak ugyanakkor teljeskörűen tiszteletben kell tartania az Unió kizárólagos hatáskörét, és az Uniónak továbbra is felelősnek kell lennie az Uniónak és a tagállamoknak a Genfi Szöveg alapján fennálló jogai gyakorlásáért és kötelezettségei teljesítéséért.”

20. E határozat 1. cikkének első bekezdése kimondja, hogy:

„Az [Uniónak] [a Genfi Szöveghez] történő csatlakozását a Tanács az Unió nevében jóváhagyja.„

21. Az említett határozat 3. cikke a következőket írja elő:

„A Tanács felhatalmazza a tagállamokat, hogy ha úgy kívánják, az Unióval párhuzamosan és az Unió érdekében, az Unió kizárólagos hatáskörének teljeskörű tiszteletben tartása mellett megerősítsék a Genfi Szöveget vagy adott esetben csatlakozzanak ahhoz.”

22. Ugyanezen határozat 4. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Az EUSZ 17. cikkének (1) bekezdésével összhangban a Külön Unióban az Uniót és azon tagállamokat, amelyek e határozat 3. cikke alapján megerősítik a Genfi Szöveget vagy csatlakoznak ahhoz, a Bizottság képviseli. Az Unió felelős az Unió, valamint e határozat 3. cikke alapján a Genfi Szöveget megerősítő vagy ahhoz csatlakozó tagállamok jogai gyakorlásának és kötelezettségei teljesítésének biztosításáért.

A Genfi Szöveg szerint szükséges összes bejelentést az Unió és az említett tagállamok nevében a Bizottság tesz meg.

Különösen, a Genfi Szöveg 3. cikkében említett illetékes hatóságként a Bizottság kerül kijelölésre, amely felelős az Unió területén a Genfi Szöveg végrehajtásáért, valamint a WIPO Nemzetközi Irodájával folytatott kommunikációért a Genfi Szöveg, valamint a Lisszaboni Megállapodás és a [Genfi Szöveg] szerinti Közös Végrehajtási Szabályzat […] értelmében.

(2) Az Unió jogosult szavazni a [Közgyűlésen], a Genfi Szöveget megerősítő vagy ahhoz csatlakozó tagállamok nem gyakorolhatják szavazati jogukat.”

23. A Bizottság 2020. január 17-én benyújtotta a jelen megsemmisítés iránti keresetet.

24. A Genfi Szöveg 2020. február 26-án lépett hatályba, és ettől az időponttól kezdve kötelező az Unióra nézve. 2021 folyamán a Francia Köztársaság és Magyarország a megtámadott határozat 3. cikkében foglalt felhatalmazás alapján aláírta és megerősítette ezt a szöveget.

IV. A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

25. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a megtámadott határozat 3. cikkét;

– semmisítse meg a megtámadott határozat 4. cikkét annyiban, amennyiben az a tagállamokra való utalásokat tartalmaz, vagy másodlagosan teljes egészében semmisítse meg a 4. cikket, amennyiben a tagállamokra történő utalások nem választhatók szét a cikk fennmaradó részeitől;

– tartsa hatályban a megtámadott határozat megsemmisített részeit, különösen a 3. cikk alapján megadott felhatalmazásnak azon tagállamok által az ítélethozatal időpontját megelőzően történő igénybevételét, amelyek jelenleg a Lisszaboni Megállapodás részes felei, mindaddig, amíg az ítélethozataltól számított, hat hónapot meg nem haladó észszerű határidőn belül a Tanács határozata hatályba nem lép;

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

26. A Tanács a Bíróság Hivatalához 2020. április 15-én benyújtott külön iratban a Bíróság eljárási szabályzata 151. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő. A Bizottság 2020. május 18-án nyújtotta be az e kifogással kapcsolatos észrevételeit. A Bíróság 2020. október 6-i végzésével úgy határozott, hogy az elfogadhatatlansági kifogást az eljárást befejező határozatban bírálja el.

27. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– a keresetet mint teljes egészében elfogadhatatlant utasítsa el;

– másodlagosan a keresetet mint teljes egészében megalapozatlant utasítsa el;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

28. A Bíróság a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Horvát Köztársaság, az Olasz Köztársaság, Magyarország, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság és a Portugál Köztársaság számára engedélyezte, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozzon.

29. A Belga Királyság és a Portugál Köztársaság kivételével valamennyi fél részt vett a 2022. február 1-jén tartott tárgyaláson.

V. Elemzés

30. Keresetének alátámasztására a Bizottság két jogalapra hivatkozik. Az első jogalap az EUM-Szerződés több cikkének, a hatáskör-átruházás elvének és a Bizottság jogszabály-kezdeményezési jogkörének azzal történő megsértésére vonatkozik, hogy a Tanács a megtámadott határozatot a Bizottság javaslata nélkül fogadta el. A második jogalap az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 207. cikk azzal történő megsértésére vonatkozik, hogy a Tanács túllépte hatáskörét azzal, hogy felhatalmazta a tagállamokat arra, hogy az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen járjanak el, valamint az indokolás hiányát kifogásolja.

31. Először a Tanács által hivatkozott elfogadhatatlansági kifogást vizsgálom meg, mielőtt rátérnék az ügy érdemére.

A. Az elfogadhatóságról

1. A felek érvei

32. A Tanács, amelyet a beavatkozó tagállamok lényegében támogatnak, előadja, hogy a Bizottság keresete elfogadhatatlan, mivel az kizárólag a megtámadott határozat 3. cikke és 4. cikkének azon elemei ellen irányul (a továbbiakban: vitatott rendelkezések), amelyek nem választhatók el a határozat többi részétől. Szerinte a 3. cikk összefügg a megtámadott határozat többi részével, pontosabban annak 1. cikkével. Egyrészt e két rendelkezés együttesen lehetővé teszi az Unió számára, hogy szavazati joggal rendelkezzen a Közgyűlésen,[13] így biztosítva számára a lehetőséget, hogy kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezzen a Genfi Szöveg által szabályozott területeken. Másrészt a megtámadott határozat 3. cikke biztosítja azoknak a földrajzi árujelzőknek a szenioritását és oltalmának folytonosságát,[14] amelyeket a Lisszaboni Megállapodásban részes hét tagállamban (a továbbiakban: a hét érintett tagállam)[15] lajstromoztak. E rendelkezés megsemmisítése kizárná, hogy az Unió teljeskörűen és ténylegesen csatlakozzon a Genfi Szöveghez, valamint hogy a korábban a Lisszaboni Megállapodás alapján lajstromozott földrajzi árujelzők szenioritása és oltalmának folytonossága biztosított legyen. A megsemmisítés tehát a megtámadott határozat tartalmát összeegyeztethetetlenné tenné a határozat céljával és rendeltetésével, amelyeket különösen e határozat (6), (8) és (9) preambulumbekezdése tartalmaz. Ami az említett határozat 4. cikkét illeti, az elválaszthatatlan ugyanezen határozat 3. cikkétől.

33. A Tanács továbbá úgy véli, hogy a megtámadott határozat részleges megsemmisítése iránti kérelem elfogadhatatlanságát alátámasztja a Bizottságnak a megtámadott határozat hatályának fenntartására irányuló kérelme. Előadja, hogy ez a kérelem nem felel meg az ilyen típusú kérelmek céljának, valamint hogy a Bizottság inkább e határozat 3. cikkének érdemi felülvizsgálatát kéri.

[13] E tekintetben a Genfi Szöveg 22. cikke (4) bekezdése b) pontjának ii. alpontja úgy rendelkezik, hogy a kormányközi szervezet a szavazásban tagállamai helyett olyan szavazatszámmal vehet részt, amely megegyezik az e szövegben részes tagállamai számával.

[14] A felek írásbeli beadványaikban a „földrajzi árujelzők” kifejezést abban az értelemben használják, amely magában foglalja az eredetmegjelöléseket is. Meg kell azonban jegyezni, hogy a Lisszaboni Megállapodás hatálya az eredetmegjelölésekre korlátozódott.

[15] Amint a Tanács ellenkérelmének bevezető részében rámutat, egy földrajzi árujelzőnek a Genfi Szöveg alapján az Unió (és nem a hét érintett tagállam egyike) mint a Külön Unió új szerződő fele által történő újbóli lajstromozását nem olyan lajstromozásnak kell tekinteni, amely alkalmas a Lisszaboni Megállapodás alapján végzett eredeti lajstromozás folytonosságának biztosítására, hanem az a harmadik szerződő felek tekintetében új lajstromozásnak minősül. Jogi szempontból ez azt jelenti, hogy a Lisszaboni Megállapodás alapján megadott földrajzi árujelző szenioritása a Genfi Szöveg keretében megszakad. E megszakadás azzal a következménnyel jár, hogy a megfelelő szellemi tulajdonjogok jogosultjai azt kockáztatják, hogy szerzett jogaik egy lényeges elemét indokolatlanul elveszítik.

34. A Bizottság erre azt a választ adja, hogy a vitatott rendelkezések elválaszthatók a megtámadott határozat többi részétől. Véleménye szerint a vitatott felhatalmazásra nincs szükség ahhoz, hogy az Unió megfelelően gyakorolhassa kizárólagos külső hatáskörét az említett jogi aktus hatálya alá tartozó területeken. Az alkalmazandó szabályok ugyanis értelmezhetők úgy, hogy a hét érintett tagállam által már lajstromozott földrajzi árujelzők az Unió csatlakozása után is megőrzik szenioritásukat. Ezenkívül a Közgyűlés valójában nem szavaz, és az Unió részvételének lényege nem a Közgyűlésen nyilvánul meg. Következésképpen az Unió rendelkezésére álló szavazatok számának befolyásolásáról való teljes lemondás aligha tekinthető a megtámadott határozat lényeges elemének. A Bizottság rámutat, hogy azok az ítéletek, amelyekben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy jogi aktus részleges megsemmisítése nem lehetséges, anyagi jogi rendelkezésekre vonatkoztak. Márpedig a vitatott rendelkezések nem ilyen jellegűek. Véleménye szerint a jelen ügy inkább hasonlít az „intézményi" rendelkezésekkel kapcsolatos esetekhez, amelyeket a Bíróság mindig is elválaszthatónak tekintett.

35. Ami a Tanács azon érvelését illeti, amely a Bizottságnak a megtámadott határozat hatályának fenntartására irányuló kérelmére vonatkozik, a Bizottság megkérdőjelezi annak relevanciáját. Véleménye szerint semmi sem enged arra következtetni, hogy az e határozat 3. cikkének megsemmisítése iránti kérelem elfogadhatatlan lenne pusztán azon oknál fogva, hogy ahhoz az említett határozat joghatásainak fenntartására irányuló kérelem kapcsolódik.

36. Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a kereset elfogadhatatlan, mivel kizárólag a Tanács ellen irányul, holott a Parlament ellen is irányulnia kellene, amely az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése a) pontjának iii. alpontja alapján jóváhagyta a megtámadott határozatot.

37. E tekintetben a Bizottság azt válaszolja, hogy a Parlamentnek a megtámadott határozat elfogadására irányuló eljárásban való részvétele nem teszi a Parlamentet a megsemmisítés iránti kereset tárgyát képező jogi aktus szerzőjévé.

2. Értékelés

a) A Tanács érveiről

38. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely uniós aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók a jogi aktus többi részétől. A Bíróság több alkalommal kimondta, hogy e követelmény nem teljesül, ha a jogi aktus részleges megsemmisítése folytán a jogi aktus lényeges tartalma megváltozik.[16] Valamely uniós jogi aktus részei elválaszthatóságának vizsgálata e részek hatályának vizsgálatát feltételezi, annak értékelése végett, hogy megsemmisítésük módosítja-e ezen aktus szellemét és lényegét.[17] Egyébiránt az a kérdés, hogy módosítja-e a részleges megsemmisítés az uniós jogi aktus lényeges tartalmát, objektív szempontnak, nem pedig a vitatott jogi aktust elfogadó intézmény politikai akaratához kapcsolódó szubjektív szempontnak minősül.[18]

[16] 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-626/18, EU:C:2020:1000, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[17] 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-626/18, EU:C:2020:1000, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[18] 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-626/18, EU:C:2020:1000, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39. E tekintetben egy jogi aktus lényegét nem határozhatjuk meg annak a jogi háttérnek a figyelembevétele nélkül, amelybe az illeszkedik. A jelen ügyben a megtámadott határozat az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése értelmében vett nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozat. Ez egy olyan jogi aktus, amely kifejezi az Unió hozzájárulását ahhoz, hogy az államok és a nemzetközi szervezetek által kötött szerződések jogáról szóló, 1986. március 21-i Bécsi Egyezmény 11. és 15. cikke értelmében vett szerződés rá nézve kötelező hatállyal bírjon,[19] és amely megfelel a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény 11. és 15. cikkében említett állami jogi aktusnak.[20] A megtámadott határozat lényegét tehát szükségszerűen egy olyan jogi aktus alkotóelemei határozzák meg, amely kifejezi az Unió hozzájárulását ahhoz, hogy a Genfi Szöveg rá nézve kötelező hatállyal bírjon.

40. Ebben az összefüggésben a megtámadott határozat nem vitatott rendelkezései közül az 1. cikk jóváhagyja az Uniónak a Genfi Szöveghez való csatlakozását, a 2. és 5. cikk megállapítja a csatlakozás gyakorlati szabályait, a 6. cikk pedig meghatározza e határozat hatálybalépésének időpontját. Ezenfelül az említett határozat 4. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek nem kapcsolódnak a tagállamok Genfi Szöveghez való csatlakozásához. E rendelkezések lényegében megfelelnek a határozati javaslatban foglaltaknak, és a Genfi Szöveg végrehajtásával összefüggésben a Bizottságot megillető hatáskörre vonatkoznak, amelyet e határozat a Genfi Szöveg a 3. cikke értelmében vett illetékes hatóságként jelöl meg.

41. Ami a vitatott rendelkezéseket illeti, először is a megtámadott határozat 3. cikke felhatalmazást ad azon tagállamok számára, amelyek ezt kívánják, hogy megerősítsék a Genfi Szöveget, vagy ahhoz csatlakozzanak.[21] Másodszor, e határozat 4. cikke (1) bekezdésének első és második albekezdése meghatározza az Unió és az e Szöveghez csatlakozó tagállamok hatáskörének terjedelmét, valamint az Unió és e tagállamok képviseletére vonatkozó szabályokat. Végül az említett határozat 4. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy az Unió szavaz a Közgyűlésen, és hogy azok a tagállamok, amelyek megerősítették a Genfi Szöveget, vagy ahhoz csatlakoztak, nem gyakorolják szavazati jogukat.

42. Ebből az összefoglalóból kitűnik, hogy a vitatott rendelkezések nem tartalmaznak olyan elemeket, amelyek az Unió ahhoz való hozzájárulását fejezik ki, hogy a Genfi Szöveg rá nézve kötelező hatállyal bírjon. Az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése alapján elfogadott határozat által elérni kívánt joghatást a megtámadott határozat 1. cikkében foglalt rendelkezés már kiváltja. E határozat egyéb rendelkezései, a vitatott rendelkezéseket is ideértve, nem érintik az említett határozat 1. cikkében kifejezett hozzájárulás hatályát, sem annak tartalmát, sem pedig annak feltétlen jellegét, és ezért nem befolyásolják a megtámadott határozat lényegét. Következésképpen a vitatott rendelkezések elválaszthatók e határozat többi részétől. Ezen okok miatt az elfogadhatatlansági kifogást véleményem szerint el kell utasítani.

43. E következtetést az a tény is alátámasztja, hogy semmi nem írja elő, hogy a tagállamokat a Genfi Szöveghez való csatlakozásra felhatalmazó határozatot az Unió e Szöveghez való csatlakozásáról szóló határozattal egyidejűleg kell elfogadni. A tagállamok csatlakozásra való ezen

[19] Kelt Bécsben, 1986. március 21-én. Még nem hatályos.

[20] *Az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 1155. kötet, 331. o.

[21] Az egyszerűség kedvéért a jelen indítvány további részében a megtámadott határozat 3. cikkében adott felhatalmazás céljára utalva egyaránt a „csatlakozás” kifejezést fogom használni a Genfi Szöveghez való csatlakozásra és annak megerősítésére.

felhatalmazás külön határozatban is megadható.[22] A Genfi Szöveg szempontjából ugyanis csupán az Unió csatlakozása nem zárja ki a tagállamok későbbi csatlakozását. Nem érinti a Lisszaboni Megállapodás szerint lajstromozott eredetmegjelölések oltalmának szintjét sem.

44. Ami a Tanácsnak a megsemmisített jogi aktus hatályának fenntartására irányuló kérelemre vonatkozó érvelését illeti, egyetértek a Bizottság azon álláspontjával, amely szerint ez a kérelem a megtámadott határozat megsemmisítésére irányuló elsődleges kérelem kiegészítése, és nem minősül e határozat 3. cikkének a Bíróság általi felülvizsgálatára irányuló kérelemnek, ami a jelen kereset keretében nem lehetséges. Ezért annak a kereset elfogadhatóságának vagy megalapozottságának elemzése szempontjából nincs jelentősége.

45. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy a vitatott rendelkezések a megtámadott határozat többi részétől elválasztható elemek, és hogy következésképpen a kereset elfogadható.

b) Az Olasz Köztársaság érveléséről

46. Az EUMSZ 263. cikkből következik, hogy a megsemmisítés iránti kereset a megtámadott jogi aktus szerzője, vagyis az azt elfogadó intézmény ellen irányul.[23] A megtámadott jogi aktusnak ezen intézménynek kell betudhatónak lennie.[24]

47. Az EUMSZ 218. cikke (6) bekezdésének első albekezdése szerint a Tanács az, amely a főtárgyaló javaslatára határozatot fogad el a megállapodás megkötéséről. Ez a döntés neki tudható be, és ő e jogi aktus szerzője.

48. Az a tény, hogy a Parlament az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése a) pontjának megfelelően egyetértését fejezi ki egy, a Tanács hatáskörébe tartozó nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozatot vonatkozásában, nem teszi a Parlamentet e határozat szerzőjévé. Egyetértése egy másik intézmény, nevezetesen a Tanács jogi aktusára vonatkozik.

49. A jelen ügyben, mivel a megtámadott határozatot a Tanács fogadta el az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése alapján, az e határozat elleni megsemmisítés iránti keresetnek kizárólag ezen intézmény ellen kell irányulnia. A Parlament ellen irányuló kereset elfogadhatatlannak minősülne. Következésképpen az Olasz Köztársaság érvét el kell utasítani.

3. Következtetés az elfogadhatatlansági kifogásról

50. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy az elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

[22] A Bizottság beadványokra vonatkozó észrevételeiből kitűnik, hogy nem zárja ki egy ilyen határozat meghozatalának lehetőségét.

[23] 2003. szeptember 11-i Ausztria kontra Tanács ítélet (C-445/00, EU:C:2003:445, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[24] Lásd: Lenaerts, K., Maselis, I., és Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 306. o.; valamint Molinier, J., és Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4. kiadás, LGDJ Lextenso, Párizs, 2012, 203. o.

B. Az ügy érdeméről

1. Az első jogalapról

a) A felek érvei

51. A Bizottság első jogalapja az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésének és az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésének, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskörátruházás elvének, valamint az intézményi egyensúly elvének és a Bizottság kezdeményezési jogának megsértésére vonatkozik.

52. A Bizottság szerint a Tanács azzal, hogy a Genfi Szöveghez való csatlakozás lehetőségének valamennyi tagállam számára történő bevezetésével módosította a határozati javaslatot, a Bizottság kezdeményezése nélkül járt el, és ezzel megsértette az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdését, valamint megsértette az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében meghatározott intézményi egyensúlyt.

53. A Bizottság előadja, hogy a Tanács valójában két határozatot fogadott el: nemcsak az Uniónak a Genfi Szöveghez való csatlakozására vonatkozó határozatot, hanem a tagállamok e Szöveghez való csatlakozásáról szóló határozatot is. A Tanács az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésével összhangban egyhangúlag módosíthatja a határozati javaslatot. A jelen ügyben azonban, mivel a Bizottság nem tett javaslatot azon lehetőségre vonatkozóan, hogy a tagállamokat felhatalmazzák a Genfi Szöveghez való csatlakozásra, annak megállapítása, hogy e lehetőség bevezetése csak a határozati javaslat „módosításának” minősül, súlyosan sérti a Bizottság kezdeményezési jogát. A Bizottság nem javasolta annak a tagállamok számára való lehetővé tételét, hogy az Unió EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése értelmében vett kizárólagos hatáskörébe tartozó területen jogilag kötelező erejű jogi aktust fogadjanak el. Úgy véli, hogy az olyan jogi aktusnak, amellyel az Unió cselekszik és valamely tárgykört szabályoz, és az olyan jogi aktusnak, amellyel az Unió csupán felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy – ha úgy kívánják – fellépjenek, nem ugyanaz a tárgya és nem ugyanaz a célja. Egy ilyen felhatalmazás jelentős teret hagy a tagállamok önálló döntéshozatalának, és a nemzetközi jog alapján egyetemlegesen felelőssé teszi őket a Genfi Szöveg végrehajtásáért. Ami a „célkitűzést” illeti, azt a Tanács már teljesítette.

54. A beavatkozó felek által támogatott Tanács erre azt válaszolja, hogy a határozati javaslat módosításával teljesítette azt az eljárásjogi és anyagi jogi feltételt, amelynek az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése szerinti módosításnak meg kell felelnie. Egyrészt ugyanis egyhangúlag döntött. Másrészt nem tért el a határozati javaslat tárgyától, és nem módosította annak célját. Az elfogadott módosítások csak azt biztosítják, hogy az Unió a Genfi Szöveg részesévé váljon, és megfelelően gyakorolhassa a Genfi Szöveg alapján őt megillető kizárólagos hatáskört, megőrizve a Lisszaboni Megállapodás alapján már lajstromozott földrajzi árujelzők szenioritását és folytonosságát. Ami a határozati javaslat célját illeti, a Tanács előadja, hogy az az Unió kizárólagos hatáskörének megfelelő gyakorlására vonatkozik.

55. A Tanács azt állítja, hogy annak az érvnek az elfogadása, amely szerint a Bizottság javaslatát módosító tanácsi határozat elfogadása a javaslat hiányával lenne egyenértékű, kiüresíti az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése által ráruházott módosítási jogot, és megfosztja azt hatékony érvényesülésétől. Mint önkényest és mesterségest elutasítja a Bizottság azon állítását, amely szerint valójában két határozatot fogadott el.

56. Az Olasz Köztársaság szerint az EUMSZ 293. cikk nem alkalmazható az EUMSZ 218. cikkben szabályozott eljárásra. A megállapodás megkötéséről szóló határozatra ugyanis az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése vonatkozik, amely előírja, hogy a Tanács „a főtárgyaló javaslata alapján” fogadja el ezt a határozatot. A Bizottság semmilyen javaslata nincs előírva, mivel ez az intézmény nem intézményként, hanem mint főtárgyaló vesz részt az eljárásban. Ennélfogva a szóban forgó eljárás keretében semmi esetre sem lehetséges a Bizottság javaslatának az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében általánosan előírt javaslatnak való megfeleltetése a Tanácsnak a „Bizottság javaslata alapján” folytatott tárgyalásai szempontjából.

57. Az Olasz Köztársaság által felhozott érvet a Tanács érvei előtt kell megvizsgálni.

b) Értékelés

1) Az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságáról

58. Az Olasz Köztársaság szerint az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése nem alkalmazható a nemzetközi megállapodások megkötéséről szóló határozatokra, mivel az ilyen határozatokra kizárólag az EUMSZ 218. cikk alkalmazandó.

59. Az EUMSZ 218. és 293. cikk az EUM-Szerződés különböző részeiben találhatók. Míg az előbbit az EUM-Szerződés Ötödik részének „Nemzetközi megállapodások” című V. címe tartalmazza, addig az utóbbi az EUM-Szerződés Hatodik része I. címének „Az Unió jogi aktusai, az elfogadásukra vonatkozó eljárások és egyéb rendelkezések” című 2. Fejezetében szerepel.

60. Az EUM-Szerződés Hatodik része az intézmények szervezetére és működésére vonatkozó általános rendelkezéseket, valamint az uniós jogi aktusok típusainak felsorolását és az elfogadásukra vonatkozó eljárásokat tartalmazza. Ezeket a rendelkezéseket az EUM-Szerződés más részeinek rendelkezéseivel együtt kell alkalmazni, amennyiben azok az Unió intézményeire vagy jogi aktusaira való hivatkozásokat tartalmaznak, az EUM-Szerződés VI. részének általános rendelkezéseiből eredő szabályoktól való, a Szerződés más részeiben foglalt különös rendelkezésekben található esetleges eltérések sérelme nélkül. Ebből következik, hogy az EUMSZ 293. cikk főszabály szerint alkalmazandó az EUM-Szerződés Ötödik része V. címének rendelkezései alapján elfogadott határozatokra.

61. Az előző pontban ismertetett, rendszerjellegű érv mellett meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ 293. cikk szövege nem hagy kétséget annak hatályát illetően. E rendelkezés első része kifejezetten kimondja, hogy az mindig alkalmazandó, ha a Szerződések (és nem csak az EUM-Szerződés Hatodik részének rendelkezései) előírják, hogy a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el. E rendelkezés alkalmazásának egyetlen feltétele tehát az, hogy a Szerződések valamely rendelkezése előírja, hogy a Tanács a Bizottság javaslata alapján fogad el valamely jogi aktust. A hatálya tehát nem korlátozódik különösen a jogalkotási eljárásokra. Következésképpen, ha az EUM-Szerződés Ötödik részének rendelkezéseiből az következik, hogy a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el, az EUMSZ 293. cikk alkalmazandó.

62. Meg kell jegyezni, hogy az Unió minden külső fellépésének van egy belső eleme is. Az EUM-Szerződés Ötödik részének V. címe tartalmazza az intézmények közötti hatáskörmegosztást és a nemzetközi megállapodások tárgyalása és megkötése során történő

fellépés módját szabályozó rendelkezéseket. Ez az Unió fellépésének külső eleméhez tartozik. Mindazonáltal az Unió e külső fellépése az Unión belül is tükröződik, nevezetesen a megállapodások megkötéséről szóló határozatokban.

63. A nemzetközi megállapodások megkötéséhez szükséges jogi aktusok elfogadására vonatkozó szabályok az Unió jogi aktusainak elfogadására vonatkozó általános szabályokhoz képest különös szabályoknak minősülnek. A különös szabályok joghatása nem az, hogy az általános szabályok nem alkalmazandók, hanem az, hogy azok annyiban alkalmazandók, amennyiben a különös rendelkezések nem rendelkeznek az azoktól való eltérésről. E tekintetben az EUMSZ 218. cikkből nem következik, hogy az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály nem alkalmazható az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése alapján elfogadott határozatra.

64. A jelen ügy a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozik. Az EUMSZ 207. cikk (3) bekezdéséből következik, hogy ezen a területen a Bizottság hatáskörébe tartozik a nemzetközi megállapodásokról való tárgyalások lefolytatása. Ebből következik, hogy amikor a Tanács ezen a területen az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése alapján a főtárgyaló javaslatára határozatot fogad el, akkor a Bizottság javaslata alapján jár el.

65. A fentiekből következik, hogy az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése alkalmazandó egy nemzetközi megállapodáshoz való csatlakozásról szóló határozatra, amennyiben a Tanács a Bizottság javaslata alapján fogadja el e határozatot. Következésképpen véleményem szerint az Olasz Köztársaság által előterjesztett érvet mint megalapozatlant el kell utasítani.

2) A Bizottság érveléséről

66. Első jogalapjával a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Tanács megsértette az Unió jogrendjének alapelveit, nevezetesen a hatáskör-átruházás és az intézményi egyensúly elvét. A Tanács megsértette a Bizottság kezdeményezési jogát azzal, hogy a vitatott felhatalmazást a Bizottság ilyen felhatalmazásra vonatkozó javaslatának hiányában fogadta el.

67. E tekintetben az intézményi egyensúly elvét megállapító EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének megfelelően az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.

68. Ezenkívül az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése megállapítja, hogy ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság „javaslata alapján” lehet elfogadni, az egyéb jogi aktusokat akkor lehet a Bizottság javaslata alapján elfogadni, ha a Szerződések úgy rendelkeznek. Ez a rendelkezés alkotmányos szintre emeli a Bizottság azon előjogát, amely szerint az Unió jogi aktusainak elfogadása tekintetében főszabály szerint a Bizottság a kezdeményezési joggal felruházott intézmény.

69. Ez a Bizottságot megillető kezdeményezési jog, amelyet a jogalkotási aktusok tekintetében az EUMSZ 289. cikk is elismer, magában foglalja, hogy a Bizottság dönthet arról, benyújt-e jogalkotási aktusra irányuló javaslatot, vagy sem, kivéve, ha az uniós jog erre kötelezi. E hatáskör alapján valamely jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztése esetén szintén a Bizottság – amely intézmény az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének megfelelően előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket – feladata e javaslat

tárgyának, céljának és tartalmának a meghatározása.[25] Ugyanez vonatkozik a nem jogalkotási aktusokra irányuló javaslatokra is.[26]

70. A Bizottság által hivatkozott egyéb rendelkezések, nevezetesen az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése és az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése a Bizottság ezen előjogát pontosítják. Az utóbbi cikk úgy rendelkezik, hogy ha a Szerződések értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el, a javaslatot a Tanács csak egyhangúlag módosíthatja. Meg kell jegyezni, hogy többek között az EUMSZ 289. cikktől eltérően az EUMSZ 293. cikk nem használja a „jogalkotási" kifejezést. Ebből következik, hogy nem tekinthetjük úgy, hogy hatálya – legyenek azok rendes vagy különleges eljárások – a jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusokra korlátozódna.

71. A Szerződések fent hivatkozott rendelkezései lehetővé teszik, hogy az Unión belül „egyensúlyt biztosítsanak egyrészt az Unió általános érdekét kifejezésre juttató európai szerv, másrészt a Tanácson belül tekintélyük és szuverenitásuk tudatában fellépő kormányok,, valamint az európai népeket képviselő [Parlament] között".[27] Ebből konkrétan az következik, hogy a Tanács mindaddig nem fogadhat el jogalkotási aktust, amíg nem nyújtanak be hozzá javaslatot.[28] Ha az ilyen javaslatot akár egyhangúlag módosítja, azt nem ferdítheti el, vagyis a Bizottságot megillető kezdeményezési monopólium sérelme nélkül nem módosíthatja alapvetően annak lényegi tartalmát.[29] Ez az Unió egyéb jogi aktusaira is érvényes.

72. Ebben az összefüggésben a Bizottság első jogalapjának csak azzal a feltétellel lehet helyt adni, ha a Tanács által végrehajtott módosítás túllépte a Bizottság által a javaslat tárgyát képező jogi aktus tárgya, célja és tartalma tekintetében meghatározott határokat.

73. A Bizottság által elfogadásra javasolt jogi aktusra vonatkozó javaslat tárgyát, célját és tartalmát szükségszerűen az a jogi környezet határozza meg, amelybe a javasolt jogi aktus illeszkedik. Amint arra az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó elemzésem keretében már rámutattam, a Bizottság az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése értelmében vett nemzetközi megállapodást megkötő határozat elfogadását javasolta. E javaslat tárgyát, célját és tartalmát tehát a Bizottság által vizsgált joghatás határozza meg, amely jelen esetben az Uniónak a Genfi Szöveghez való csatlakozása.

74. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a tagállamoknak a Genfi Szöveghez való csatlakozásra felkínált lehetőség nem alkotóeleme annak, hogy az Unió kifejezze ahhoz való hozzájárulását, hogy az említett jogi aktus rá nézve kötelező hatállyal bírjon. Nem elengedhetetlen tehát e lehetőség biztosítása ahhoz, hogy a Genfi Szöveghez való csatlakozás joghatása megvalósuljon. Ez csak akkor lenne másként, ha az Unió nem lehetne részese valamely nemzetközi megállapodásnak azon oknál fogva, hogy az ahhoz való csatlakozása csak az államok számára van nyitva.[30] Itt nem ez a helyzet. Az, hogy az Unió saját nevében csatlakozzon a Genfi Szöveghez, e jogi aktus rendelkezései alapján teljes mértékben lehetséges.

[25] 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 70. pont).

[26] 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 147. pont).

[27] Lásd: Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. kiadás, Larcier, Brüsszel, 2016, 275. o.

[28] Lásd: Van Raepenbusch, S., I.m., 276. o.

[29] Lásd: Van Raepenbusch, S., I.m., 276. és 277. o.

[30] Ilyen helyzetben az Unió ahhoz való hozzájárulása, hogy valamely szerződés rá nézve kötelező hatállyal bírjon, a szerződő felekre nézve nem váltott volna ki joghatásokat. Ilyen hozzájárulást csak a saját nevükben, de az Unió érdekében eljáró tagállamok adhatnának. Ebben az esetben az Unió hozzájárulása helyett a tanácsi határozat hatalmazhatná fel a tagállamokat hozzájárulásuk kifejezésére.

75. Másrészt el kell fogadni, hogy a vitatott felhatalmazás továbbra is szorosan kapcsolódik az Unió Genfi Szöveghez való csatlakozásához, amennyiben lehetővé teszi azoknak a – legalábbis potenciális – problémáknak a megoldását, amelyeket egyrészt e Szöveg alkalmazása vet fel a gyakorlatban az Unió Közgyűlésen való szavazati jogát illetően, másrészt amelyeket a Lisszaboni Megállapodás alapján szerzett jogok szenioritása és oltalmának folytonossága okoz. Ezenkívül a vitatott rendelkezések nem módosítják és nem kérdőjelezik meg az Unió ahhoz hozzájárulását, hogy a Genfi Szöveg rá nézve kötelező hatállyal bírjon. A vitatott rendelkezések tehát a határozati javaslat tárgyát képező jogi aktus tárgyához, céljához és tartalmához kapcsolódnak.

76. Ezen összefüggésben mindazonáltal meg kell vizsgálni, hogy a vitatott felhatalmazás – bár nem érinti az Unió ahhoz való hozzájárulását, hogy a Genfi Szöveg rá nézve kötelező hatállyal bírjon, és jóllehet az Unió Genfi Szöveghez való csatlakozásához kapcsolódik – olyan joghatásokkal jár-e, amelyek annyira távol állnak és különböznek az e határozati javaslattal elérni kívánt joghatásoktól, hogy az azokat kiváltó jogi aktus elfogadásához a Bizottság külön kezdeményezésére lett volna szükség.

77. Úgy tűnik számomra, hogy a jelen ügyben ez a helyzet, mivel – ahogy azt a Bizottság állítja – a vitatott felhatalmazás ténylegesen olyan feltételek megteremtéséhez vezet, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy az Unióval párhuzamosan a nemzetközi közjog független alanyaiként járjanak el az Unió kizárólagos külső hatáskörébe tartozó területen.

78. Márpedig -a vitatott felhatalmazás által kiváltott ezen joghatás véleményem szerint ellentétes az Unió jogrendjének az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésében foglalt egyik alkotmányos elvével. Ez a rendelkezés azt az elvet állapítja meg, hogy a tagállamok fellépése az Unió *kizárólagos hatáskörébe*[31] tartozó területen tilos,[32] kivéve, ha az Unió másként határoz, és ilyen fellépésre hatalmazza fel a tagállamokat.

79. Az ilyen felhatalmazás feltételeitől függetlenül, amelyek a kereset második jogalapja által felvetett érdemi kérdés tárgyát képezik, úgy vélem, hogy e felhatalmazáshoz, amely meghatározásából eredően egy alkotmányos jellegű szabály alóli fontos kivételnek minősül, a Bizottság javaslatára van szükség, kivéve, ha a nemzetközi jognak a kormányközi szervezetek fellépései elfogadhatóságának korlátozását előíró szabályai kizárják az Unió fellépését.

80. Bármely más értelmezés azzal a következménnyel járna, hogy veszélybe kerülne az Unió jogi felépítésének középpontjában álló, az Unió általános érdekét kifejező intézmény és a kormányok közötti egyensúly.[33] Az Unió egyes területeken fennálló hatáskörének kizárólagos jellegéből fakadó korlátozások megkerülése érdekében ugyanis elegendő lenne, ha a Tanács saját kezdeményezésére hatalmazná fel a tagállamokat arra, hogy az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése értelmében eljárjanak a Bizottság által javasolt olyan jogi aktus elfogadása során, amely ilyen felhatalmazást nem tartalmaz. A külkapcsolatokkal összefüggésben ez azzal a következménnyel járhatna, hogy a Tanács még az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen is felhatalmazhatná a tagállamokat arra, hogy az Unióval párhuzamosan járjanak el, amely megkérdőjelezhetné az Unió hatáskörének kizárólagosságát.[34]

[31] Kiemelés tőlem.

[32] Ezt az elvet a német jogtudomány „Sperrwirkungnak” (blokkoló hatás) nevezi, lásd: Obwexer, W., „AEUV Art. 2”, in von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7. kiadás, Nomos, Baden Baden, 2015, 16. pont.

[33] Lásd a jelen indítvány 71. pontját.

[34] Lásd még ebben ez értelemben: Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-137/12, EU:C:2013:441, 96. pont).

81. Tekintettel az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésében előírt felhatalmazás kivételes jellegére, valamint arra, hogy a Bizottság által a határozati javaslatban meghatározott célkitűzéseket nem a vitatott felhatalmazásra révén kell elérni, a vitatott felhatalmazást olyan különálló intézkedésnek kell tekinteni, amely kívül esik a Bizottság által a határozati javaslatban meghatározott korlátokon. Következésképpen teljesen indokolt elismerni, ahogyan azt a Bizottság állítja, hogy a vitatott felhatalmazást olyan különálló határozatnak kell tekinteni, amelynek elfogadásához a Bizottság javaslatára van szükség. Ez azt jelenti, hogy a vitatott felhatalmazás a határozati javaslat célkitűzése, célja és tartalma által meghatározott határokon kívül esik.

82. Ennélfogva, figyelemmel arra, hogy a Tanács a Bizottság javaslata nélkül adta meg a vitatott felhatalmazást, úgy kell tekinteni, hogy a Tanács azzal, hogy a határozati javaslatot kiegészítette a vitatott felhatalmazást előíró vitatott rendelkezésekkel, megsértette az EUSZ 17. cikk (2) bekezdését, az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdését, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskörátruházás elvét, valamint az intézményi egyensúly elvét és a Bizottság kezdeményezési jogát.

3) Közbenső következtetés

83. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság adjon helyt a kereset első jogalapjának.

2. A második jogalapról

84. Az első jogalap elemzésének eredménye szükségtelenné teszi a második jogalap vizsgálatát. Mindazonáltal elvégzem a második jogalap elemzését arra az esetre, ha a Bíróság nem értene egyet az első jogalapra vonatkozó elemzésemmel, és megállapítaná, hogy a Tanács a Bizottság javaslatának hiánya ellenére is jogosult volt a határozati javaslat módosítására.

a) A felek érvei

85. Második jogalapjával a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Tanács megsértette az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdését és az EUMSZ 207. cikket, valamint az indokolási kötelezettséget. Véleménye szerint a Tanács azzal, hogy felhatalmazta a tagállamokat arra, hogy az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen járjanak el, túllépte hatáskörét, és nem indokolta meg kellőképpen a döntését. Bár korábban a Tanács az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területen már adott ilyen felhatalmazásokat nemzetközi megállapodásokat érintően, azok kivételes esetek voltak. Azokat egyrészt olyan helyzetekben adták meg, amikor az Unió nem tudott saját nevében eljárni,[35] másrészt pedig olyan kétoldalú megállapodások esetében, amikor az Unió úgy döntött, hogy nem maga jár el.[36] Az ilyen felhatalmazásra vonatkozó fenti határozatokban a Tanács gyakran hangsúlyozta e felhatalmazás kivételes jelleget. Ugyanakkor a vitatott felhatalmazás általános felhatalmazás, amelyet nem kötöttek feltételhez, és nem is ideiglenes. A Bizottság véleménye szerint az Unió kizárólagos hatáskörének tiszteletben tartására a megtámadott határozat

[35] Lásd különösen: a tagállamoknak a szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, valamint az ilyen ügyekre irányadó joghatóságról, alkalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról szóló, 1996. évi Hágai Egyezménynek a Közösség érdekében történő aláírására való felhatalmazásáról szóló, 2002. december 19-i 2003/93/EK tanácsi határozatot (HL 2003. L 48., 1. o.).

[36] Lásd különösen: a szerződéses és szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jog bizonyos kérdéseit érintő, a tagállamok és harmadik országok között létrejövő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 662/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 200., 25. o.; helyesbítés: HL 2011. L 241., 35. o.).

4. cikkében előírt „belső garancia” nem elegendő ahhoz, hogy biztosítsa e határozatnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét, illetve hogy elkerülje az Unió nemzetközi pozíciójának „elmosódását”.

86. Ami az Uniót a Közgyűlésen megillető szavazati jog problémáját illeti, a Bizottság előadja, hogy a megtámadott határozat 3. cikke nem képes azt megfelelő módon orvosolni, mivel a tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy élnek-e a vitatott felhatalmazással vagy sem. Másrészt a tagállamok Genfi Szöveghez való csatlakozása akadályozná a Bizottság arra irányuló erőfeszítéseit, hogy a szóban forgó kormányközi szervezetek szavazási szabályaira vonatkozó kikötéseket módosíttassa, és annak lehetővé tételét, hogy az Unió a nemzetközi jog szerint az államokéhoz hasonló jogállással rendelkezzen, amikor a kizárólagos hatáskörébe tartozó területen jár el. A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy a jelen ügyben nem szabad túlbecsülni a szavazati jogok jelentőségét, tekintettel arra, hogy a Közgyűlés, amely elsődlegesen adminisztratív ügyekkel foglalkozik, szavazással csak nagyon ritkán, inkább konszenzussal dönt.

87. Ami a Lisszaboni Megállapodás szerinti lajstromozások szenioritásának és az oltalom folytonosságának problémáját illeti, a Bizottság úgy véli, hogy a Bíróság nem veheti biztosra, hogy az e Megállapodásban részes tagállamok csatlakozásának hiányában a szenioritás módosulna.

88. A megtámadott határozat indokolását illetően a Bizottság kijelenti, hogy e határozat (8) preambulumbekezdése már önmagában is ellentmondásos. Véleménye szerint, bár úgy tűnik, hogy az első mondat „esélyt ad” a Közgyűlésnek arra, hogy foglalkozzon az Unió szavazati jogának kérdésével, a második mondat arra utal, hogy „helyénvaló” felhatalmazást adni a tagállamoknak, függetlenül attól, hogy a jövőbeli Közgyűlés hogyan dönt.

89. A beavatkozó tagállamok által támogatott Tanács úgy véli, hogy az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésének a Bizottság által javasolt megszorító értelmezését sem a szó szerinti, sem a teleologikus értelmezés nem támasztja alá. A Tanács szerint e rendelkezés célja, hogy az Unió a gyakran kizárólagos hatáskörök átruházása révén megvalósuló saját alkotmányos fejlődését összeegyeztesse egy olyan nemzetközi jogrenddel, amelynek elsődleges alanyai az államok. Ahhoz, hogy a nemzetközi színtéren elérje céljait, az Uniónak teljes mértékben ki kell használnia a tagállamok mint teljes jogú nemzetközi szereplők helyzetét, hogy növelje hatékonyságát, és nemzetközi szinten biztosítsa jogainak megfelelő gyakorlását. A Tanács előadja, hogy képesnek kell lennie arra, hogy felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az Unió érdekében eljárjanak, egyrészt az Unió kizárólagos hatáskörének, másrészt az Unió intézményei közötti hatáskörmegosztás rendszerének teljes tiszteletben tartásával, amely az Unió intézményi struktúrájában és a rá bízott feladatok ellátásában mindegyiküknek saját szerepet szán.

90. Ami a Bizottságnak az indokolás hiányára alapított érvét illeti, a Tanács úgy véli, hogy a megtámadott határozat elegendő, a Bizottság által ismert összefüggésben adott magyarázatot tartalmaz a vitatott felhatalmazást igazoló körülményekről. Ezt az érvet tehát el kell utasítani.

b) Értékelés

1) Az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdéséről

91. Amint azt már hangsúlyoztam, az alábbi elemzés csak akkor lesz releváns, ha a Bíróság nem osztja az első jogalapra vonatkozó következtetéseimet, és úgy véli, hogy – az általam javasoltakkal ellentétben – a Tanács az EUMSZ 293. cikk alapján jogosult volt a határozati javaslat vitatott módosítását a Bizottság erre vonatkozó javaslata nélkül elvégezni.

92. A második jogalap valójában szorosan kapcsolódik az első jogalaphoz, amennyiben ugyanarra a kérdéskörre vonatkozik, vagyis arra a lehetőségre, hogy a tagállamokat felhatalmazzák arra, hogy a külső kapcsolatok keretében az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen járjanak el. Míg azonban az első jogalap az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésében foglalt szabályok és a Bizottság kezdeményezési joga közötti kapcsolatra, a második az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

93. A második jogalap elemzéséhez tehát meg kell határozni, milyen értelmezést kell adni az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésének, amennyiben e rendelkezés lehetővé teszi az Unió számára, hogy felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen jogszabályokat alkossanak, és kötelező erejű jogi aktusokat fogadjanak el. A jelen ügyben az Unió kizárólagos hatáskörét nem vitatják, és egyik félnek sincs kétsége afelől, hogy a vitatott felhatalmazás az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

94. Amint arra már rámutattam,[37] az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése az uniós jog olyan alkotmányos elvét állapítja meg, amely a hatáskör-átruházás elvének konkrét megnyilvánulása. Fontosságát hangsúlyozza, hogy az EUM-Szerződés első, alapelveknek szentelt rendelkezései között foglal helyet.

95. A tagállamok felhatalmazását érintően az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése a Bíróság ítélkezési gyakorlatának, különösen a Donckerwolcke és Schou ítéletnek,[38] a Bulk Oil (Zug) ítéletnek[39] és a Werner ítéletnek[40] a kodifikációja. A Bizottság is az Unió olyan helyzetekben való külső fellépésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatának kodifikációjaként tekint rá, amikor az Unió a nemzetközi jog szabályaiból eredően nem léphet fel saját nevében, vagy amikor nincs ugyan akadályoztatva, de úgy dönt, hogy nem lép fel abban az esetben, ha a tagállamok szándéka arra irányul. Meg kell jegyezni, hogy úgy tűnik, a jogtudomány a tagállamoknak az Unió „irányítóiként" való fellépését[41] inkább a Szerződésekben nem kodifikált olyan kivételnek tekinti, amelyre az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése közvetlenül nem utal.[42]

37 Lásd a jelen indítvány 78. pontját.

38 1976. december 15-i ítélet (41/76, EU:C:1976:182).

39 1986. február 18-i ítélet (174/84, EU:C:1986:60).

40 1995. október 17-i ítélet (C-70/94, EU:C:1995:328).

41 Lásd: 1981. május 5-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (804/79, EU:C:1981:93, 30. pont). Lásd még e tekintetben: Cremona, M., „Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union", in Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M. és Spaventa, E. (szerk.), *A Constitutional Order of States?: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, London, 2011, 435–458. o.

42 Lásd e tekintetben: Obwexer, W, „AEUV Art. 2", in: von der Groeben, H., és Pelka, S. C., „AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten].", in: Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., Schoo, J. (szerk.), *EU-Kommentar*, 4. kiadás, Nomos, Baden-Baden, 2019, 12. pont.

96. Bármi volt is a Szerződések alkotóinak szándéka, az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésének szövege, amennyiben a tagállamok felhatalmazására utal, e rendelkezés hatályának tág értelmezése mellett szól. Nem tekinthetjük tehát úgy, hogy ez a szabály csak a Bizottság által hivatkozott helyzetekre alkalmazandó. Úgy tűnik, hogy maga a Bizottság sem zárja ki, hogy a tagállamokat más helyzetekben is fellépésre hatalmazzák fel.

97. Ennélfogva a második jogalap középpontjában álló kérdés annak meghatározására irányul, hogy melyek a feltételei– ha léteznek ilyen feltételek – az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésében előírt felhatalmazás alkalmazásának. A megsemmisítés iránti kereset keretében ugyanis nem a Bíróság feladata annak értékelése, hogy melyek a legalkalmasabbb eszközök annak biztosítására, hogy az Unió jogállása valamely nemzetközi megállapodás más részes feleivel szemben megfelelő legyen, mivel erre nincs lehetősége. Ezzel szemben a Bíróság feladata annak értékelése, hogy teljesültek-e az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésében előírt felhatalmazás feltételei.

98. E tekintetben megjegyzem, hogy úgy tűnik, a felek nem kételkednek abban, hogy a tagállamoknak az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen való fellépésre történő felhatalmazására vonatkozó lehetőséget nem lehet korlátlannak és feltétel nélkülinek tekinteni.[43] A hatáskör-átruházás elvéből az következik, hogy ha a tagállamok egy adott területen az Unióra ruházzák hatáskörüket, és ez kizárólagos hatáskört biztosít számára, e hatáskör tagállamok általi gyakorlását úgy kell tekinteni, hogy az ebbe az elvbe ütközik. Úgy tűnik, hogy ez következik az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésének szövegéből, amely hangsúlyozza a tagállamok ott előírt felhatalmazásának kivételes jellegét. Egyrészt ez a felhatalmazás az EUMSZ 2. cikk elején meghatározott szabály alóli kivételként jelenik meg, másrészt pedig annak alkalmazása nem a tagállamok, hanem az Unió döntésétől függ.[44]

99. Ha egy intézkedés csak kivételes esetekben megengedett, akkor annak alkalmazását objektív módon igazolni kell. Az ilyen fellépésnek igazolt célt kell követnie, alkalmasnak kell lennie e cél elérésére, és nem lépheti túl a cél eléréséhez szükséges mértéket, ellenkező esetben könnyen megkérdőjelezhető lenne, hogy a Szerződések kizárólagos hatáskörrel ruházzák fel az Uniót.

100. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az érintett félnek kell felhoznia az Unió azon külső hatásköre kizárólagos jellegének bizonyítására alkalmas bizonyítékokat, amelyre hivatkozni kíván.[45] Analógia útján, véleményem szerint el kell fogadni, hogy az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésében előírt kivételre hivatkozó félnek kell felhoznia az abban előírt felhatalmazás megadását igazoló bizonyítékokat. A jelen ügyben tehát a Tanácsnak kell bizonyítania, hogy a vitatott felhatalmazás tagállamok részére történő megadása objektíven indokolt, hogy a felhatalmazás révén elérhetők a kitűzött célok, valamint hogy a felhatalmazás nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket.

101. E tekintetben a Tanács két indokra hivatkozik, amelyek közül az első annak biztosításának szükségességére vonatkozik, hogy az Unió szavazati joggal rendelkezzen a Közgyűlésen, a második pedig annak szükségességére, hogy biztosítsák a Lisszaboni Megállapodás alapján végrehajtott lajstromozásokból eredő szerzett jogok oltalmát.

[43] Amint azt Pitruzzella főtanácsnok a Hessischer Rundfunk egyesített ügyekre vonatkozó indítványában (C-422/19 és C-423/19, EU:C:2020:756, 43. pont) kifejtette, az Unió kizárólagos hatásköreinek alkotmányos kialakításával való összeegyeztethetőség érdekében az említett felhatalmazás csak korlátozott jellegű lehet, és nem vezethet az Unió és a tagállamok közötti, az említett kialakításból eredő hatáskörelosztás állandó módosításához.

[44] Lásd ebben az értelemben: 1976. december 15-i Donckerwolcke és Schou ítélet (41/76, EU:C:1976:182, 32. pont); 1995. október 17-i Werner ítélet (C-70/94, EU:C:1995:328, 12. pont); 1995. október 17-i Leifer és társai ítélet (C-83/94, EU:C:1995:329, 12. pont).

[45] Lásd ebben az értelemben: 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 75. pont); 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács (Antarktiszi védett tengeri területek) ítélet (C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 115. pont).

102. Véleményem szerint ezek az indokok az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésében előírt felhatalmazás Unió általi esetleges alkalmazása mellett szólnak.

103. Először ugyanis, nem lehet megcáfolni a Tanács arra vonatkozó érvét, hogy a kormányközi szervezetek Közgyűlésen való szavazati joga problémát vet fel. A Genfi Szöveg 22. cikkének szó szerinti értelmezése lehetővé teszi annak kijelentését, hogy a Közgyűlésen történő szavazás esetén az Uniónak nem rendelkezik szavazattal, ha a tagállamok egyike sem részese e Szövegnek. A Közgyűlés nem hatáskörök nélküli szerv. A Genfi Szöveg szerint olyan konkrét hatáskörökkel rendelkezik, amelyek hatással lehetnek a felek és a gazdasági szereplők jogaira és kötelezettségeire. Bár a szavazással történő határozathozatal csak másodlagosan van előírva, az nem zárható ki. Ebben az összefüggésben nem tekinthetjük indokolatlannak az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése szerinti felhatalmazást, amely lehetővé teszi annak biztosítását, hogy az Unió szavazati joggal rendelkezzen a Közgyűlésen. [46]

104. Másodszor, ugyanez vonatkozik a Tanács azon érvére is, amely a Lisszaboni Megállapodás alapján lajstromozott eredetmegjelölések oltalma folytonossága biztosításának szükségességével kapcsolatos. Bár úgy tűnik, hogy a Genfi Szöveg 31. cikke még a hét érintett tagállam csatlakozásának hiányában is garantálja ezen oltalom folytonosságát, sem zárható ki, hogy az oltalom szintje alacsonyabb lesz, mint a Lisszaboni Megállapodás alapján lajstromozott eredetmegjelöléseknek a Genfi Szöveg által létrehozott rendszerbe való bevonása esetén nyújtott oltalom szintje.

105. E tekintetben először is úgy tűnik számomra, hogy a Genfi Szöveg 31. cikke nem teszi lehetővé az eredetmegjelölések oltalmának biztosítását a hét érintett tagállam (amennyiben csatlakoznak a Genfi Szöveghez) és a kizárólag a Genfi Szövegben részes államok (vagyis azok a harmadik államok, amelyek nem részesei a Lisszaboni Megállapodásnak) közötti kapcsolatokban. Ha a hét érintett tagállam egyike nem csatlakozik a Genfi Szöveghez, az adott tagállam által e szöveg hatálybalépése előtt lajstromozott eredetmegjelölések – új lajstromozás hiányában – nem élveznek oltalmat az említett Szövegben részes azon államokban, amelyek nem részesei a Lisszaboni Megállapodásnak. Nem vitatott ugyan, hogy az Unió adott esetben újból elvégezheti lajstromozást, de a Genfi Szöveg egyetlen rendelkezése sem teszi lehetővé annak egyértelmű megállapítását, hogy az újból lajstromozott eredetmegjelölés szenioritását az érintett tagállam által a Lisszaboni Megállapodás alapján elvégzett lajstromozás alapján határoznák meg.

106. Másodszor, az érintett hét tagállamot megfosztanák attól a lehetőségtől, hogy a Lisszaboni Megállapodás alapján már lajstromozott eredetmegjelöléseiket a Genfi Szöveg által létrehozott oltalmi rendszer körébe vonják. Ebben a helyzetben, még a szerzett jogok „elvesztésének” veszélye nélkül is felmerülhet a kockázata annak, hogy az érintett gazdasági szereplőket kizárják bizonyos előnyökből, amelyek egy olyan rendszerben való részvételből származnak, amelyet annak megalkotói azzal a szándékkal hoztak létre, hogy a korábbi rendszernél vonzóbbá tegyék, és amelynek nyilvánvalóan az a célja, hogy az utóbbit felváltsa.

107. Természetesen, ha a Genfi Szöveg rendelkezéseit úgy értelmeznénk, hogy az Unió csatlakozása következtében a Lisszaboni Megállapodásban részes tagállamok helyébe az Unió lép, a szóban forgó problémák elkerülhetők lennének. A Genfi Szöveg azonban nem rendelkezik

[46] A Bizottság előadja, hogy nem adtak ilyen felhatalmazást a WIPO által 2013. június 27-én elfogadott, a vakok, gyengénlátók és más nyomtatott betűket olvasó személyek közzétett művekhez való hozzáférésének megkönnyítéséről szóló marrakeshi szerződés megkötését követően, amely ugyanezeket a rendelkezéseket tartalmazza a kormányközi szervezetek szavazati jogára vonatkozóan (lásd a Szerződés 13. cikkének (3) bekezdését). Véleményem szerint ez az érv hatástalan. A valamely megállapodás végrehajtására vonatkozó bizonyos problémák orvoslásával kapcsolatos tétlenség nem jelenti ugyanis azt, hogy ugyanezzel a problémával egy másik megállapodás keretében sem kell foglalkozni.

kifejezetten ilyen joghatásról. Az Unió szerződő félként nincs abban a helyzetben, hogy ilyen értelmezést kényszerítsen a többi szerződő félre vagy a WIPO titkárságára. Ez a jogkövetkezményekkel kapcsolatos bizonytalanság óvatos megközelítést igényel. Meg kell hozni a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy ne kerüljön veszélybe azoknak a gazdasági szereplőknek a jogi helyzete, amelyek a Lisszaboni Megállapodás alapján már lajstromozási eljárások felei voltak.

108. Véleményem szerint a vitatott felhatalmazás olyan intézkedésnek minősül, amely lehetővé teszi az Uniót a Közgyűlésen megillető szavazati joggal és a Lisszaboni Megállapodás alapján lajstromozott eredetmegjelölések oltalmának folytonosságával kapcsolatos kockázatok kiküszöbölését. Ez a felhatalmazás ugyanis, még ha önmagában nem is szünteti meg e kockázatokat, lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a Genfi Szöveghez való csatlakozásukat követően azt megtegyék.

109. Mindazonáltal, e kockázatok kiküszöbölése érdekében nem szükséges, hogy a hét érintett tagállam köteles legyen a Genfi Szöveghez csatlakozni. Elegendő felkínálni számukra ezt a lehetőséget. A csatlakozásból eredő bizonyos kötelezettségekre tekintettel, az érintett tagállamokra kell bízni annak eldöntését, hogy a Lisszaboni Megállapodás alapján elvégzett lajstromozások számát és az ebből eredő jogok jogosultjainak érdekeit figyelembe véve szükséges-e a Genfi Szöveghez való csatlakozásuk.

110. Kétségtelenül igaz, hogy ha egyik érintett tagállam sem élt volna a vitatott felhatalmazás által kínált lehetőséggel, az Uniót a Közgyűlésen megillető szavazati jog problémája nem oldódott volna meg. Mindazonáltal a Tanácsnak oka volt feltételezni, hogy néhány tagállam élni fog ezzel a lehetőséggel, és két tagállam valóban csatlakozott is a Genfi Szöveghez.

111. Mivel a szóban forgó felhatalmazás ily módon olyan intézkedésnek minősül, amely lehetővé teszi az Uniót a Közgyűlésen megillető szavazati joggal és a Lisszaboni Megállapodás alapján bejegyzett eredetmegjelölések oltalmának folytonosságával kapcsolatos kockázatok kiküszöbölését, meg kell vizsgálni, hogy vajon meghaladja-e a fent említett cél eléréséhez szükséges mértéket?

112. Nem látok más eszközt, amellyel a szóban forgó cél elérhető lenne. Természetesen meg lehetne próbálni meggyőzni a többi szerződő felet és a WIPO titkárságát arról, hogy a Genfi Szöveget úgy értelmezzék, hogy a kormányközi szervezetek legalább egy szavazattal rendelkezzenek a Közgyűlésen, és az Unió a hét érintett tagállam helyébe lép, amennyiben a Lisszaboni Megállapodás alapján bejegyzett eredetmegjelölések oltalmáról van szó. Mindazonáltal az ilyen megközelítés sikerét lehetetlen lenne megjósolni, és az a többi szerződő féltől, valamint a WIPO titkárságától függne, ezért bizonytalan lenne. Ezzel szemben a tagállamok Genfi Szöveghez való csatlakozása automatikusan lehetővé teszi az érintett kockázatok megszüntetését.

113. Azon egyetlen kérdés merül fel, hogy szükséges-e, hogy ne csupán a hét érintett tagállamot, hanem valamennyi tagállamot felhatalmazzák a Genfi Szöveghez való csatlakozásra. Az ilyen felhatalmazás azzal igazolható, hogy a Közgyűlésen szükség van a lehető legtöbb uniós szavazat biztosítására.

114. E tekintetben a megtámadott határozat preambulumbekezdéseiből nem derül ki, hogy a lehető legtöbb uniós szavazat Közgyűlésen való biztosításának szükségessége az az ok, amely miatt a vitatott felhatalmazást megadták.[47] A preambulumbekezdések csak arra utalnak, hogy rendezni kell az Unió szavazati jogának kérdését, és a tagállamokra bízzák annak eldöntését, hogy kívánnak-e élni a vitatott felhatalmazással. Egyetlen tagállam csatlakozása elegendő azon kockázat megszüntetéséhez, hogy az Unió nem rendelkezik szavazati joggal a Közgyűlésen.

115. Ebben az összefüggésben a felek a tagállamok közötti egyenlőség elvére hivatkoznak. Abból az következik, hogy tilos csak bizonyos tagállamok számára felhatalmazást adni a Genfi Szöveghez való csatlakozásra. E tekintetben egyetértek Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Svédország (Szennyvízkezelő telepek)[48] ügyre vonatkozó indítványában ismertetett véleményével, aki megjegyezte, hogy a Bíróság ugyan még nem pontosította, hogy hogyan kell értelmezni a tagállamok egyenlőségét, azonban abból kell kiindulni, hogy az egyenlő bánásmód elvére vonatkozó ítélkezési gyakorlat a tagállamok vonatkozásában is érvényesül. Ezen elv szerint az összehasonlítható helyzetek nem kezelhetők eltérően, és az eltérő helyzetek nem kezelhetők ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíven nem igazolható.[49]

116. A hét érintett tagállam más helyzetben van, mint a többi tagállam. Az, hogy utóbbiak nem csatlakoznak a Genfi Szöveghez, semmilyen kockázattal nem jár a Lisszaboni Megállapodás alapján már lajstromozott eredetmegjelölések oltalmára nézve. Ez a kockázat megköveteli, hogy a Genfi Szöveghez való csatlakozás lehetősége nyitva legyen a hét érintett tagállam előtt. A szavazati jogot érintően a tagállamok érdeke nem igazolható ilyen módon, mivel a megtámadott határozat kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a Közgyűlésen nem a tagállamok, hanem az Unió szavaz. A vitatott felhatalmazásnak kizárólag a hét érintett tagállamra való korlátozása tekintetében a hét érintett tagállam és a többi tagállam közötti eltérő bánásmód tehát nem sérti az egyenlőség elvét.

117. Amint azt egyébként a jelen indítvány 43. pontjában már említettem, a tagállamokat a jövőben egy külön határozattal fel lehet hatalmazni a Genfi Szöveghez való csatlakozásra. Következésképpen a helyzet megváltozása esetén továbbra is lehetőség lesz a tagállamokat csatlakozásra felhatalmazó határozat elfogadására, különösen az Unió Közgyűlésben elfoglalt pozíciójának megerősítése céljából, amennyiben az szükségesnek bizonyul.

118. A fentiekre tekintettel azon a véleményen vagyok, hogy a jelen szakaszban az összes tagállam Genfi Szöveghez való csatlakozásra történő felhatalmazása meghaladja azt a mértéket, ami a tagállamok e Szöveghez való csatlakozásának elmulasztásából eredő kockázatok kiküszöböléséhez szükséges.

119. A Bizottság előadja, hogy a vitatott felhatalmazás feltétel nélküli és állandó. Ugyanakkor a megtámadott határozat 4. cikkének bizonyos rendelkezései jelentős korlátozásokat írnak elő a Genfi Szöveghez csatlakozó tagállamok számára. Először is, az Uniót és a tagállamokat a Külön Unióban a Bizottság képviseli. Másodszor, az Unió feladata a Genfi Szöveghez csatlakozó Unió és tagállamok jogai gyakorlásának és kötelezettségei teljesítésének biztosítása. Harmadszor, a Genfi

[47] Ugyanezen okból egyes beavatkozó tagállamok arra vonatkozó érve, hogy lehetőséget kell adni a tagállamoknak arra, hogy biztosítsák az Unióban nem harmonizált, nem mezőgazdasági földrajzi árujelzők oltalmát, nem releváns. A megtámadott határozat indokolásából ugyanis nem derül ki, hogy ez a körülmény a vitatott felhatalmazás megadásának egyik oka lett volna. A hivatkozott érv megkérdőjelezi továbbá a Bíróságnak a 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács (Felülvizsgált Lisszaboni Megállapodás) ítéletében tett azon megállapítását, amely szerint az Uniónak a Genfi Szöveg által szabályozott területen kizárólagos hatásköre van (lásd a jelen indítvány 14. pontját).

[48] C-22/20, EU:C:2021:250.

[49] Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Svédország (Szennyvízkezelő telepek) ügyre vonatkozó indítványa (C-22/20, EU:C:2021:250, 35. pont).

Szöveg alapján az Unió és az érintett tagállamok részéről szükséges összes bejelentést a Bizottság teszi meg. Végül negyedszer, a Közgyűlésen az Unió szavaz, míg a tagállamok nem gyakorolják szavazati jogukat. Véleményem szerint e rendelkezések minimalizálják az Unió és a tagállamok fellépése közötti esetleges eltérések kockázatát a Közgyűlésen belül és a Genfi Szöveg végrehajtása során. A jelen ügyben tehát a tagállamoknak adott felhatalmazás korlátozott jellegű, és nem eredményez tartós változást az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásban.

120. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a megtámadott határozat sérti az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdését, amennyiben a vitatott rendelkezések előírják, hogy nem csak a hét érintett tagállam, hanem valamennyi tagállam felhatalmazást kap a Genfi Szöveghez való csatlakozásra.

2) Az indokolásról

121. A Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott határozat (8) preambulumbekezdésének két mondata között ellentmondás van. Márpedig ez az ellentmondás csak akkor áll fenn, ha ezt a preambulumbekezdést szubjektíven, a Bizottságnak a szavazati jog problémájához való hozzáállása szempontjából vizsgáljuk. A Bizottsággal ellentétben úgy vélem, hogy e preambulumbekezdés első mondatát nem úgy kell értelmezni, hogy „esélyt ad" a Közgyűlésnek az Unió szavazati jogával kapcsolatos kérdés kezelésére, hanem úgy, mint egy olyan probléma megfogalmazását, amelynek megoldására e preambulumbekezdés második mondata tesz javaslatot.

122. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy egy jogi aktus indokolásának a szóban forgó jogi aktus jellegéhez és elfogadásának körülményeihez kell igazodnia. E tekintetben nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró tény- és jogkérdésre külön kitérjen, mivel azt, hogy valamely indokolás megfelelő-e, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel, különösen pedig azon érdek szempontjából kell vizsgálni, hogy a jogi aktus címzettjei magyarázathoz jussanak. [50]

123. Szintén nem vitatott, hogy az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolási kötelezettség olyan lényeges eljárási szabálynak minősül, amelyet meg kell különböztetni az indokolás megalapozottságának kérdésétől, amely a vitatott jogi aktus érdemi jogszerűségére vonatkozik. [51]

124. E tekintetben a megtámadott határozat (8) preambulumbekezdése lehetővé teszi annak megállapítását, hogy kapcsolat áll fenn a vitatott felhatalmazás és az Unió Közgyűlésen való szavazati jogának kérdése között. Továbbá a Bizottság által felhozott érvek valójában nem a megtámadott határozat indokolására, hanem a szavazati jog problémájának orvoslására választott megoldás megalapozottságára irányulnak, amelyet az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésére vonatkozó elemzésem során már vizsgáltam.

125. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy az indokolás hiányára vonatkozó érvet el kell utasítani.

[50] 2021. július 15-i Bizottság kontra Landesbank Baden-Württemberg és ESZT ítélet (C-584/20 P és C-621/20 P, EU:C:2021:601, 104. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[51] 2019. április 30-i Olaszország kontra Tanács (A földközi-tengeri kardhal halászati kvótája) ítélet (C-611/17, EU:C:2019:332, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

3) Közbenső következtetés

126. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a második jogalapnak helyt kell adni, és a megtámadott határozat vitatott rendelkezéseit meg kell semmisíteni.

VI. A megtámadott határozat joghatásainak fenntartása

127. Amennyiben a Bíróság a megtámadott határozat megsemmisítése mellett dönt, meg kellene határoznia, hogy a megtámadott határozat joghatásait fenn kell-e tartani az új tanácsi határozat elfogadásáig.

128. A Francia Köztársaság és Magyarország a megtámadott határozat 3. cikkének alkalmazásával már aláírta és megerősítette a Genfi Szöveget. Nem zárható ki, hogy a Bíróság ítéletét követően a Bizottság új határozati javaslatot nyújt be a Tanácsnak, amelyben a Bíróság ítéletéből következő megállapításoknak megfelelően ad felhatalmazást a tagállamoknak a Genfi Szöveghez való csatlakozásra.[52] Amíg ez meg nem történik, véleményem szerint fenn kell tartani a megtámadott határozat 3. és 4. cikkének joghatásait, amennyiben azok olyan fellépések jogalapját képezik, amelyek a jövőbeni határozatra tekintettel jogszerűnek tekinthetők.

129. Ezen okok miatt, és figyelembe véve a hét érintett tagállam eltérő helyzetét, azt javaslom, hogy a Bíróság tartsa fenn a megtámadott határozat 3. és 4. cikkének hatályát a hét érintett tagállamnak a Genfi Szöveghez a Bíróság ítéletének időpontját megelőzően történő esetleges csatlakozása tekintetében mindaddig, amíg a Tanács határozata az ítélet kihirdetésétől számított hat hónapot meg nem haladó észszerű időn belül hatályba nem lép.

VII. A költségekről

130. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel azt javaslom, hogy a Bíróság adjon helyt a keresetnek, és mivel a Bizottság kérte, hogy a Bíróság a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére, véleményem szerint ezen intézményt kötelezni kell a költségek viselésére.

131. E szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Horvát Köztársaság, az Olasz Köztársaság, Magyarország, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság és a Portugál Köztársaság a jogvitába beavatkozó félként maga viseli saját költségeit.

VIII. Végkövetkeztetés

132. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg az Európai Uniónak a Lisszaboni Megállapodás eredetmegjelölésekről és földrajzi jelzésekről szóló genfi szövegéhez történő csatlakozásáról szóló, 2019. október 7-i (EU) 2019/1754 tanácsi határozat 3. cikkét;

[52] Egy ilyen javaslatra akkor lenne szükség, ha a Bíróság elfogadná az első jogalapot.

– semmisítse meg a 2019/1754 határozat 4. cikkét annyiban, amennyiben az a tagállamokra való hivatkozásokat tartalmaz;

– tartsa fenn a 2019/1754 határozat megsemmisített részeinek hatályát annyiban, amennyiben az az e határozatban említett Genfi Szöveg Francia Köztársaság és Magyarország általi megerősítésére, valamint az említett Szövegnek a Bíróság ítéletének meghozatalát megelőzően a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Portugál Köztársaság és a Szlovák Köztársaság általi esetleges megerősítésére vagy az ahhoz való esetleges csatlakozásra vonatkozik, mindaddig, amíg az Európai Unió Tanácsának határozata az ítélet kihirdetésétől számított hat hónapot meg nem haladó észszerű határidőn belül hatályba nem lép;

– kötelezze a Tanácsot saját költségein felül az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére;

– kötelezze a Belga Királyságot, a Cseh Köztársaságot, a Görög Köztársaságot, a Francia Köztársaságot, a Horvát Köztársaságot, az Olasz Köztársaságot, Magyarországot, a Holland Királyságot, az Osztrák Köztársaságot és a Portugál Köztársaságot saját költségeik viselésére.