A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2022. április 5.*

„Megsemmisítés iránti kereset – A fenntartható alternatív üzemanyagokból származó, »a kúttól a tartályig« keletkező üvegházhatásúgáz-kibocsátások értékeléséhez szükséges, életciklusról szóló iránymutatások bevezetésére vonatkozóan a Nemzetközi Tengerészeti Szervezethez (IMO) címzett előterjesztést jóváhagyó, az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper) 2020. február 5-i aktusában foglalt tanácsi határozat – Az EUMSZ 17. cikk (1) bekezdése – Az Európai Unió külső képviselete – Ezen előterjesztésnek a Tanács elnökségét ellátó tagállam által, a tagállamok és a Bizottság nevében, az IMO-nak való továbbítása”

A C-161/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2020. április 14-én

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: J.-F. Brakeland, S. L. Kalėda, W. Mölls és E. Georgieva, később: J.-F. Brakeland, S. L. Kalėda és E. Georgieva, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: N. Rouam, K. Michoel, T. Haas és A. Norberg, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

a **Belga Királyság** (képviselik: S. Baeyens és P. Cottin, meghatalmazotti minőségben, segítőik: V. Van Thuyne és W. Timmermans advocaten),

a **Cseh Köztársaság** (képviselik: M. Smolek, J. Vláčil, D. Czechová, K. Najmanová és L. Březinová, meghatalmazotti minőségben),

a **Dán Királyság** (képviselik kezdetben: J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen és M. Søndahl Wolff, később: J. Pasternak Jørgensen és M. Søndahl Wolff, meghatalmazotti minőségben),

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: D. Klebs és J. Möller, meghatalmazotti minőségben),

a **Görög Köztársaság** (képviseli: S. Chala, meghatalmazotti minőségben),

* Az eljárás nyelve: angol.

a **Francia Köztársaság** (képviselik: J.-L. Carré, T. Stéhelin és A.-L. Desjonquères, meghatalmazotti minőségben),

a **Holland Királyság** (képviselik: M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen és J. M. Hoogveld, meghatalmazotti minőségben),

a **Finn Köztársaság** (képviseli: H. Leppo, meghatalmazotti minőségben),

a **Svéd Királyság** (képviselik: O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, H. Eklinder és R. Shahsavan Eriksson, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, A. Prechal, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen és I. Ziemele tanácselnökök, J.-C. Bonichot, M. Safjan, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi (előadó), A. Kumin és N. Wahl bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: M. Longar tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2021. szeptember 7-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2021. november 25-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság az Európai Unió Tanácsa azon határozatának a megsemmisítését kéri, amelyet az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper) azon, 2020. február 5-i aktusa foglal magában, amely a Tanács elnöksége által a tagállamok és a Bizottság nevében a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetnek (OMI) való továbbítás céljából jóváhagyta az OMI-hoz címzett azon előterjesztést, amely a fenntartható alternatív üzemanyagokból származó, „a kúttól a tartályig” keletkező üvegházhatásúgáz-kibocsátások értékeléséhez szükséges, életciklusról szóló iránymutatások bevezetésére vonatkozik (a továbbiakban: megtámadott határozat).

Jogi háttér

A 65/276. sz. határozat

2 Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 2011. május 3-i 65/276. sz. határozata (a továbbiakban: 65/276. sz. határozat) a következőket írja elő:

„A Közgyűlés,

[…]

Elismerve, hogy minden regionális szervezetnek meg kell határoznia a külső képviseletére vonatkozó részletes szabályokat,

Emlékeztetve az 1974. október 11-i 3208. (XXIX) sz. határozatára, amellyel az Európai Gazdasági Közösség számára megfigyelői jogállást biztosított,

Emlékeztetve arra is, hogy az Európai Unió a releváns jogszabályi rendelkezések szerint az Európai Közösség helyébe lépett, és az Egyesült Nemzetek Szervezetének égisze alatt kötött számos egyezmény részese, továbbá az Egyesült Nemzetek Szervezete számos szakosított intézményének és szervének a munkájában közreműködik megfigyelőként vagy résztvevőként,

[…]

1. […]

2. *Úgy határoz*, hogy az Európai Unió képviselői által a Közgyűlés ülésein és munkájában, a bizottságainak és munkacsoportjainak ülésein és munkájában, az égisze alatt megrendezett nemzetközi találkozókon és konferenciákon, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezetének konferenciáin megfigyelőként való részvételre vonatkozóan a jelen határozat mellékletében meghatározott részletes szabályokat fogadja el;

[…]”[nem hivatalos fordítás].

Az IMO-ra vonatkozó egyezmények

3 Az IMO, amelyet a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetről szóló, 1948. március 6-án Genfben aláírt egyezmény *(Recueil des traités des Nations unies*, 289. kötet, 3. o.; kihirdette: a 2003. évi LXXIX. tv.) hozott létre, a jelen jogvita szempontjából releváns változata (a továbbiakban: IMO-egyezmény) értelmében az Egyesült Nemzetek szakosított intézménye, amelynek feladata többek között a tengeri környezet és a levegő hajók általi szennyezésének a megelőzése.

4 Az IMO-egyezmény 4. cikke a következőket írja elő:

„A Szervezet tagsága a III. Részben foglalt rendelkezések megtartásával minden állam előtt nyitva áll.”

5 Valamennyi tagállam részese az IMO-egyezménynek.

6 Az Unió azonban nem részese az egyezmények.

7 Ezen egyezmény 25. cikkének a) pontja a következőképpen rendelkezik:

„A Szervezetnek más szervezetekkel tartandó kapcsolatai tárgyában a[z IMO] Tanács[a] […] szerződéseket, illetőleg megállapodásokat köthet.”

8 Az említett egyezmény 66. cikke értelmében:

„A[z IMO] a hatáskörébe utalt ügyekben más olyan kormányközi szervezetekkel is együttműködhet, amelyek az Egyesült Nemzetek Szervezetének nem szakosított intézményei, de amelyek érdekei és tevékenysége kapcsolódik a Szervezet céljaihoz.”

9 A Bizottság 1974. június 28-án az elnöke és az IMO főtitkára közötti levélváltással az EGK-Szerződés 229. cikke alapján együttműködési megállapodást kötött az IMO-val (a továbbiakban: 1974. évi együttműködési megállapodás). E megállapodás, amely még mindig hatályban van, lényegében azt írja elő, hogy az IMO titkársága és a Bizottság a közös érdekű területeken az általuk a konkrét esetben meghatározandó részletes szabályok szerint együttműködnek és konzultálnak egymással, információt cserélnek, és kölcsönösen tájékoztatják egymást minden olyan tervezett tevékenységről és munkaprogramról, amelyben a felek bármelyike érdekelt lehet. Ezenkívül az említett megállapodás értelmében az IMO titkársága felkéri a Bizottságot, hogy küldjön megfigyelőket az IMO által szervezett olyan konferenciákra, és az IMO szerveinek olyan találkozóira, amelyek az Unió érdekkörébe tartozó kérdéseket is érinthetnek.

10 Az IMO a fő szervein, azaz a Közgyűlésen, a Tanácson és a Titkárságon kívül öt bizottságot is magában foglal, köztük a Tengerikörnyezet-védelmi Bizottságot (a továbbiakban: MEPC), valamint a Tengerészeti biztonsági bizottságot, amelyek döntéshozatali jogkörrel rendelkeznek az IMO égisze alatt elfogadott, vagy olyan megállapodások végrehajtása keretében, amelyekért egyéb módon az IMO felelős.

11 A Tengeri biztonsági bizottság és az MEPC, valamint azok kisegítő testületei munkájának szervezéséről és módszereiről szóló, 2018. június 13-i felülvizsgált dokumentum (MSC-MEPC.1/Circ.5/Rev.1, a továbbiakban: MSC-MEPC eljárási szabályzat) „Célkitűzések” című 1.5. pontja a következőképpen rendelkezik:

„E dokumentum rendelkezései a következő célkitűzések elérésére irányulnak:

[…]

6 annak biztosítása, hogy a tagállamok mindegyike és a megfigyelői jogállással rendelkező szervezetek a lehető legnagyobb mértékben részt vegyenek a bizottságoknak és azok kisegítő testületeinek a munkájában;

[…]” [nem hivatalos fordítás].

12 A MEPC eljárási szabályzata 5. szabályának (3) bekezdése szerint e bizottság főtitkára azon egyéb kormányközi szervezeteket, amelyekkel szerződés vagy külön megállapodás megkötésére került sor, valamint azon nem kormányzati nemzetközi szervezeteket, amelyekkel az IMO kapcsolatot alakított ki, felkéri arra, hogy a bizottság minden olyan ülésszakán, amelynek napirendjén őket közvetlenül érintő kérdések szerepelnek, megfigyelőkkel képviseltessék magukat.

A jogvita háttere

13 Az IMO égisze alatt kötött egyezmények között szerepel a hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló, Londonban 1973. november 2-án aláírt és két, 1978 és 1997 folyamán elfogadott jegyzőkönyvvel kiegészített nemzetközi egyezmény (kihirdette: a 2001. évi X. tv.; a továbbiakban: Marpol egyezmény). Valamennyi tagállam részese ezen egyezménynek, az Unió azonban nem.

14 Az IMO a Marpol egyezmény alapján számos kötelező intézkedést fogadott el az üvegházhatású gázoknak (a továbbiakban: ÜHG) a nemzetközi hajózásból származó kibocsátásainak a csökkentése érdekében. Jelenleg is terveznek további intézkedéseket.

15 A MEPC a Marpol egyezmény végrehajtásáért felelős döntéshozó szerv.

16 Az IMO Tanácsa jóváhagyta a MEPC azon határozatát, amely létrehozta a hajókról származó ÜHG-kibocsátások csökkentésével foglalkozó, ülésszakok közötti munkacsoportot *(Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships*; a továbbiakban: ISWG-GHG), amelynek az a feladata, hogy a MEPC részére annak ülésszakai során jelentést tegyen.

17 A MEPC megbízást adott az ISWG-GHG-nak arra, hogy terjesszen elő konkrét javaslatokat az alacsony vagy nulla szén-dioxid-kibocsátású alternatív üzemanyagok használatának az ösztönzésére, és ezen javaslatoknak többek között az összes releváns üzemanyagtípus tekintetében az életciklusra vetített ÜHG-/szén-intenzitást érintő iránymutatásokra, valamint az említett alternatív üzemanyagok használatát ösztöntő rendszerek kidolgozására kellett vonatkozniuk.

18 E megbízás keretében az ISWG-GHG a 2019. november 11. és 15. között tartott ülésén felkérte „az érintett tagállamokat és a nemzetközi szervezeteket, hogy vegyenek részt az együttműködésben, és terjesszék elő az életciklusra vetített ÜHG-/szén-intenzitást érintő iránymutatások tervezeteinek javaslatait az összes releváns üzemanyagtípusra vonatkozóan”.

19 A Bizottság 2019. december 20-án továbbította a Tanácsnak a Bizottság szolgálataitól származó, „Union submission to the seventh meeting of the [ISWG-GHG] of the IMO in London from 23 to 27 March 2020 on the introduction of lifecycle guidelines to estimate well-to[-]tank greenhouse gas (GHG) emissions of sustainable alternative fuels to incentivise the uptake of sustainable alternative fuels at global level” [Az Uniónak a[z IMO keretében működő ISWG-GHG által] Londonban, 2020. március 23. és 27. között megtartandó 7. ülésre szóló előterjesztése a fenntartható alternatív üzemanyagokból származó, „a kúttól a tartályig” keletkező üvegházhatásúgáz- (ÜHG-) kibocsátások értékeléséhez szükséges, életciklusról szóló iránymutatásoknak a fenntartható alternatív üzemanyagok globális felhasználásának ösztönzése érdekében történő bevezetéséről] (SWD(2019) 456 final) című dokumentumot.

20 E munkadokumentumban a Bizottság jelezte, hogy a mellékletben foglalt előterjesztés az Unió kizárólagos külső hatáskörébe tartozik, és azt annak érdekében terjesztik a Tanács elé, hogy kialakítsák az Unió álláspontját az IMO-nak való továbbítás céljából. Az említett munkadokumentum 1. lábjegyzete ezenfelül a következő pontosítást tartalmazta: „Azok a javaslatok vagy tájékoztató dokumentumok, amelyeket [az Unió] kizárólagos külső hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatban terjesztenek az IMO elé, külső képviseletet megvalósító aktusoknak minősülnek. Ezen előterjesztéseket az Unió olyan képviselőjének kell benyújtania, amely az Uniót a külső jogviszonyaiban a Szerződés alapján képviselheti, azaz – olyan

kérdésekben, amelyek nem tartoznak a [közös kül-és biztonságpolitika (KKBP)] körébe – a Bizottságnak vagy az [uniós] küldöttségeknek, az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésével vagy az EUMSZ 221. cikkel összhangban." [nem hivatalos fordítás]

21 Végezetül magának az előterjesztésnek az alcímében az szerepelt, hogy azt „az Európai Bizottság az Európai Unió nevében" nyújtotta be.

22 A Tanács „tengeri szállítás" munkacsoportja 2020. január 31-én egyrészt úgy határozott, hogy a Corepernek azt javasolja, hogy az előterjesztést ne az Unió nevében, hanem a 27 tagállam és a Bizottság nevében nyújtsák be az IMO-hoz. Másrészt, miután módosította többek között a Bizottság előterjesztésére vonatkozó tervezet alcímét, felkérte a Corepert, hogy hagyja jóvá az ily módon módosított előterjesztést a Tanács elnöksége által az IMO-nak való továbbítás céljából.

23 A Coreper 2020. február 5-én a megtámadott határozattal jóváhagyta az ily módon módosított előterjesztést (a továbbiakban: vitatott előterjesztés) a Tanács elnöksége által a tagállamok és a Bizottság nevében az IMO-nak való továbbítás céljából.

24 A Horvát Köztársaság, amely ebben az időpontban a Tanács elnökségét ellátta, 2020. február 7-i elektronikus levélben a vitatott előterjesztést a 27 tagállam és a Bizottság nevében továbbította az IMO-nak.

A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

25 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott határozatot, és tartsa fenn annak joghatásait, valamint a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

26 A Tanács a kereset elutasítását kéri, valamint azt, hogy a Bíróság a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. Másodlagosan, a megtámadott határozat megsemmisítése esetére azt kéri, hogy a Bíróság tartsa fenn annak joghatásait.

27 A Bíróság elnöke a 2020. szeptember 15-i, szeptember 24-i, szeptember 25-i, október 1-jei, október 6-i, október 8-i és október 13-i határozataival megengedte, hogy a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság az eljárásba a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

A keresetről

A Bíróság hatásköréről

28 A Görög Köztársaság lényegében azzal érvel, hogy a Bizottság keresete a Tanács által vitatott azon előfeltevésen alapul, hogy az Unió az IMO-ban megfigyelői jogállással rendelkezik. A Bíróságnak ezért a jelen ügy tárgyát képező kereset elbírálása érdekében először értelmeznie kell az IMO-egyezményt annak meghatározása érdekében, hogy az Unió rendelkezik-e ilyen jogállással. Márpedig a Bíróság erre nem rendelkezik hatáskörrel, mivel az említett egyezmény nem része az uniós jognak.

29 E tekintetben elegendő megállapítani, hogy egyrészt – amint arra lényegében a főtanácsnok az indítványának a 44–46. pontjában rámutatott – a Görög Köztársaság nem vitatja a megtámadott határozatnak az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadhatóságát. Ezenfelül a Bíróság már elismerte, hogy a Coreper olyan határozatának megsemmisítése iránti kereset, amely vitaanyagot nemzetközi egyezménnyel létrehozott bizottság elé terjeszt, elfogadható, amennyiben az ilyen határozat joghatások kiváltására irányul (lásd ebben az értelemben: 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács [Antarktiszi védett tengeri területek] ítélet, C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 59–67. pont).

30 Másrészt a Görög Köztársaság nem vitatja, hogy a Bizottság által a keresetének alátámasztása érdekében hivatkozott jogalapok a Szerződések megsértésén alapulnak, és az ilyen jogsértés a megsemmisítés iránti kereset megindítására vonatkozó, az EUMSZ 263. cikk második bekezdésében foglalt esetek egyike, amely tekintetében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik.

31 Kétségtelen, hogy a Bíróság főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az uniós jogi aktusok jogszerűségét olyan nemzetközi megállapodás rendelkezéseire tekintettel vizsgálja felül, amelyben az Unió nem részes (lásd ebben az értelemben: 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 Ugyanakkor az állandó ítélkezési gyakorlat szerint abban az esetben, ha az Unió úgy dönt, hogy a hatásköreit gyakorolja, e hatáskörgyakorlás során tiszteletben kell tartania a releváns nemzetközi jogot (1992. november 24-i Poulsen és Diva Navigation ítélet, C-286/90, EU:C:1992:453, 9. pont; 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács [Antarktiszi védett tengeri területek] ítélet, C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 127. pont).

33 Ebből az következik, hogy a Bíróságnak – többek között az EUMSZ 263. cikken alapuló hatáskörei keretében – figyelembe kell vennie a releváns nemzetközi jogi szabályokat minden olyan vonatkozásban, amelyben e figyelembevétel szükségesnek bizonyul az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntéséhez.

34 Márpedig a jelen ügyben a jogvita eldöntéséhez szükséges, hogy a Bíróság figyelembe vegye az IMO-egyezményt annak meghatározása érdekében, hogy az Unió e szervezetben rendelkezik-e jogállással.

35 E körülmények között a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a Bizottság keresetének elbírálására.

Az ügy érdeméről

36 A Bizottság a keresetének alátámasztása érdekében két jogalapra hivatkozik. Az első jogalap az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének megsértésén, és így az Uniót e rendelkezés értelmében megillető, kizárólagos külső hatáskör megsértésén alapul, mivel a nemzetközi megállapodással létrehozott szerv által elfogadandó jogi aktus „a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja”. A második jogalap pedig az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése hatodik mondatának, és így a Bizottság intézményi előjogainak megsértésén alapul.

37 Először a második jogalapot kell megvizsgálni.

A második jogalapról

– *A felek érvei*

38 A Bizottság a második jogalapjának alátámasztása érdekében arra hivatkozik, hogy mivel a megtámadott határozat nem a KKBP-t érinti, a jelen ügyben az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata szerint a Bizottság rendelkezik az Unió külső képviseletére vonatkozó jogkörrel. Ebből az okból, és a vitatott előterjesztést érintő területen az Uniót megillető kizárólagos hatáskörre tekintettel javasolta azt, hogy az említett előterjesztést „az Európai Bizottság az Európai Unió nevében” nyújtsa be.

39 A Bizottság hozzáfűzi, hogy sem az IMO-val való együttműködésre alkalmazandó szabályok – köztük a 65/276. sz. határozat fényében értelmezett, 1974. évi együttműködési megállapodás –, sem az MSC-MEPC eljárási szabályzat – konkrétan annak 1.5.6. pontja – nem zárja ki, hogy az említett előterjesztést az Unió nevében nyújtsák be.

40 Ellenkezőleg, ami egyrészt a 65/276. sz. határozatot illeti, az elismeri az Uniónak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő új intézményi keretét. E határozat kifejezetten hangsúlyozza, hogy „minden regionális szervezetnek meg kell határoznia a külső képviseletére vonatkozó részletes szabályokat” [nem hivatalos fordítás]. Tekintettel arra, hogy ez az elismerés általános jellegű, az, hogy az említett határozat nem alkalmazandó az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeire, semmilyen hatással nincs e határozat annak meghatározása szempontjából fennálló relevanciájára, hogy az Unió és intézményei e szakosított intézmények viszonylatában milyen helyzetben vannak. Végezetül a Tanács és a Bizottság a 2009. november 27-i közös szóbeli jegyzékben tájékoztatta az IMO-t a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséből eredő jogkövetkezményekről, azaz arról, hogy 2009. december 1-jétől „az Európai Unió gyakorolja az Európai Közösség jogait, és az Európai Uniót terhelik annak kötelezettségei, ideértve annak a szervezeten belüli jogállását is”, valamint hogy „a képviselet módjában ezáltal bekövetkező változásokról időben tájékoztatás fog érkezni”.

41 Másrészt az MSC-MEPC eljárási szabályzat 1.5.6. pontja kifejezetten lehetővé teszi a megfigyelői jogállással rendelkező szervezeteknek a MEPC munkájában való részvételét.

42 Márpedig a Bizottság rámutat arra, hogy a megtámadott határozat elfogadását követően a vitatott előterjesztést a Tanács elnöksége „a tagállamok és a Bizottság” nevében továbbította az IMO-nak, nem pedig az Unió nevében.

43 Ezenkívül a Tanács tévesen vélte úgy, hogy az Unió hatásköre a vitatott előterjesztésnek csupán egy része tekintetében kizárólagos, és azt a jellegénél fogva hibridnek kell tekinteni. Egyébiránt ha a „Bizottságra” való hivatkozást az Unióra való közvetett hivatkozásként kell értelmezni, a megtámadott határozat megakadályozta a Bizottságot abban, hogy az említett előterjesztés e részét illetően ellássa az Unió külső képviseletét.

44 Az Unió képviseletére vonatkozó, a Szerződések által a Bizottságra ruházott jogkör mindenesetre magában foglalja, hogy a Tanács elnöksége soha nem képviselheti jogilag az Uniót, és nem is gyakorolhatja annak külső hatáskörét. Tekintettel arra, hogy a vitatott előterjesztésnek az IMO részére elektronikus levélben történő megküldése külső képviseletet megvalósító aktusnak minősül, arra az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének megsértésével került sor.

45 Egyébiránt önmagában az a körülmény, hogy az Unió nem tagja valamely nemzetközi szervezetnek, nem jogosítja fel az e nemzetközi szervezetben való részvétele keretében, egyénileg eljáró tagállamot arra, hogy olyan kötelezettségeket vállaljon, amelyek érinthetik a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott uniós szabályokat.

46 Ezen túlmenően a Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosítások, amelyekből többek között az EUSZ 1. cikk, az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése és az EUSZ 47. cikk, valamint az EUMSZ 220. cikk származik, hatással vannak arra, hogy a Közösség, amelynek helyébe az Unió lépett, miként vesz részt az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek a munkájában. Konkrétan, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Unió gyakorolja a Közösség valamennyi jogát, és az Uniót terhelik annak kötelezettségei, azokat is ideértve, amelyek annak az olyan nemzetközi szervezeteken belüli jogállásához kapcsolódnak, amelyekkel a Bizottság az EGK-Szerződés 229. cikke (később EK 302. cikk) alapján kapcsolatot tart fenn. Ezeket a jogi módosításokat egyébiránt azóta nemzetközi szinten általánosan elismerték. Ezen elismerés legjelentősebb megnyilvánulása éppen a 65/276. sz. határozat.

47 A Tanács álláspontja szerint, amelyet valamennyi beavatkozó tagállam támogat, a második jogalap megalapozatlan.

– *A Bíróság álláspontja*

48 A Bizottság a második jogalapja keretében arra hivatkozik, hogy a jelen ügyben az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése az Unió külső képviseletének ellátására vonatkozóan kizárólagos hatáskört ruház a Bizottságra, így a vitatott előterjesztést ezen intézménynek kellett az IMO-nak továbbítania. Ezenfelül mivel ezen előterjesztés az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területet érint, azt az Unió nevében, nem pedig a tagállamok és a Bizottság nevében kellett volna benyújtani.

49 E tekintetben először is pontosítani kell, hogy amennyiben a Bizottság érvelése úgy értelmezhető, mint amely azt kifogásolja, hogy a megtámadott határozat engedélyezte a Tanács elnökségének, hogy a vitatott előterjesztést ne csak a tagállamok nevében, hanem a Bizottság nevében is továbbítsa az IMO-nak, annak ellenére, hogy a Bizottság azt ellenezte, ez az érvelés nyilvánvalóan késedelmes, mivel azt első alkalommal csak a válaszban terjesztették elő. Következésképpen azt elfogadhatatlannak kell tekinteni.

50 A jelen jogalap érdemét illetően először is emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének hatodik mondata értelmében a KKBP, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével, amelyek a jelen ügyben nem relevánsak, a Bizottság ellátja az Unió külső képviseletét.

51 Márpedig e rendelkezés nem tesz különbséget aszerint, hogy az Unió az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése alapján gyakorolja-e a kizárólagos külső hatáskörét, vagy a tagállamokkal megosztott külső hatáskört gyakorol-e, illetve a tagállamokkal együtt jár-e el, vagy a Tanács hivatkozik-e arra a lehetőségre, hogy a saját intézményén belül megszerzi az ahhoz szükséges többséget, hogy az Unió egyedül gyakorolja e külső hatáskört (lásd ebben az értelemben: 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács [Antarktiszi védett tengeri területek] ítélet, C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 126. pont).

52 Következésképpen a Bizottság azon hatásköre, hogy az Uniót a külső hatáskörének gyakorlása során képviselje, nem függhet e külső hatáskör kizárólagos vagy megosztott jellegétől, és az csupán a harmadik államokra vagy az egyéb nemzetközi szervezetekre nézve kötelező erővel nem rendelkező, belső jellegű uniós szabályokon alapul.

53 Másodszor, bár igaz, hogy – amint azt lényegében a Bizottság állítja – a Szerződések a Bizottságnak az Unió külső képviseletének ellátására vonatkozó hatáskörét csak az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésében kifejezetten előírt eltérések alapján korlátozzák, továbbra is fennáll, hogy – amint arra a Bíróság a jelen ítélet 32. pontjában már emlékeztetett – abban az esetben, ha az Unió a nemzetközi jog jogalanyaként úgy dönt, hogy a hatásköreit gyakorolja, e hatáskörgyakorlás során tiszteletben kell tartania a releváns nemzetközi jogot.

54 Márpedig egyrészt az IMO-egyezmény 4. cikkéből az következik, hogy ezen egyezményhez csak az államok csatlakozhatnak. Így bár az Unió valamennyi tagállama tagja az IMO-nak, maga az Unió nem tagja.

55 Másrészt igaz, hogy ezen egyezmény 25. cikkének a) pontja értelmében az IMO Tanácsa más szervezetekkel tartandó kapcsolatai tárgyában szerződéseket, illetőleg megállapodásokat köthet, és az említett egyezmény 66. cikke szerint az IMO a hatáskörébe utalt ügyekben más olyan kormányközi szervezetekkel is együttműködhet, amelyek az Egyesült Nemzetek Szervezetének nem szakosított intézményei, de amelyek érdekei és tevékenysége kapcsolódik a Szervezet céljaihoz.

56 A Bizottság egyébiránt az EGK-Szerződés 229. cikke alapján ebben a kontextusban kötötte meg az IMO-val az 1974. évi együttműködési megállapodást, amely többek között előírja a Bizottság számára annak lehetőségét, hogy megfigyelőként részt vegyen az IMO munkájában, és így lehetővé teszi a számára, hogy e szervezethez a saját nevében továbbítson előterjesztést.

57 Nem vitatott azonban, hogy sem a Közösség, sem az Unió, amely annak helyébe lépett, nem kötött megállapodást az IMO-val, így az Unió ezen utóbbiban nem rendelkezik semmilyen jogállással.

58 Márpedig az ügy irataiból és a tárgyaláson folytatott vitákból az tűnik ki, hogy az IMO szervezeti egységei az e szervezetre alkalmazandó jogszabályok alapján azt az álláspontot képviselik, hogy kizárólag azok a kormányközi szervezetek vehetnek részt a szervezet munkájában – többek között jogi aktusok elfogadására irányuló előterjesztések benyújtásával –, amelyekkel az megállapodást kötött. Az IMO főtitkára egyébiránt e megfontolás alapján utasította el 2005. február 14-én a Holland Királyság által az IMO-nak a kormányközi szervezetekhez intézett felhívására válaszul a Közösség nevében benyújtott előterjesztést azzal az indokkal, hogy a Közösség nem tagja az IMO-nak, és e szervezetben nem rendelkezik megfigyelői jogállással.

59 Ebben a kontextusban kétségtelenül igaz először is az, hogy az MSC-MEPC eljárási szabályzat 1.5.6. pontja a megfigyelői jogállással rendelkező szervezeteknek az MEPC munkájában való aktív részvételét írja elő, másodszor az, hogy az MEPC eljárási szabályzat 5. szabályának (3) bekezdése értelmében e bizottságban megfigyelőkkel képviseltethetik magukat az IMO-tól eltérő olyan egyéb kormányközi szervezetek, amelyekkel szerződés vagy külön megállapodás megkötésére került sor, valamint azon nem kormányzati nemzetközi szervezetek, amelyekkel az IMO kapcsolatot alakított ki, és harmadszor az, hogy a vitatott előterjesztést az ISWG-GHG-nek a jelen ítélet 18. pontjában említett, azon felkérésére válaszul továbbították az IMO-nak, amelyet „az érintett tagállamok[hoz] és a nemzetközi szervezetek[hez]” címeztek. E körülmények azonban nem jelentik azt, hogy az Unió, amely nem minősült az IMO-ban megfigyelői jogállással

rendelkező nemzetközi szervezetnek, és amellyel az IMO nem kötött szerződést vagy külön megállapodást, amint arra a Bíróság a jelen ítélet 57. pontjában emlékeztetett, jogosult lett volna arra, hogy a vitatott előterjesztést a saját nevében nyújtsa be.

60 Következésképpen, ellentétben a Bizottsággal, amely az IMO-val megkötötte az 1974. évi együttműködési megállapodást, az Unió nem rendelkezik olyan jogcímmel, amely lehetővé tenné, hogy maga vegyen részt e szervezet intézményeinek és bizottságainak a munkájában.

61 Ezenfelül a Bizottság a Tanácsnak címzett, az Európai Közösség csatlakozásának feltételeire és részletes szabályaira vonatkozóan az IMO-val folytatandó tárgyalások megkezdésének és véghezvitelének a Bizottság részére történő engedélyezéséről szóló ajánlásában (SEC (2002) 381 végleges) elismerte, hogy a Közösség nem jogosult arra, hogy az IMO munkájában részt vegyen, ezért az érdekében áll, hogy az IMO-egyezményhez csatlakozzon.

62 A Bizottság azonban azzal érvel, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése – különösen az EUSZ 1. cikk harmadik bekezdésének és az EUSZ 47. cikknek, valamint az EUMSZ 220. cikknek a bevezetése miatt – azt jelenti, hogy az Unió jogosult volt arra, hogy az IMO keretében a saját nevében járjon el.

63 E tekintetben egyrészt az EUSZ 1. cikk harmadik bekezdését, illetve az EUSZ 47. cikket illetően meg kell állapítani, hogy e rendelkezések azt írják elő, hogy az Unió a Közösség helyébe lép és annak jogutódja, valamint hogy az Unió jogi személy. Ezt a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódó jogkövetkezményt a Tanács és a Bizottság 2009. november 27-i közös szóbeli jegyzékben közölte az IMO-val, és azt az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 65/276. sz. határozata figyelembe vette.

64 Azon túlmenően azonban, hogy – amint azt az Egyesült Nemzetek főtitkára egy 2011. június 1-jei feljegyzésben megerősítette – e határozat nem alkalmazandó az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeire, sem az említett határozat, sem pedig – különösen annak egyoldalú jellege miatt – a 2009. november 27-i szóbeli jegyzék semmiképpen nem ruházhatott az Unióra az IMO keretén belüli, olyan jogállást, amellyel a Közösség nem rendelkezett.

65 Másrészt, ami az EUMSZ 220. cikket illeti, igaz, hogy az hatáskört biztosít az Unió számára arra vonatkozóan, hogy „megfelelő együttműködési formákat épít[sen] ki az Egyesült Nemzetek Szervezetének szerveivel és szakosított intézményeivel”, az EGK-Szerződés 229. cikke pedig a Bizottságra „az Egyesült Nemzetek szerveivel és szakosított intézményeivel való megfelelő kapcsolattartás” feladatát bízta.

66 Az EUMSZ 220. cikk elfogadása azonban nem járt azzal a következménnyel, hogy az Unió a Bizottságnak, mint az általa az EGK-Szerződés 229. cikke alapján kötött együttműködési megállapodásokban, és köztük az 1974. évi együttműködési megállapodásban részes félnek a helyébe lépett. Ugyanis, bár az EUSZ 1. cikk harmadik bekezdése szerint az Unió a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor a Közösség helyébe lépett és annak jogutódja lett, sem ezen utóbbi rendelkezés, sem a Szerződések más rendelkezései nem írták elő, hogy az Unió a Bizottság helyébe léphet.

67 Harmadszor az, hogy az Unió nem tagja az IMO-nak, és ezen utóbbival nem kötött külön megállapodásokat, amelyek lehetővé tették a számára, hogy e szervezet munkájában részt vegyen, nem akadálya annak, hogy külső hatáskörét e területen ténylegesen gyakorolni lehessen.

68 Ehhez egyrészt biztosítani kell, hogy az Unió belső szinten képes legyen a hatáskörét gyakorolni, és e hatáskör gyakorlása során az érintett területre alkalmazandó eljárásnak megfelelően meghatározza a saját álláspontját.

69 Másrészt, ha az Unió nem tagja valamely nemzetközi szervezetnek, és így a releváns nemzetközi jog megakadályozza abban, hogy az ilyen szervezet keretén belül külső szinten gyakorolja a hatáskörét, e hatáskört többek között az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében említett lojális együttműködés kötelezettsége alapján, az Unió érdekében együttesen eljáró tagállamok is gyakorolhatják. Ebben a kontextusban a tagállamok nem akadályozhatók meg abban, hogy e szervezetnek előterjesztéseket továbbítsanak, akár az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó, akár az Uniónak a tagállamokkal megosztott hatáskörébe tartozó területekre vonatkozóan (lásd ebben az értelemben: 1993. március 19-i 2/91 [Az ILO 170. sz. egyezménye] vélemény, EU:C:1993:106, 5. pont; 2009. február 12-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-45/07, EU:C:2009:81, 31. pont; 2014. október 14-i 1/13 [Harmadik államoknak a Hágai Egyezményhez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2303, 44. pont).

70 A jelen ügyben nem vitatott, hogy a Tanács a Bizottság javaslata alapján jóváhagyta az Uniónak az IMO-hoz benyújtandó előterjesztését, amelynek a Bizottság – amint azt a tárgyaláson megerősítette – nem vitatja sem a jóváhagyásának a módját, sem pedig a tartalmát.

71 Mindemellett ezen előterjesztést a jelen ítélet 53–66. pontjában kifejtett okokból, és függetlenül attól a körülménytől, hogy az az Unió kizárólagos hatáskörébe vagy megosztott hatáskörébe tartozik-e, az e szervezet munkáját szabályozó szabályok megsértése nélkül semmiképpen nem lehetett az Unió nevében az IMO-hoz benyújtani. A Tanács tehát jogosan állapította meg, hogy a vitatott előterjesztést a tagállamoknak az Unió érdekében együttesen eljárva, a saját nevükben kell benyújtaniuk.

72 Ami negyedszer és végezetül a Bizottság azon érvét illeti, amely szerint a Horvát Köztársaság nem továbbíthatta a vitatott előterjesztést az Unió külső hatáskörének és a Bizottság külső képviseletre vonatkozó hatáskörének a megsértése nélkül, igaz, hogy önmagában az a körülmény, hogy az Unió nem tagja valamely nemzetközi szervezetnek, nem jogosítja fel az e nemzetközi szervezetben való részvétele keretében, egyénileg eljáró tagállamot arra, hogy olyan kötelezettségeket vállaljon, amelyek érinthetik a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott uniós szabályokat (2009. február 12-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-45/07, EU:C:2009:81, 30. pont).

73 A jelen ügyben azonban a Horvát Köztársaság által az IMO-nak 2020. február 7-én küldött elektronikus levélből az tűnik ki, hogy a Horvát Köztársaság a tagállamok és a Bizottság nevében eljárva csupán továbbította e szervezetnek a tagállamok és a Bizottság vitatott előterjesztését.

74 Kétségtelen, hogy a Bizottság által az IMO-val az 1974. évi együttműködési megállapodás alapján létrehozott kapcsolatokra tekintettel, és mivel úgy tűnik, hogy a releváns nemzetközi joggal nem ellentétes, a tagállamok a Bizottságra bízhatták volna a képviseletük ellátását azon külső hatáskörnek az Unió érdekében általuk együttesen történő gyakorlása során, amelynek a Bizottság általi gyakorlását az IMO-egyezmény alkalmazandó szabályai akadályozták.

75 Ugyanakkor a Szerződések egyetlen rendelkezése sem követeli meg, hogy a tagállamok a képviseletük ellátását a Bizottságra bízzák, még akkor sem, ha a releváns nemzetközi joggal ez nem ellentétes.

76 Amint ugyanis arra a főtanácsnok az indítványának a 84. pontjában lényegében rámutatott, az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése – az általa kifejezetten előírt eltéréseken kívül – csupán az Unió képviseletére vonatkozóan ruház kizárólagos hatáskört a Bizottságra, a tagállamok képviseletére vonatkozóan pedig még abban az esetben sem, ha az Unió érdekében együttesen járnak el.

77 Meg kell tehát állapítani, hogy a tagállamok minden egyedi esetben továbbra is szabadon dönthetnek a saját külső képviseletük módjáról, beleértve azt az esetet is, amikor az Unió érdekében együttesen járnak el. Ennek keretében semmi nem akadályozza meg az említett államokat abban, hogy a Tanács elnökségét ellátó tagállamot bízzák meg, feltéve, hogy e tagállam nem egyénileg, és nem is az Unió nevében jár el.

78 A fentiekre tekintettel a második jogalapot el kell utasítani.

Az első jogalapról

79 A Bizottság az első jogalapját csak annak megállapítása céljából terjeszti elő, hogy az Unió a jelen ügyben kizárólagos hatáskörrel rendelkezett, és így a vitatott előterjesztést az Unió nevében kellett volna benyújtani.

80 Márpedig maga az Unió a releváns nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett a jelen ítélet 51., 52. és 54. pontjában kifejtett okokból semmiképpen nem nyújthatta volna be a vitatott előterjesztést, függetlenül attól, hogy az Unió külső hatásköre, amelybe ezen előterjesztés tartozik, kizárólagos vagy megosztott jellegű-e.

81 Következésképpen, amint arra lényegében a főtanácsnok is rámutatott az indítványának a 97. pontjában, az első jogalap hatástalan, ezért azt el kell utasítani.

82 Mivel a Bíróság a kereset egyik jogalapjának sem adott helyt, a keresetet el kell utasítani.

A költségekről

83 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A jelen esetben a Bizottságot, mivel pervesztes lett, a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségein felül az említett intézmény részéről felmerült költségek viselésére.

84 Ezenfelül ugyanezen eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket. Következésképpen a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a saját költségein felül az Európai Unió Tanácsa részéről felmerült költségek viselésére.

3) A Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.

Aláírások