ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. november 26.[1]

**C-660/13. sz. ügy**

**Az Európai Unió Tanácsa**
**kontra**

**Európai Bizottság**

„Harmadik állammal kötött egyetértési megállapodás kiegészítésének jóváhagyásáról és aláírására való felhatalmazásról szóló bizottsági határozat — EUSZ 16. cikk és EUSZ 17. cikk — Az Európai Unió Tanácsának és az Európai Bizottságnak a hatásköre — Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése — A jóhiszemű együttműködés elve — EUMSZ 263. cikk — Elfogadhatóság”

1. Az Európai Unió Tanácsa az új tagállamoknak nyújtott svájci pénzügyi hozzájárulásra vonatkozó 2006. február 27-i egyetértési megállapodás (a továbbiakban: 2006. évi egyetértési megállapodás) kiegészítésének aláírásáról szóló, 2013. október 3-i bizottsági határozat (a továbbiakban: megtámadott határozat)[2] megsemmisítését kéri. A 2006. évi egyetértési megállapodás az Európai Unió és a Svájci Államszövetség (a továbbiakban: Svájc) között létrejött megállapodás, amely Svájc azon politikai kötelezettségvállalását tükrözi, hogy pénzügyi hozzájárulást fizet a 2004. május 1-jén az Európai Unióhoz csatlakozott tagállamok számára, a kibővült belső piachoz való hozzáféréséért cserébe (a továbbiakban: svájci pénzügyi hozzájárulás). Ez egy olyan általános kompromisszum része volt, amely kilenc ágazati megállapodás tárgyalásának lezárásához vezetett.

2. A 2006. évi egyetértési megállapodás első kiegészítését, amely (a 2007. január 1-jén csatlakozott) Bulgáriára és Romániára vonatkozóan tartalmazott egy hasonló kötelezettségvállalást, 2008-ban írták alá (a továbbiakban: 2008. évi kiegészítés).

3. 2013-ban egy másik kiegészítést írtak alá, Horvátország abban az évben történt csatlakozására tekintettel (a továbbiakban: 2013. évi kiegészítés). Míg mind a 2006. évi egyetértési megállapodást, mind pedig a 2008. évi kiegészítést az Európai Unió részéről a Tanács Elnöksége és a Bizottság is aláírta, a 2013. évi kiegészítést egyedül a Bizottság írta alá.

4. A 2006. évi egyetértési megállapodás, valamint a 2008. évi és a 2013. évi kiegészítés Svájc és az Európai Unió közötti nem kötelező erejű megállapodásokat tartalmaz, mivel a részes felek, annak ellenére, hogy a nemzetközi jog szerint jogképességgel rendelkeznek, kifejezték azon szándékukat, hogy a megállapodások nemzetközi jogilag *ne* kötelezzék őket.

5. A Tanács keresete lényegében az Unió és valamely harmadik állam közötti, nem kötelező erejű megállapodás jóváhagyására és annak aláírására való felhatalmazásra vonatkozó hatáskörnek a Tanács és a Bizottság közötti megosztására, valamint az ezzel összefüggésben alkalmazandó jóhiszemű és kölcsönös együttműködés (a továbbiakban: jóhiszemű együttműködés) elvéből fakadó követelményekre

1 — Eredeti nyelv: angol.
2 — C(2013) 6355 final.

vonatkozik. A Tanács különösen azt sérelmezi, hogy a Bizottság nem kért tőle felhatalmazást a 2013. évi kiegészítés aláírását megelőzően, amelynek vonatkozásában a Tanács csak a tárgyalásra hatalmazta fel a Bizottságot. Ennek során a Bizottság önállóan döntött az uniós politikáról és figyelmen kívül hagyta a tagállamok hatáskörét.

## Az uniós jog

### *Az Európai Unióról szóló szerződés*

6. Az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése az EUSZ 5. cikk szerinti hatáskör-átruházás elvére utal. Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió „kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad”.

7. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében meghatározott lojális együttműködés elvének megfelelően az „Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában”; a tagállamok „a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”, valamint „segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”.

8. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése a következőket írja elő: „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással”.

9. Az EUSZ 15. cikk (1) bekezdése értelmében: „[a]z Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait”.

10. Az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése szerint: „A Tanács, az Európai Parlamenttel közösen, ellátja a jogalkotási és költségvetési feladatokat. A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint politikameghatározási és koordinatív feladatokat lát el”. Az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése szerint, ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a Tanács minősített többséggel határoz. Az EUSZ 16. cikk (6) bekezdésének harmadik albekezdése a következőket írja elő: „A Külügyek Tanácsa az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján kidolgozza az Unió külső tevékenységét, és gondoskodik tevékenységeinek összhangjáról”.

11. Az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében a Bizottság „előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket[,] [...] gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról[, a] Bíróság[…] ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását[, valamint a] Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el”. Továbbá a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével „ellátja az Unió külső képviseletét”.

12. Az EUSZ 21. cikk és az EUSZ 22. cikk tartalmazza az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezéseket (az EU-Szerződés V. címének 1. fejezete). Az EUSZ 21. cikk (1) bekezdése határozza meg az Unió nemzetközi színtéren végzett tevékenységére irányadó elveket. Az EUSZ 21. cikk (3) bekezdésének második albekezdése értelmében az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért és e célból

együttműködnek egymással. Az EUSZ 22. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az EUSZ 21. cikkben említett alapelvek és célkitűzések alapján az Európai Tanács meghatározza az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit. Az Európai Tanács erre vonatkozóan hozott határozatai a közös kül- és biztonságpolitikára és az Unió külső tevékenységének egyéb területeire vonatkoznak, és azokat a Szerződésekben előírt eljárásoknak megfelelően kell végrehajtani.

*Az Európai Unió működéséről szóló szerződés*

13. Az EUMSZ 1. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az EUM-Szerződés „szabályozza az Unió működését, valamint megállapítja az Unió hatásköreinek területeit, elhatárolását és a hatáskörök gyakorlásának részletes szabályait”.

14. Az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése meghatározza az Unió kizárólagos hatáskörének következményeit egy meghatározott területen: „[...] kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása”.

15. Ha egy meghatározott területen a hatáskör meg van osztva, az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdése értelmében „e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, [és] a tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról”.

16. Az EUMSZ 2. cikk (6) bekezdése szerint: „Az uniós hatáskörök terjedelmét és gyakorlásának részletes szabályait a Szerződésekben foglalt, az egyes területekre vonatkozó külön rendelkezések állapítják meg”.

17. Az EUMSZ 7. cikk (amely az „Általánosan alkalmazandó rendelkezések” címet viselő II. cím alá tartozik) a következőt írja elő: „Az Unió, valamennyi célkitűzését figyelembe véve és a hatáskör-átruházás elvével összhangban, biztosítja a különböző politikái és tevékenységei összhangját”.

18. Az EUMSZ 205. cikk a következőket mondja ki: „Az Unió e rész[3] szerinti nemzetközi szintű fellépése az [EU-Szerződés] V. címének 1. fejezetében meghatározott elvek alapján az ott meghatározott célkitűzések megvalósítására törekszik, az ugyanezen fejezetben megállapított általános rendelkezésekkel összhangban”[4].

19. Az EUMSZ 216. cikk, amely az ötödik rész „Nemzetközi megállapodásokról” szóló V. címében kapott helyet, a következőket írja elő:

„(1) Az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő, ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges, ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz, vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

(2) Az Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira.”

3 — Vagyis az EUM-Szerződésnek „Az Unió külső tevékenységéről” szóló ötödik része.

4 — Lásd a fenti 12. pontot.

20. Az EUMSZ 218. cikk meghatározza az ilyen megállapodások megtárgyalásának és megkötésének eljárását.[5] A Tanács „felhatalmazást ad a tárgyalások megkezdésére, elfogadja a tárgyalási irányelveket, felhatalmazást ad az aláírásra és megköti a megállapodásokat” (az EUMSZ 218. cikk (2) bekezdése). A Tanács különösen a főtárgyaló javaslata alapján „határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására” (az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése), és „a megállapodás megkötéséről határozatot fogad el” (az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése).

21. Az EUMSZ 263. cikk első bekezdésének megfelelően a Bíróság megvizsgálja különösen „a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint [...] a Bizottság [...] jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait”. Az említett rendelkezés második bekezdése kimondja, hogy e célból a Bíróság „[...] hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt”.

22. Ha egy ilyen kereset megalapozott, az EUMSZ 264. cikk első bekezdése alapján a Bíróság a megtámadott jogi aktust semmisnek nyilvánítja. Az említett cikk második bekezdése a következőket mondja ki: „Az Európai Unió Bírósága azonban, ha azt szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított jogi aktusoknak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak”.

23. Az EUMSZ 278. cikk kimondja, hogy noha a Bírósághoz benyújtott kereseteknek nincs halasztó hatályuk, a Bíróság azonban elrendelheti a megtámadott jogi aktus végrehajtásának felfüggesztését, ha a körülmények alapján azt szükségesnek tartja.

24. Az EUMSZ 279. cikk alapján a Bíróság „az elé terjesztett ügyekben bármely szükséges ideiglenes intézkedést elrendelhet”.

## Háttér és a megtámadott határozat

### *A 2006. évi egyetértési megállapodás*

25. Svájc számos kétoldalú megállapodás alapján hozzáfér a belső piachoz. Az említett megállapodások tárgyalásának második fordulója egybeesett az Unió 2004. évi bővítésével.

26. 2003. március 10-i ülésén az Európai Szabadkereskedelmi Társulással foglalkozó munkacsoport (a továbbiakban: EFTA munkacsoport) – amely a Tanács egyik előkészítő szerve – a Svájccal tervezett tárgyalásokat illetően megvizsgált egy arra irányuló bizottsági ajánlást, hogy a Tanács határozatával hatalmazza fel a Bizottságot, hogy az kezdjen tárgyalásokat több vegyes jellegű megállapodás kiigazításáról a bővítésre tekintettel. Az említett ajánlás a kibővített Unió gazdasági és társadalmi kohéziójához való pénzügyi hozzájárulásról szóló megállapodás megtárgyalására is vonatkozott. Ez a megállapodás lett a 2006. évi egyetértési megállapodás.

5 — A közös kereskedelempolitika területén kötendő nemzetközi megállapodások megtárgyalására és megkötésére vonatkozó konkrétabb eljárások vonatkozásában lásd még az EUMSZ 207. cikket.

27. 2003. március 24-én az EFTA munkacsoport úgy határozott, hogy azt javasolja az európai uniós tagállami kormányok Állandó Képviselőinek Bizottsága (a továbbiakban: Coreper) számára, hogy kérje fel a Tanácsot, és adott esetben a Tanács keretében eljáró tagállamok kormányainak képviselőit (a továbbiakban: a Tanács keretében eljáró tagállamok)[6], hogy fogadjanak el egy határozattervezetet, amely felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy az (akkor) Európai Közösség és tagállamai nevében egyebek mellett egy Svájccal kötendő, a kibővített Unió gazdasági és társadalmi kohéziójához való pénzügyi hozzájárulásról szóló megállapodást megtárgyaljon. A határozattervezet szerint a Bizottság „ezeket a tárgyalásokat a mellékelt irányelveknek megfelelően és az [EFTA munkacsoporttal] konzultálva folytatja le". E tárgyalási irányelvek között szerepelt az az iránymutatás, miszerint „Svájcnak a kibővült belső piachoz való hozzáféréséért cserébe, Norvégiához, Izlandhoz és Liechtensteinhez hasonló módon, pénzügyileg hozzá kell járulnia a kibővült [Unió] társadalmi és gazdasági kohéziójához", valamint hogy „Svájc különleges helyzetét figyelembe kell venni". Sem a határozattervezet, sem pedig a tárgyalási irányelvek nem határozták meg, kinek kell az e tárgyalások eredményeként létrejövő szöveget aláírnia. A tárgyalási irányelvekben – talán bizakodóan – az szerepelt, hogy a megállapodás megtárgyalását a 2004. évi bővítéshez időben le kell folytatni.

28. 2003 áprilisában a Tanács felhatalmazta a Bizottságot a Svájccal való tárgyalások lefolytatására.

29. A 2004. május 19-i EU–Svájc csúcstalálkozón az Európai Unió üdvözölte Svájc azon felajánlását, hogy hozzájárul a kibővített Unió gazdasági és társadalmi kohéziójához. A Tanács ezen eljárás keretében benyújtott keresetének mellékleteként csatolt Coreper dokumentumban az szerepel, hogy a Tanács egy olyan általános kompromisszum részeként fogadta ezt el, amely egy nagyobb, kilenc ágazati megállapodást érintő tárgyalássorozat lezárásához vezet.

30. 2004 novembere és 2005 májusa között az Unió és Svájc megtárgyalta a 2006. évi egyetértési megállapodást (amelynek szövegét csatolták a megtámadott határozathoz), amely nyolc „iránymutatásból" áll.

31. Az 1. iránymutatás alapján a svájci Szövetségi Tanács az érintett tagállamokkal tárgyalásokba kezd egy megállapodás megkötéséről, amely szerint öt éven keresztül, miután a svájci parlament jóváhagyta a pénzeszközök kifizetését, Svájc 1 milliárd svájci frank svájci pénzügyi hozzájárulást nyújt. Ezek a pénzeszközök tagállamonként elosztásra kerültek a 2. iránymutatásban, amely azt is megemlíti, hogy a svájci pénzügyi hozzájárulással regionális és nemzeti projektek és programok, valamint több kedvezményezett országot érintő projektek és programok finanszírozása lehetséges. A 3. iránymutatás a két és négy év után esedékes felülvizsgálatról szól. A 4. iránymutatás a támogatási iránymutatásokat és területeket határozza meg. Az „Információ és összehangolás" címet viselő 5. iránymutatás a Szövetségi Tanács és a Bizottság közötti, a svájci pénzügyi hozzájárulás végrehajtásával kapcsolatos kölcsönhatásról szól. Kimondja továbbá, hogy a projekteket és programokat adott esetben más tagállamokkal együttműködve is végre lehet hajtani, finanszírozásuk (az akkor még) közösségi eszközökkel történhet. A 6. iránymutatás alapján a Szövetségi Tanácsnak a kedvezményezett országokkal egyetértésben kellett kiválasztania a projekteket és programokat. A 7. iránymutatás a projektek és programok végrehajtásáról szól. A 7. iránymutatás b) pontja kimondja, hogy a svájci hozzájárulások ajándékok vagy koncessziós pénzügyi eszközök formáját öltik, és nem visszafizetendők Svájcnak. Végezetül a 8. iránymutatás (amely „A svájci hozzájárulás végrehajtása" címet viseli) kimondja, hogy a Szövetségi Tanács azt javasolja a svájci parlamentnek, hogy hagyja jóvá az egy milliárd svájci frank összegű finanszírozást a svájci hozzájárulás (2006-ban kezdődő) végrehajtása

6 — A jelen ügy háttere szempontjából releváns dokumentumok különböző angol változatai a Tanács keretében vagy „eljáró", vagy „ülésező" tagállamok kormányainak képviselőit említik. Nem egyértelmű, hogy e dokumentumok szerzői e két kifejezésnek különböző jelentést kívántak-e tulajdonítani.

céljából, valamint hogy a tagállamokkal megtárgyalandó megállapodásoknak meg kell felelniük a 2006. évi egyetértési megállapodásban szereplő iránymutatásoknak. A 2006. évi egyetértési megállapodás egyik mellékletében [7] szerepel e kétoldalú keretegyezmények tartalmának általános leírása.

32. Keresetében a Tanács azt állítja, hogy mindkét fél megállapodott abban, hogy (a svájci belső kötöttségek miatt) a 2006. évi egyetértési megállapodás csak politikai jellegű, kötelező erővel nem rendelkező kötelezettségvállalásokat fog tartalmazni, és hogy ez irányú szándékukat a megállapodás formája és szövege tükrözni fogja. A Bizottság megerősíti, hogy kötelező erővel nem rendelkező megállapodást kívánt aláírni.

33. 2005. október 20-án a Bizottság olyan tanácsi határozatra vonatkozó javaslatot nyújtott be, amely felhatalmaz a 2006. évi egyetértési megállapodásnak (az akkori) Európai Közösség nevében, (a gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozóan) az EK 159. cikk harmadik bekezdése, valamint (a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozóan) az EK 300. cikk (2) és (3) bekezdése alapján történő megkötésére. 2006. február 8-án az EFTA munkacsoporttal folytatott tárgyalásokat követően a Coreper közös megegyezéssel megállapodott az aláírandó szöveg formáját és lényegét illetően.

34. 2006. február 14-én a Coreper felkérte a Tanácsot, hogy fogadja el a Tanács és a Tanács keretében ülésező tagállamok kormányai képviselői (a továbbiakban: a Tanács keretében ülésező tagállamok) következtetéseinek szövegét. E következtetések utaltak Svájc 2004. május 19-i ajánlatára, felkérték az érintett tagállamokat, hogy bizonyos iránymutatások alapján kössenek megállapodást Svájccal a svájci pénzügyi hozzájárulás „részletes szabályairól”, megbízták a Tanács elnökét, hogy írja alá a 2006. évi egyetértési megállapodást, és felhatalmazták a Bizottságot, hogy a kétoldalú megállapodásokkal és a 2006. évi egyetértési megállapodással összefüggésben végezze el a tájékoztatással, összehangolással és nyomon követéssel kapcsolatos feladatokat. E következtetések értelmében a Bizottság elfogadta ezeket a feladatokat, és ezt azzal kívánta megerősíteni, hogy szintén aláírja a 2006. évi egyetértési megállapodást. A Tanács szerint akkoriban a 2006. évi egyetértési megállapodást az Unió és a Tagállamok megosztott hatáskörébe tartozónak tekintették.

35. 2006. február 27-én a 2006. évi egyetértési megállapodást „a Svájci Szövetségi Tanács részéről”, „az Európai Unió Tanácsának Elnöksége részéről”, valamint „az Európai Bizottság részéről” megfelelően aláírták. [8]

*A 2008. évi kiegészítés*

36. 2006. december 20-án a Tanács és a Tanács keretében ülésező tagállamok elfogadták azokat a következtetéseket, amelyek a Tanács elnökét és a Bizottságot a 2008. évi kiegészítés megtárgyalására felhatalmazzák. E következtetések 3. pontja szerint a Tanács Bizottság által támogatott elnökének feladata volt, hogy lefolytassa a Svájci Szövetségi Tanáccsal az ahhoz szükséges tárgyalásokat, hogy a 2006. évi egyetértési megállapodást a lehető leghamarabb kiigazítsák.

37. 2008. május 14-én újabb következtetések révén felhatalmazták a Tanács elnökét, hogy írja alá a 2008. évi kiegészítést, és a Bizottságot hasonló feladatokkal bízták meg, mint amelyek a 2006. évi egyetértési megállapodásban szerepeltek. A 2008. évi kiegészítés hasonlóképpen nem bírt kötelező erővel; csupán politikai kötelezettségvállalásokat tartalmazott. A Bizottság is alá kívánta írni a 2008. évi kiegészítést, ugyanazon okból, mint amiért a 2006. évi egyetértési megállapodást.

38. 2008. június 25-én a 2008. évi kiegészítést „a Svájci Szövetségi Tanács részéről”, „az Európai Unió Tanácsának Elnöksége részéről”, valamint „az Európai Bizottság részéről” aláírták.

7 — Egy másik mellékletben szerepelt Portugália és Görögország nyilatkozata a svájci pénzügyi hozzájárulásról.

8 — 2007. december 20-án Svájc keretmegállapodásokat kötött a 2004. évben csatlakozó tíz tagállammal.

*A 2013. évi kiegészítés és a megtámadott határozat*

39. 2012. december 20-án a Tanács és a Tanács keretében ülésező tagállamok ismét elfogadták azokat a következtetéseket, amelyek megbízták a Bizottságot, a Tanács Elnökségével szoros együttműködésben, hogy a svájci pénzügyi hozzájárulásnak Horvátország csatlakozása miatti kiigazításáról szóló szükséges tárgyalásokat lefolytassa (a továbbiakban: 2012. évi következtetések). Felkérték a Bizottságot, hogy e tárgyalások előrehaladásáról rendszeresen konzultáljon az EFTA munkacsoporttal.

40. 2012. december 17-én a Bizottság a Coreper-ülés jegyzőkönyvébe foglalandó nyilatkozatot fogalmazott meg, amely a következőképpen szólt:

„A Horvátországnak nyújtandó [svájci pénzügyi hozzájárulásra] vonatkozó Következtetések [az EUSZ] 16. cikk szerinti politikai döntésnek minősülnek. A 16. cikk a politikai döntéshozói hatásköröket a Tanácsra ruházza. Következésképpen a Következtetéseket a Tanács, és nem a tagállamok politikai döntésének kell tekinteni.

A Bizottság tudomásul veszi a Tanács politikai döntését, és ez alapján elfogadja a felkérést, hogy a[z Unió] nevében tárgyalásokat folytasson Svájccal. A Bizottság e tekintetben emlékeztet a Bíróság előtt folyamatban lévő C-28/12. és a C-114/12. sz. ügyben [9] kifejtett álláspontjára.” [10] [nem hivatalos fordítás]

41. Miután az Európai Külügyi Szolgálat (a továbbiakban: EKSZ), amely az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét segíti, tájékoztatta az EFTA munkacsoportot, hogy a Svájccal folytatott tárgyalások sikeresen lezajlottak, az EFTA munkacsoport tagjai bejelentették, hogy az eredményeket vizsgálat céljából továbbítják fővárosukba. 2013 augusztusában nem tartottak munkacsoportülést. A Tanács állítása szerint a főtárgyalók közötti nem hivatalos elektronikus levélváltás során a svájci főtárgyalók a kiegészítés olyan változatára hivatkoztak, amely a Tanács elnökére mint az egyik aláíró félre hivatkozott.

42. 2013. október 3-án a Bizottság elfogadta a megtámadott határozatot, amely jóváhagyta a 2013. évi kiegészítést, és felhatalmazta a külkapcsolatokért felelős alelnököt (vagyis az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét) és a regionális politikáért felelős biztost a 2013. évi kiegészítésnek az Unió nevében történő aláírására. A Bizottság nem kért előzetes felhatalmazást a Tanácstól és a Tanács keretében ülésező tagállamoktól. A megtámadott határozat jogalapként az EUSZ 17. cikkre hivatkozik. Elfogadása napján azt nem hivatalosan közölték a Tanáccsal és megküldték a svájci hatóságoknak.

43. A megtámadott határozat nyolc preambulumbekezdésből, egyetlen cikkből, és a 2013. évi kiegészítést tartalmazó mellékletből áll.

44. Amennyire a jelen ügyben releváns, a (2) preambulumbekezdés a Horvátországnak nyújtandó svájci pénzügyi hozzájárulásra vonatkozó, Svájccal szembeni (a 2012. évi következtetésekben szereplő) tanácsi tárgyalási álláspontra utal, és felkéri a Bizottságot, hogy kezdje meg ezeket a tárgyalásokat. A (3) preambulumbekezdés megemlíti a Bizottság nyilatkozatát (a Coreper-ülés jegyzőkönyvébe történő felvétel céljából), amelyben kifejtette, hogy a 2012. évi következtetéseket a Tanácsnak az EUSZ 16. cikk

9 — Ezek az ügyek már nincsenek folyamatban: lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, valamint Bizottság kontra Tanács ítélet, C-114/12, EU:C:2014:2151. A C-28/12. sz. ügyben hozott ítéletében a Bíróság kimondta, hogy a megtámadott határozat nem egyeztethető össze az EUMSZ 218. cikk (2), (5) és (8) bekezdésével, és így az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésével sem, mivel i. egyrészt a szóban forgó megállapodások Unió nevében történő aláírására és Unió általi ideiglenes alkalmazására vonatkozó jogi aktust, másrészt pedig az e megállapodások tagállamok általi ideiglenes alkalmazására vonatkozó jogi aktust egyesíti, amelyek között nem lehet különbséget tenni aszerint, hogy melyik jogi aktus tükrözi a Tanács akaratát, és melyik a tagállamokét, valamint ii. a megtámadott határozatot olyan eljárás keretében fogadták el, amely a Tanács saját döntéshozatali eljárása körébe tartozó elemeket és kormányközi jellegű elemeket egyaránt tartalmaz (lásd a 49. és 51. pontot). A C-114/12. sz. ügyben (amelyben a C-28/12. sz. ügyet megelőzően hoztak ítéletet), a Bíróság kimondta, hogy az első jogalap megalapozott, és úgy vélte, hogy szükségtelen vizsgálni a Bizottság által a keresetének alátámasztásaként hivatkozott (a Tanács és a tagállamok részvételével történő hasonló intézkedéssel kapcsolatos) többi jogalapot (lásd a 104. pontot).

10 — A jelen jogvitában benyújtott ellenkérelmében a Bizottság az álláspontját a következőképpen írja le: a Tanács nem védheti egyidejűleg a saját és az eljárásainak önállóságát a tagállamokkal szemben, és úgy tűnik, összetéveszti az uniós intézményként betöltött szerepét a tagállamok szerepével.

szerinti politikai döntésének kell tekinteni, és hogy ez alapján elfogadta a felkérést, hogy az Unió nevében tárgyalásokat folytasson Svájccal. Az (5) preambulumbekezdés értelmében a javasolt kiegészítés az Uniónak a 2012. évi következtetésekben megnyilvánuló álláspontján alapul, amely viszont a 2006. évi egyetértési megállapodásra és a 2008. évi kiegészítésre épült. Az említett álláspont támogatja Horvátország azon óhaját, hogy részesüljön a svájci pénzügyi hozzájárulásból. A (6) preambulumbekezdés szerint az uniós állásponttal összhangban a javasolt kiegészítés tükrözi Svájc arra irányuló politikai kötelezettségvállalását, hogy Horvátországgal svájci pénzügyi hozzájárulásról szóló megállapodásról tárgyaljon, ugyanazon az alapon, mint a korábbi kedvezményezettek esetében és az eredeti svájci pénzügyi hozzájárulás arányában számítva. A (7) preambulumbekezdés megemlíti, hogy a javasolt kiegészítés az uniós költségvetésre nézve nem jár pénzügyi vonzattal. A (8) preambulumbekezdés szerint „[a] javasolt kiegészítés nem teremt egyik fél oldalán sem, sem a hazai, sem a nemzetközi jog alapján semmiféle kötelező erejű vagy jogi kötelezettséget, és nem is irányul annak megteremtésére” [nem hivatalos fordítás].

45. A megtámadott határozat egyetlen cikke kimondja, hogy a Bizottság jóváhagyja a 2013. évi kiegészítést, és felhatalmazza a külkapcsolatokért felelős alelnököt, mint a Bizottság alelnökét, valamint a regionális politikáért felelős biztost az Unió nevében történő aláírására.

46. A 2013. évi kiegészítés „az Európai Unió részéről” a Bizottság fent említett tagjainak, míg a „Svájci Államszövetség részéről” a Svájci Szövetségi Tanács aláírásáról rendelkezik. Egy bevezető mondatot és három pontot tartalmaz.

47. Az 1. pontban a Svájci Szövetségi Tanács Horvátországgal tárgyalásokba kezd egy megállapodásról, amely szerint öt éven keresztül, miután a svájci parlament jóváhagyta a pénzeszközök kifizetését, Svájc 45 millió svájci frank svájci pénzügyi hozzájárulást nyújt (a 2006. évi egyetértési megállapodás 1. iránymutatásában meghatározott hozzájáruláson felül). A Svájci Szövetségi Tanács ezenfelül a hozzájárulást 2017. május 31-ig[11] teljesíteni szándékozik. A 2. pont értelmében (a kiegészítő svájci pénzügyi hozzájárulás végrehajtása) a Svájci Államszövetség a svájci parlamentnek fogja javasolni, hogy a 2014. évtől kezdődően hagyja jóvá a 45 millió svájci frank összegű kiegészítő támogatást. A 3. pont kimondja, hogy a 2006. évi egyetértési megállapodásban meghatározott többi iránymutatás és az egyetértési megállapodás mellékletei értelemszerűen alkalmazandók.

48. Az EFTA munkacsoport 2013. október 15-én és 23-án tartott ülésén a Bizottság állítása szerint további tájékoztatást adott és megerősítette álláspontját. A Tanács Jogi Szolgálata és a tagállamok ellenezték a Bizottság eljárását, különösen, amiért elmulasztotta a Tanács jóváhagyását kérni a tárgyalások eredményeit illetően, és amiért figyelmen kívül hagyta a tagállami hatásköröket. Ennek eredményeképpen az Elnökség megküldte a Tanácsnak és a Tanács keretében ülésező tagállamoknak a következtetések tervezetét, amelyekkel hivatalosan jóvá kívánta hagyni a tárgyalások eredményeit a Tanács 2013. november 19-i ülésén (erről az időpontról a Bizottság állítólag tudott). A Tanács állítása szerint a 2013. október 23-i ülésen az EKSZ jelezte, hogy a Bizottság nem ért egyet ezekkel a következtetésekkel.

49. 2013. október 31-i ülésén az EFTA munkacsoport úgy határozott, hogy elkészíti a Tanács és a Tanács keretében ülésező tagállamok következtetéseinek tervezetét és azt benyújtja a Tanácshoz, és ebben feltünteti, hogy a 2013. évi kiegészítést a Svájci Szövetségi Tanácsnak, Tanács Elnökségének és a Bizottságnak kell aláírnia, és hogy a Bizottság szerepe megegyezik a 2006. évi egyetértési megállapodás és a 2008. évi kiegészítés szerinti szerepével. Egy az előző nap tartott ülésen az EKSZ képviselői tájékoztatták a Tanács Elnökségét, hogy a Bizottság vissza kívánja utasítani az e következtetésekben szereplő megbízást.

11 — Vagyis amíg a svájci jogalap (a kelet-európai államokkal való együttműködésről szóló 2006. március 24-i szövetségi törvény) hatályát nem veszti.

50. 2013. november 7-én a regionális politikáért felelős biztos az Unió nevében aláírta a 2013. évi kiegészítést. Ezt a megtámadott határozat alapján, és a Tanács előzetes felhatalmazása nélkül tette. A következő napon a 2013. évi kiegészítés aláírt példányát egy kísérőlevéllel együtt megküldte a svájci hatóságoknak.

51. 2013. november 19-én a Tanács és a Tanács keretében ülésező tagállamok a megtámadott határozattal kapcsolatban elfogadtak egy állásfoglalást, miután a Tanács Jogi Szolgálata ismertette velük a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel olyan eszközök megkötése során követendő helyes eljárásról szóló írásbeli hozzájárulását, amelyeknek nem kívánnak jogilag kötelező erőt tulajdonítani, hanem az Unió részéről politikai kötelezettségvállalást tartalmaznak. 2013. december 9-én a Tanács állásfoglalást fogadott el, amelyben kifejezte egyet nem értését azzal kapcsolatban, ahogy a Bizottság ebben az ügyben és hasonló ügyekben eljárt.

52. 2015. június 30-án Svájc és Horvátország aláírt egy kétoldalú keretmegállapodást a kibővített Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló svájci–horvát együttműködési program végrehajtásáról.

## A kifogások és az eljárás

53. A Tanács által benyújtott, a megtámadott határozat megsemmisítése iránti keresete az EUMSZ 263. cikken alapul és két jogalapot tartalmaz. Az első jogalap szerint a megtámadott határozat elfogadásával a Bizottság megsértette a hatáskörök megosztásának az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében foglalt elvét, és így az intézményi egyensúly elvét is. A második jogalap szerint a Bizottságnak a megtámadott határozat elfogadásához vezető magatartása,[12] valamint a 2013. évi kiegészítés aláírása sérti az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében foglalt jóhiszemű együttműködés elvét. Noha a Tanács ezért kéri a megtámadott határozat megsemmisítését, arra kéri a Bíróságot, hogy a határozat felváltásáig rendelje el joghatásainak fenntartását. A Tanács továbbá kéri, hogy a Bizottságot kötelezzék a költségek viselésére.

54. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet. Azzal érvel, hogy a megtámadott határozat elfogadása során teljes mértékben tiszteletben tartották a Szerződések által átruházott hatásköröket, valamint hogy teljes mértékben a jóhiszemű együttműködés elvének megfelelően járt el. A Bizottság azt kéri továbbá, hogy a Bíróság a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

55. A Tanács az eljárási szabályzat 60. cikkének (1) bekezdése alapján kérte, hogy a Bíróság utalja a jelen ügyet a nagytanács elé.

56. A Tanács és a Bizottság fő beadványai mellett a cseh, a finn, a francia, a német, a görög, a magyar, a litván, a lengyel kormánynak, valamint az Egyesült Királyság Kormányának engedték meg a beavatkozást, akik írásbeli észrevételeket nyújtottak be. A 2015. június 2-i tárgyaláson a felperes, az alperes, és a fenti beavatkozó felek, a finn, a magyar, a litván és a lengyel kormány kivételével, szóbeli észrevételeket terjesztettek elő. Valamennyi beavatkozó fél a Tanács keresetét támogatja.

12 — Ugyanakkor lásd az alábbi 118. pontot is.

## Elemzés

### *Elfogadhatóság*

57. Meglátásom szerint felmerül egy előzetes kérdés arra vonatkozóan, hogy milyen aktust lehet felülvizsgálni az EUMSZ 263. cikk alapján. Egyértelmű, hogy a megtámadott határozat bizottsági aktus,[13] akkor is, ha az már nem teljesen egyértelmű, hogy az EUMSZ 263. cikkben előírt követelmény pontosan mit ír elő.[14] Ugyanakkor első ránézésre kevésbé nyilvánvaló, hogy az említett határozat harmadik személyekre joghatással járó aktus-e.

58. A Tanács megsemmisítés iránti keresetének elfogadhatóságával kapcsolatban senki nem emelt kifogást. A Bíróság azonban hivatalból vizsgálhatja, hogy a megtámadott határozat az EUMSZ 263. cikk alapján megtámadható-e, mivel ez hatáskörének megállapításához szükséges;[15] ugyanakkor döntését nem alapozhatja egy hivatalból vizsgált jogalapra anélkül, hogy először felhívná a feleket, hogy az adott jogalappal kapcsolatban észrevételt tegyenek.[16] Ezenfelül az elfogadhatóság vizsgálata logikusan megelőzi az egyes jogalapok érdemi vizsgálatát.[17]

59. Írásbeli beadványában egyik fél sem indokolta, miért véli úgy, hogy a megtámadott határozat megfelel (vagy nem felel meg) az EUMSZ 263. cikk feltételeinek. Ugyanakkor a Bíróság hozzájuk intézett kérdéseire válaszul a tárgyaláson mindkét fél meghatározta, hogy a 2013. évi kiegészítésnek, annak ellenére, hogy nem bír kötelező erővel, mennyiben lehetnek joghatásai vagy következményei. Ezek a kérdések egyértelműen relevánsak nem csak azon kérdés szempontjából, hogy az EUMSZ 218. cikkben meghatározott intézkedéseket alkalmazni kell-e, hanem azon tény szempontjából is, hogy csak a joghatásokat kiváltó aktusokat lehet az EUMSZ 263. cikk alapján felülvizsgálni. Úgy vélem, tehát, hogy a felek megkapták a megfelelő alkalmat, hogy meghallgassák őket. Ezért nincs akadálya, hogy a Bíróság ezt a hatásköri kérdést hivatalból vizsgálja.

13 — A megtámadott határozat „az általános hatályú – jogalkotási vagy egyéb – aktusok[...], valamint az egyéni aktusok[...]” hatálya alá tartozik; lásd: Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 56. pont.

14 — Egy közelmúltbeli ítéletében a Bíróság egy olyan aktus EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítése iránti keresetet vizsgált, amelyet a Bíróság úgy írt le, mint a Bizottságnak – az Unió nevében a Nemzetközi Tengerjogi Bírósághoz benyújtott beadványa révén – „2013. augusztus 5-én kifejezetett szándéká[nak végrehajtása]” (Tanács kontra Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:663, 37. pont). A Bíróság a Tanács keresetének tárgyát úgy írta le, mint a Bizottság mulasztása, hogy „az Unió nevében benyújtott beadvány tartalmát a Tanács elé [terjessze] előzetes jóváhagyásra” (ugyanazon ítélet 38. pontja). Logikusan, a Bíróság a Tanács keresetét az említett ügyben elfogadhatónak kellett, hogy tekintse (lásd az alábbi 17. lábjegyzetet). Ugyanakkor ha így van, az EUMSZ 263. cikk hatályával kapcsolatban egy sor kérdés merül fel. Hogyan ellenőrizhető az EUMSZ 263. cikk utolsó bekezdésében szereplő határidő betartása, ha a kifogásolt intézkedés az intézmény „szándéká[nak végrehajtása]”? Amennyiben a kereset sikerrel jár, pontosan mit kell megsemmisíteni? Meg kell-e még állapítani, hogy az az intézkedés, amelyben ezek a szándékok kifejezésre jutottak, felülvizsgálható-e az EUMSZ 263. cikk alapján? Milyen tág a „szándék[...] [végrehajtásának]” fogalma? Van-e jelentősége, hogy azon intézmény szándékairól van-e szó, amely ellen a megsemmisítés iránti keresetet indították? Egyébiránt az EUMSZ 263. cikk szerinti eljárás alkalmazható-e a Bizottság mulasztásának megsemmisítésére (amelyre láthatólag az EUMSZ 265. cikket tervezték)?

15 — Lásd például: Planet kontra Bizottság ítélet, C-564/13 P, EU:C:2015:124, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

16 — Lásd például: Bizottság kontra Írország és társai ítélet, C-89/08 P, EU:C:2009:742, 57. pont, és Planet kontra Bizottság, C-564/13 P, EU:C:2015:124, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

17 — Ugyanakkor nem ez volt a Bíróság elemzésének sorrendje a Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-233/02, EU:C:2004:174, 26. pontjában. Ebben az ítéletben a Bíróság nem vizsgálta először a Bizottság kifogásait, miszerint „a szabályozási együttműködés és az átláthatóság területére vonatkozó iránymutatások”, amelyet a Bizottság az Amerikai Egyesült Államokkal kötött, kötelező erővel nem rendelkeznek, és nem is váltanak ki joghatásokat, és ezért nem volt olyan bizottsági intézkedés, amely megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezhette volna. A Bíróság nem tartotta szükségesnek, hogy e kifogásokkal kapcsolatban döntést hozzon, mivel a keresetet érdemben el kellett utasítani. Más ügyekben a Bíróság szükségesnek tartotta az érdemi vizsgálatot ahhoz, hogy az elfogadhatóságról dönteni tudjon, mivel a két kérdés elválaszthatatlanul kapcsolódott egymáshoz: lásd például: Franciaország kontra Parlament ítélet, C-237/11 és C-238/11, EU:C:2012:796, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd még: a Tanács kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom, C-73/14, EU:C:2015:490, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. A Tanács kontra Bizottság ítéletben, C-73/14, a Bíróság egy teljesen más megközelítést alkalmazott, amely kiterjeszthette az EUMSZ 263. cikk szerinti kereset hatályát: lásd a fenti 14. lábjegyzetet. Amennyiben most a tényleges álláspont az, hogy a Bíróság hajlandó kevésbé szigorúan venni az elfogadhatóságot az intézményközi jogvitákban, amikor fontos elvi kérdésben kell dönteni, akkor talán helyesebb lenne ezt egyértelműen kimondani.

60. Az EUMSZ 263. cikk értelmében a Bíróság felülvizsgálja a Bizottság harmadik személyekre nézve joghatások kiváltására irányuló jogi aktusainak jogszerűségét, az ajánlások és vélemények kivételével. Az ilyen felülvizsgálat lehetősége az uniós intézmények által hozott valamennyi aktus tekintetében – azok jellegétől és formájától függetlenül – rendelkezésre kell hogy álljon, már amennyiben azok joghatás kiváltására irányulnak. [18] Így az, hogy az aktus „politikai jellegűnek" minősül, nem feltétlenül zárja ki azt az EUMSZ 263. cikk hatálya alól, feltéve hogy joghatást vált ki. Ugyanígy az sem zárja ki, hogy a Szerződésekben nem szerepelnek konkrét szabályok arra, hogy egy adott aktust hogyan kell elfogadni. [19]

61. Az Unió nemzetközi kérdésekben való hatáskörének gyakorlása során elfogadott aktusok jogszerűségének kifogásolása esetén a Bíróság az aktus joghatásainak értékelésére különböző módszereket szokott alkalmazni. Így a megtámadott jogi aktus joghatásokat válthat ki különösen a tartalma vagy a szerzőjének szándéka miatt. [20] Ilyen joghatások az uniós intézmények egymás közötti viszonyaira, vagy a tagállamok és az uniós intézmények közötti kapcsolatokra vonatkozhatnak. [21] Vagy az aktus célkitűzése lehet az, hogy az Unió olyan joghatásokat kiváltó külső tevékenységben vegyen részt, amelynek az intézményekre, a tagállamokra és az uniós jogra gyakorolt hatásait meg kell vizsgálni. [22] Így a Bíróság megállapította valamely nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló aktus megsemmisítése iránti kereset elfogadhatóságát, mivel a megállapodás joghatások kiváltására irányult, [23] mint ahogy az a határozat is, amely révén a Tanács valamely nemzetközi megállapodás pontos és részletes tárgyalási eljárását írta elő a Bizottság számára. [24] Habár a Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Szervezet ajánlásai az EUMSZ 263. cikk alapján az elfogadhatóság hatályán kívül esnek és a nemzetközi jog szempontjából nem bírnak kötelező erővel, az említett ajánlások „meghatározó módon befolyásolják az uniós jogalkotó által a borpiacok közös szervezésének területén elfogadott szabályozás tartalmát", többek között az uniós jogba történő beépítésük miatt. [25]

62. Egy másik módszer a megtámadott jogi aktus jellegének és a jogalapnak az együttes vizsgálata. Az EUMSZ 263. cikk szerinti keresetek egyebek mellett a hatáskör hiánya alapján is indíthatók. Függetlenül attól, hogy valamely aktus maga kivált-e joghatást, az a tény, hogy az egyik intézmény fogadta el, noha a Szerződések egy másik intézmény hatáskörébe utalják azt, azt jelenti, hogy a határozathozatal aktusa joghatást vált ki (a második intézmény hatáskörének elvonásával). A jelen ügyben e módszer alkalmazása azt jelentené, hogy ha a Bizottság meghozott egy határozatot, ugyanakkor – a jogalapok érdemi vizsgálata alapján – a Szerződések értelmében ez a határozat a Tanács hatáskörébe tartozott volna, a Bizottság kifogásolt aktusa az EUMSZ 263. cikk értelmében joghatással bír.

63. Ugyanerre a következtetésre juthatunk a jelen ügyben, ha magának a megtámadott határozatnak a joghatásait, így a célját is, vizsgáljuk.

18 — Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-425/13, EU:C:2015:483, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Ez a feltétel először a Bizottság kontra Tanács ítélet 22/70, EU:C:1971:32 (a továbbiakban: AETR-ítélet) 42. pontjában szerepel.

19 — Ez szolgál a Bizottság kontra Tanács ítélet, C-27/04, EU:C:2004:436, alapjául.

20 — Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-425/13, EU:C:2015:483, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, és Athinaïki Techniki kontra Bizottság ítélet, C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42. pont.

21 — Lásd például: AETR-ítélet, 55. pont.

22 — Lásd például: AETR-ítélet, 47. és 53. pont.

23 — Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-327/91, EU:C:1994:305, 15. pont.

24 — Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-425/13, EU:C:2015:483, 29. pont. A 28. pontban a Bíróság korábbi határozatára is utalt (Bizottság kontra Tanács ítélet, C-114/12, EU:C:2014:2151, 40. pont), miszerint az EUMSZ 218. cikk (3) és (4) bekezdése alapján elfogadott aktus joghatásokat vált ki. Úgy tűnik, hogy annak ellenére, hogy a Bíróság az aktus lényegére helyezte a hangsúlyt, a joghatást egy formális szempont alapján állapították meg, vagyis a jogalapként megjelölt rendelkezések szempontja alapján.

25 — Németország kontra Tanács ítélet, C-399/12, EU:C:2014:2258, 63. és 64. pont.

64. A megtámadott határozat egy olyan aktus, amely révén a Bizottság az Unió külső tevékenységét egy harmadik állammal kötött, kötelező erővel nem rendelkező nemzetközi megállapodás formájában jóváhagyta, és felhatalmazást adott az említett megállapodás aláírására. Az Unió (a megtámadott határozattal felhatalmazott aláírók révén eljárva) ezt követően kifelé lépett fel a megállapodás aláírásával, ezáltal ahhoz hozzájárulását adva.

65. Amennyiben a 2013. évi kiegészítés az EUMSZ 218. cikk értelmében vett nemzetközi megállapodás lett volna (vagyis „a nemzetközi jog hatálya alá tartozó jogalanyok által tett, kötelező erővel bíró bármilyen kötelezettségvállalás […], annak formai meghatározására tekintet nélkül”),[26] a Tanács keresete egyértelműen joghatást kiváltó aktus ellen irányult volna. A megtámadott határozat az Unió nemzetközi színtéren tett azon beleegyezését fejezte volna ki, hogy a megállapodás nemzetközi jogilag kötelezi.[27] Egy ilyen aktus kötelezettségeket teremt és joghatásokat vált ki.[28] Ezzel ellentétben, ahogy a Bíróság a Franciaország kontra Bizottság ítéletben kimondta, mivel valamely nemzetközi megállapodás joghatás kiváltására irányul, a megkötésére irányuló aktusnak megtámadhatónak kell lennie.[29] Ezenfelül ez esetben az is egyértelmű lett volna, hogy az EUMSZ 218. cikk (2) és (6) bekezdése értelmében a Tanács, nem pedig a Bizottság hatáskörébe tartozott volna, hogy tartalmát jóváhagyja és felhatalmazást adjon aláírására.

66. Ugyanakkor abban nincs vita, hogy a 2013. évi kiegészítés nem ilyen megállapodás. Valamely megállapodás kötelező jogi ereje mind a nemzetközi jog, mind pedig az uniós jog szerint különösen a felek arra irányuló szándékától függ, hogy a megállapodás a nemzetközi jog alapján kötelezze őket.[30] Az ezirányú szándékot különösen a megállapodás konkrét szövege, valamint megalkotásának körülményei alapján lehet megállapítani.[31] Ezzel szemben a megállapodás neve és formája nem bír döntő jelentőséggel annak meghatározása során, hogy valamely nemzetközi megállapodás kötelező erejű-e, vagy sem.[32]

67. A jelen ügyben a 2006. évi egyetértési megállapodás és a 2013. évi kiegészítés az Unió és Svájc közötti tárgyalások eredményeként kialakult szándékegységet tükröz, tekintettel Svájc arra irányuló politikai kötelezettségvállalására, hogy Horvátországgal tárgyaljon a svájci pénzügyi hozzájárulásról szóló megállapodásról. Az, hogy ez a kötelezettségvállalás egyoldalú vagy kölcsönös volt-e, nem változtatja meg annak jogilag nem kötelező jellegét. A 2013. évi kiegészítés szövege alapján Svájc „a hozzájárulást 2017. május 31-ig teljesíteni szándékozik”. Svájc továbbá „elfogadja, hogy tárgyaljon”

26 — Parlament és Bizottság kontra Tanács ítélet, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:2400, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Az EUMSZ 218. cikk a nemzetközi szervezetek és államok, valamint a nemzetközi szervezetek között kötött szerződések jogáról szóló, 1986. évi bécsi egyezmény, A/CONF.129/15 (a továbbiakban: 1986. évi bécsi egyezmény) 2. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja szerinti értelemben vett szerződésekre vonatkozik; lásd: Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-327/91, EU:C:1994:305, 25. pont. Lásd még: 1/13 vélemény, EU:C:2014:2303, 37. pont.

27 — A nemzetközi jog alapján annak elismerését, hogy egy szerződés reá nézve kötelező hatállyal bír, többek között aláírás vagy jóváhagyás útján lehet kifejezni; lásd: az 1986. évi bécsi egyezmény és a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény, Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 1155. kötet, 331. o. (a továbbiakban: 1969. évi bécsi egyezmény), 11. cikke.

28 — Lásd az 1969. évi bécsi egyezmény és az 1986. évi bécsi egyezmény 18. cikkét.

29 — Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-327/91, EU:C:1994:305, 15. pont.

30 — Lásd például: Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-233/02, EU:C:2004:173, 42. pont.

31 — Lásd: Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-233/02, EU:C:2004:173, 43. és 44. pont; valamint a Nemzetközi Bíróság Katar és Bahrein közötti, a tengeri határok kijelölésére vonatkozó és területi kérdésekről szóló ügyben hozott ítélete, Illetékesség és elfogadhatóság, I. C. J. Reports 1994., 112. o., 120–121. o., 23. pont. Ha ezek a feltételek egyértelműek, a felek utólag nem tehetnek úgy, mintha szándékuk másra irányult volna (a Nemzetközi Bíróság ugyanazon ítéletének 27. pontja).

32 — Lásd: 1/75. sz. vélemény, EU:C:1975:145, A szakasz, második bekezdés; valamint Nemzetközi Bíróság Katar és Bahrein közötti, a tengeri határok kijelölésére vonatkozó és területi kérdésekről szóló ügyben hozott, a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott ítélete, 120–121. o., 23. pont. Így az „egyetértési megállapodás” vagy „kiegészítés” kifejezések használata nem döntő jelentőségű. Lásd még: a Nemzetközi Bíróság, South West Africa ügyek, Előzetes kifogások, I. C. J. Reports 1962., 331. o. Valójában ezeket a kifejezéseket mindkét fajta nemzetközi megállapodásra lehet használni. Az ENSZ jogügyi hivatalának szerződésekkel foglalkozó osztálya szerint „az egyetértési nyilatkozat kifejezést gyakran használják egy tipikus szerződésnél vagy nemzetközi megállapodásnál kevésbé formális nemzetközi eszköz megkülönböztetésére. Gyakran valamely nemzetközi keretmegállapodás működési mechanizmusát határozza meg. Használják még műszaki vagy részletkérdések szabályozására is […] Például az ENSZ rendszerint békefenntartó műveletek vagy ENSZ konferenciák szervezése érdekében köt [egyetértési megállapodást] a tagállamokkal. Az ENSZ az általa kötött ilyen [egyetértési megállapodásokat] kötelező erejűnek tekinti és hivatalból nyilvántartásba veszi” ENSZ, *Treaty Handbook*, 2012., 68. o. Lásd még például: Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2. kiadás, Cambridge University Press, 2007., 26. o., valamint Gautier, P., „Non-binding Agreements”, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2006.

Horvátországgal, valamint „elfogadja, hogy a svájci parlamentnek azt javasolja, hogy hagyja jóvá a kiegészítő támogatást”. A 2006. évi egyetértési megállapodásban meghatározott többi iránymutatás és az egyetértési megállapodás melléklete is alkalmazandó a Horvátországnak nyújtandó svájci pénzügyi hozzájárulásra.[33] Így a Svájc és az Unió közötti megállapodás „iránymutatásokból” áll, és Svájc kötelezettségvállalása szándékot kifejező kifejezésekkel, nem pedig kötelezettséget kifejező kötelező jellegű terminológiával (mint „kell”, „köteles” vagy „vállalja”) került megfogalmazásra. Ezenfelül sem a 2013. évi kiegészítés, sem pedig a 2006. évi egyetértési megállapodás nem tartalmaz záradékot például a megállapodás hatálybalépésére, ratifikálására, máshol történő nyilvántartásba vételére vagy letétbe helyezésére, vagy a velük kapcsolatban felmerülő vitás ügyek rendezésére. Ezek a megfontolások együttesen határozottan arra utalnak, hogy a 2013. évi kiegészítésnek nem szántak kötelező jelleget.

68. A 2013. évi kiegészítésről szóló megállapodás körülményei ugyanerre a következtetésre utalnak. A megtámadott határozat (8) preambulumbekezdése szerint a 2013. évi kiegészítés „nem teremt egyik fél oldalán sem, sem a hazai, sem a nemzetközi jog alapján semmiféle kötelező erejű vagy jogi kötelezettséget, és nem is irányul annak megteremtésére”. A Svájci Szövetségi Tanács által a svájci parlamentnek készített jelentés alátámasztja ezt az álláspontot. Ez azt is jelenti, hogy egyik fél sem fogadta el, hogy olyan kötelezettséget vállalt volna, amelynek megszegéséért nemzetközi jogi szempontból felelősségre vonhatnák.

69. Ugyanakkor az a tény, hogy a 2013. évi kiegészítés az EUMSZ 218. cikk értelmében véve nem minősül nemzetközi megállapodásnak, nem jelenti automatikusan azt, hogy a megtámadott határozat nem irányult joghatások kiváltására. Tulajdonképpen valamely a nemzetközi jog hatálya alá tartozó (kötelező erejű vagy más jellegű) megállapodás joghatásai uniós jogi szempontból elhatárolhatók az olyan aktus joghatásaitól, amelynek révén a (hatáskörrel rendelkező) uniós intézmény kifejezi, hogy tartalmával egyetért és felhatalmazást ad annak aláírására.[34]

70. A 2013. évi kiegészítés egy olyan általános kompromisszum része volt, amely az Unió és Svájc között kötelező, ágazati megállapodások megkötéséhez vezetett, és meghatározta a Svájc és az adott kedvezményezett tagállam közötti jogilag kötelező erejű kétoldalú megállapodás paramétereit. A 2013. évi kiegészítés alapján a harmadik állam parlamenti eljárást kezdeményezett annak érdekében, hogy valamely új uniós tagállammal egy kötelező megállapodásról szóló tárgyalásokat kezdjen. A Bizottság felhatalmazása alapján történt aláírás eredményeképpen az Uniót így köti minden olyan következmény, amely nemzetközi jogilag az említett aláíráshoz és a kötelező erővel nem rendelkező megállapodásban részes felek közötti jogviszonyhoz kapcsolódik.

71. A megtámadott határozat és az aláírt 2013. évi kiegészítés más uniós intézményekkel és a tagállamokkal szemben is joghatásokat vált ki. Amennyiben az Unió hatáskörrel rendelkezett arra, hogy egy ilyen megállapodást valamely harmadik állammal aláírjon (függetlenül attól, hogy melyik intézmény hatáskörébe tartozott a jóváhagyása és aláírása, és hogy az erre vonatkozó hatáskör kizárólagos vagy a tagállamokkal megosztott volt-e), az Unió külső képviselete egységessége, továbbá ehhez kapcsolódóan a tagállamok és az Unió, valamint az uniós intézmények közötti jogviszonyokra alkalmazandó jóhiszemű együttműködés elve biztosításának igénye kötelezettségeket teremtett az uniós intézmények és a tagállamok számára, hogy az Unió célkitűzéseinek elérése érdekében együttműködjenek, ne veszélyeztessék az ilyen lépéseket, és biztosítsák az Unió különböző politikái közötti összhangot.[35]

72. Ezen okokból úgy ítélem meg, hogy a Tanács keresete valóban az EUMSZ 263. cikk szerinti felülvizsgálat hatálya alá tartozó aktus ellen irányult.

33 — A 2013. évi kiegészítés 3. pontja.

34 — Több különböző, a nemzetközi jog hatálya alá tartozó eszköz van, amely kötelező erővel nem rendelkezik, ennek ellenére a nemzetközi jogalanyokat magatartásuk módosítására késztetheti, mint például a szerződések hatáskörrel rendelkező nemzetközi bíróságok és törvényszékek által történő értelmezése, vagy valamely nemzetközi szervezet szerveinek kötelező erővel nem bíró határozatai.

35 — Lásd például az EUSZ 21. cikk (3) bekezdését, valamint az EUMSZ 7. cikket és az EUMSZ 205. cikket.

*Az ügy érdeméről*

Előzetes észrevételek

73. A Bíróságot ismételten arra kérik, hogy egy olyan uniós külső tevékenységi formát illetően vizsgálja meg az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztást, amelyre a Szerződések nem határoznak meg külön eljárási szabályokat.[36] A Tanács keresetében arra kéri a Bíróságot, hogy döntse el, milyen uniós jogi szabályokat kell tiszteletben tartani, ha az Unió valamely harmadik állammal kötendő kötelező erővel nem bíró megállapodás részesévé kíván válni.

74. Amennyiben az EUSZ 17. cikk nem ruházza a Bizottságra a 2013. évi kiegészítéshez hasonló megállapodás jóváhagyásának és az Unió részéről történő aláírásra való felhatalmazás hatáskörét, akkor a Bizottság nem tartotta be az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének első mondatában megfogalmazott elvet, és a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni. Ez azt is jelentené, hogy az EUSZ 17. cikk nem volt a megtámadott határozat helyes jogalapja.

75. Ezzel szemben, ha a Bíróság elutasítja az első jogalapot, a határozat jogszerűsége még mindig kétséges lehet. Ennek oka, hogy egy olyan aktusnak, mint a megtámadott határozat, az Unió anyagi hatáskörén kell alapulnia, és meg kell jelölnie a megfelelő jogalapot. Logikailag valójában annak a kérdésnek, hogy az Unió rendelkezik-e anyagi hatáskörrel, meg kell előznie azt a kérdést, hogy hogyan oszlik meg a hatáskör az uniós intézmények között azokban az ügyekben, amelyekben az Unió hatáskörrel bír. Megelőzi továbbá az Unió és a tagállamok közötti hatáskör megosztásának kérdését is (ebben a kérdésben a felek beadványaikban állást foglaltak[37]), valamint a jogalap feltüntetésének szükségességét. Ezenfelül, a felek vitája az EUSZ 16. cikk és az EUSZ 17. cikk hatályát illetően jelentéktelenné válhat az anyagi hatáskört átruházó rendelkezések tartalmának fényében. Amennyiben ezek a rendelkezések kifejezett eljárást írnak elő a szóban forgó hatáskör gyakorlásához szükséges lépések formáját illetően, önmagában sem az EUSZ 16. cikk, sem pedig az EUSZ 17. cikk nem szabályozhatja azt a kérdést, hogy mely intézménynek volt hatásköre eljárni.

76. Számomra tehát úgy tűnik, hogy a Bíróságot olyan körülmények között kérték fel arra, hogy egy elvi kérdésben döntsön („kinek van hatásköre eljárni: a Tanácsnak vagy a Bizottságnak?”), amelyek között ezzel a kérdéssel esetleg nem is kell foglalkozni. Ennek oka, hogy a Bíróságot *nem* arra kérték, hogy vizsgálja felül a megtámadott határozat jogszerűségét az Unió anyagi hatáskörével kapcsolatos indokok alapján vagy amiatt, hogy a határozat nem hivatkozott ilyen hatáskörre. Elfogadom, hogy egyik félnek sem állhatott érdekében, hogy ezeket a kérdéseket feltegye, a Tanács keresete mégis felvet egy sor előzetes kérdést az Unió hatáskörét illetően.

77. A Bíróságnak hivatalból kell feltennie azt a kérdést, hogy egy konkrét uniós intézménynek van-e hatásköre eljárni.[38] *A fortiori* ugyanez vonatkozik magának az Uniónak a hatáskörére. Ez egy olyan alkotmányos jelentőségű kérdés, amely a közrendet érinti. A tárgyaláson a Bíróság pontosan ezzel kapcsolatban intézett kérdéseket a felekhez. Azonban egyik fél sem válaszolta meg azt a kérdést, hogy a hatáskör-átruházás elvével összhangban a Szerződés mely rendelkezése ruházta fel az Uniót arra vonatkozó hatáskörrel, hogy jóváhagyjon egy egyetértési megállapodást és felhatalmazást adjon annak aláírására a határozat által érintett területen (és függetlenül attól, hogy ezeket a rendelkezéseket fel kellett volna-e tüntetni a megtámadott határozatban). Ehelyett mindkét fél csak a jogalap feltüntetésének követelményével kapcsolatban adott választ. A Bizottság azzal érvelt, hogy a megtámadott határozat nem bírt jogilag kötelező erővel, és ezért nem kellett benne feltüntetni (anyagi) jogalapot; az EUSZ 17. cikk említése elégséges volt. Amennyiben ez volt az álláspontja, a Bizottság

36 — Lásd még például: Parlament és Bizottság kontra Tanács ítélet, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:2400; Tanács kontra Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:663.

37 — Lásd az alábbi 82–84. pontot.

38 — Lásd például: Salzgitter kontra Bizottság ítélet, C-210/98 P, EU:C:2000:397, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

logikusan kérhette volna, hogy a Bíróság mint elfogadhatatlant utasítsa el a Tanács keresetét, mivel nem volt az EUMSZ 263. cikk szerint felülvizsgálható aktus.[39] A Tanács feltehetően úgy vélte, hogy a megtámadott határozat joghatással bírt (máskülönben nem nyújtotta volna be a keresetet) – a tárgyaláson megerősítette, hogy ez az álláspontja –, mégsem érvelt azzal, hogy a megtámadott határozatot azért kell megsemmisíteni, mert nem jelölte meg az (anyagi) jogalapot. Ennek eredményeképpen a Bíróság – szerintem – ténylegesen nem foglalkozhat sem az Unió hatáskörével, sem a jogalap feltüntetésének szükségességével.

78. Nem merült fel az a kérdés, hogy nemzetközi jogi vagy uniós jogi szempontból az Unió valamely kötelező erővel nem rendelkező megállapodás részesévé válhat-e. Az sem vitatott, hogy a Bizottság, amelynek feladata, hogy ellássa az Unió külső képviseletét,[40] hatáskörébe tartozik, hogy az ilyen megállapodásokról tárgyaljon és főszabály szerint aláírhatja azokat. Ráadásul maga a Tanács is elismeri, hogy különbséget kell tenni egyfelől az egyetértési megállapodások vagy más olyan eszközök között, amelyekben az Unió politikai kötelezettséget vállal, másfelől pedig azon igazgatási megállapodások között, amelyeket valamely uniós intézmény vagy szerv saját nevében, az EUMSZ 335. cikkben foglalt igazgatási autonómia elvénél fogva megköthet. A nemzetközi jog és az uniós jog szerinti jogképesség és hatáskör előzetes kérdését illetően a C-103/12 és C-165/12. sz., Parlament és Bizottság kontra Tanács egyesített ügyekre vonatkozó indítványomban meghatározott elvekre hivatkozom.[41]

79. A Tanács mindkét jogalapra vonatkozó álláspontja megfelel az egyetértési megállapodásoknak, közös nyilatkozatoknak és egyéb, politikai kötelezettségvállalást tartalmazó szövegeknek az Európai Unió részéről harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel való megkötéséről szóló tanácsi dokumentumban foglaltaknak.[42] Ez a dokumentum amiatt készült, mivel a Tanács úgy érezte, hogy a Bizottság egyre inkább hajlamos unió politikai kötelezettségvállalásokat tartalmazó, kötelező erővel nem bíró eszközöket aláírni. Eljárási irataiban a Bizottság az említett dokumentumra válaszul adott nyilatkozatára utalt, amely azon nézetét fejti ki, miszerint „[...] [a Tanács álláspontja] nincs összhangban a Szerződésekben meghatározott intézményi egyensúllyal”, és megerősítette, hogy „[a]z Unió külső képviselete során a Bizottság a releváns szerződéses rendelkezéseket alkalmazni fogja”.

80. A Bíróság (logikusan) nem tárgyalja azt a kérdést, hogy az eredeti intézkedés (vagyis a 2012. évi következtetések), amelyek révén a Tanács és a Tanács keretében ülésező tagállamok felhatalmazást adtak a 2013. évi kiegészítés tárgyalására, az EUMSZ 263. cikk hatálya alá tartozó aktus-e, és egyébként a Szerződések alapján engedélyezett-e. Valóban meglepő lenne, ha a Tanács saját következtetéseinek megsemmisítését kérné. Feltehetőleg a Bizottságnak sem állna érdekében azok megsemmisítése. Ezért szükségtelennek tartom, hogy foglalkozzunk a Bizottságnak a hibrid aktusok alkalmazásával szembeni kifogásaival és azzal, hogy a Bíróságnak a C-28/12. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélete[43] kétségbe vonja-e a 2012. évi következtetések érvényességét.

81. Végezetül van némi nézeteltérés azt illetően, hogy a 2013. évi kiegészítéssel kapcsolatban az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdését a Bíróságnak tárgyalnia kell-e, és az tárgyát képezi-e annak a jogalapnak, amely alapján a megtámadott határozat megsemmisítését kérik. Először ezzel a kérdéssel foglalkozom.

39 — Az indokolási kötelezettségnek az összes olyan jogi aktusra vonatkoznia kell, amely megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti; lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-370/07, EU:C:2009:590, 42. pont.

40 — Lásd: EUSZ 17. cikk (1) bekezdése.

41 — EU:C:2014:334, 86. és 94–101. pont.

42 — 12498/13. sz. dokumentum (a Bizottság ellenkérelméhez csatolt melléklet). Az említett dokumentum nem vonatkozik a valamely uniós intézmény vagy szerv és egy harmadik állam vagy nemzetközi szervezet közötti gyakorlati együttműködésre irányuló, csupán igazgatási megállapodásokat tartalmazó eszközökre.

43 — EU:C:2015:282. Lásd a fenti 9. lábjegyzetet.

Az Unió és a tagállamok hatásköre

– Érvek

82. Az első jogalappal összefüggésben a Tanács azt állítja, hogy a Bizottság 2012. december 17-i nyilatkozatát úgy értelmezi, mint amelyben a Bizottság kifejezi, hogy nem ért egyet a tagállamok részvételével, valamint hogy elfogadja a Tanácstól az EUSZ 16. cikk alapján kapott felhatalmazást. Hozzáteszi, hogy a Bizottság azzal, hogy a 2013. évi kiegészítést egyedül és az Unió nevében írta alá, figyelmen kívül hagyta a tagállamok hatáskörét, és ezzel megsértette az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése szerinti hatáskör-átruházás elvét. Ezt az érvet a Tanács második jogalapjának alátámasztására is előterjesztették.

83. A Tanács elismeri, hogy nem terjesztett be külön jogalapot az Unió hatáskörének osztott vagy kizárólagos jellegére vonatkozóan. Ugyanakkor azzal érvel, hogy ezzel kapcsolatos jogalapja kifejezett és elégséges volt, és lényegi részét képezi az azt bemutató ténybeli és jogi háttérnek, hogy a Bizottság megsértette a hatáskörmegosztás és a jóhiszemű együttműködés elvét. A megosztott hatáskör fennállására utaló jellemzők: i. a svájci pénzügyi hozzájárulás Svájc részéről a kedvezményezett tagállamok számára nyújtott hozzájárulásra vonatkozik; ii. habár a svájci pénzügyi hozzájárulás politikai kötelezettségvállalást tükröz, maguk a hozzájárulások jogi szempontból Svájc és az egyes kedvezményezett tagállamok közötti, kötelező erővel rendelkező kétoldalú megállapodásokon alapulnak; iii. nem minden tagállam jogosult rá; és iv. ennek eredményeképpen az összegek Svájcból közvetlenül, és nem az Unió költségvetésén keresztül jutnak el a kedvezményezett országhoz. Mindenesetre a Tanács azzal érvel, hogy az Unió megosztott vagy kizárólagos hatásköre a 2013. évi kiegészítés aláírására nem érintheti az aláírással kapcsolatban követendő eljárást, valamint hogy a Szerződések nem korlátozzák a Tanács lépéseit saját előjogainak védelmére.

84. A Bizottság azzal érvel, hogy a Tanács nem támasztotta alá azt az állítását, hogy a 2006. évi egyetértési megállapodás és a két kiegészítés az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, és a tagállami hatáskörrel kapcsolatban sem fogalmazott meg jogalapot. Mindenesetre a tagállamoknak kellett volna megvédeniük hatáskörüket és előjogaikat, nem pedig a Tanácsnak.

– Értékelés

85. Mindkét jogalappal kapcsolatban úgy látom, hogy a Tanács azért kéri a megtámadott határozat megsemmisítését, mert a Bizottság nem vette figyelembe a Tanács és a Bizottság közötti hatáskörmegosztást, valamint a jóhiszemű együttműködés elvét, amelyet hatáskörének gyakorlása során a többi intézmény vonatkozásában alkalmazni kell. A Tanács elismerte, hogy nem terjesztett elő olyan jogalapot, amelyben azt állította volna, hogy a Bizottság nem vette figyelembe az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megosztását, vagy pedig az uniós intézmények és a tagállamok között alkalmazandó jóhiszemű együttműködés kötelezettségét. Ezért a Bíróságtól nem kérték, hogy az említett két indok bármelyike alapján semmisítse meg a megtámadott határozatot.

86. A Tanács, amikor azt állítja, hogy a megosztott hatáskörre vonatkozó érvei alátámasztják az(oka)t a jogalapo(ka)t, amely(ek)re a keresetét alapozta, figyelmen kívül hagyja az érv és a jogalap közötti különbséget. A jogalap egy olyan állítás, amelyet ha a Bíróság elfogad, azzal helyt ad a kereseti kérelemnek.[44] Ezzel szemben az érv megmagyarázza vagy utal arra, hogy *miért* kell valamely jogalapot elfogadni, és ezért alkalmasnak kell lennie arra, hogy ezt az eredményt elérje. Az érvnek tehát alá kell támasztania a jogalapot. A jelen ügyben a Tanácsnak a megosztott hatáskörre vonatkozó kifejezett érvei nem magyarázzák meg, hogy a megtámadott határozat *miért* nem vette figyelembe a Tanács és a

44 — Ez következik *a contrario* például az EFMA kontra Tanács ítéletből, C-46/98 P, EU:C:2000:474, 38. pont.

Bizottság közötti hatáskörök megosztását (első jogalap), vagy pedig a hatáskörük gyakorlása során alkalmazandó jóhiszemű együttműködés elvét (második jogalap). Valójában a Tanács maga is elfogadja, hogy ezek az érvek nem érintik az eljárást. Meglátásom szerint tehát a Tanácsnak a megosztott hatáskörre vonatkozó érvei ezért hatástalanok.

87. Mindenesetre sem a Tanács, sem pedig a beavatkozó tagállamok nem támasztották alá a megosztott hatáskörre vonatkozó érveiket azzal, hogy megjelölték volna a Szerződés azon rendelkezéseit, amelyek szerintük megállapítják i. az Unió hatáskörét és ii. e hatáskör megosztott jellegét.

88. Ez nem azt jelenti, hogy a Szerződésekkel ellentétes, ha a Tanács valamely jogalapját arra alapozza, hogy egy másik intézmény nem tartotta tiszteletben az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok, a Parlament, a Tanács és a Bizottság számára rendelkezésre álló, az EUMSZ 263. cikk második bekezdésében biztosított keresetindítási jognak nem feltétele az eljáráshoz fűződő érdek bizonyítása.[45] E kérelmezők mindegyike kérheti az EUMSZ 263. cikk hatálya alá tartozó valamely aktus megsemmisítését anélkül, hogy a hozzá fűződő érdeket bizonyítania kellene.[46] Meglátásom szerint ez azt jelenti, hogy e felek keresetüket alapozhatják egy másik fél előjogaival kapcsolatos jogalapra.

A Tanács és a Bizottság hatásköre (első jogalap)

– Érvek

89. A Tanács első jogalapja értelmében a Bizottság azzal, hogy a 2013. évi kiegészítést az Unió nevében és a Tanács előzetes felhatalmazása nélkül egyedül írta alá, uniós politikáról döntött. Ezzel megsértette a hatáskörök megosztásának az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének első mondatában foglalt elvét, és az intézményi egyensúly elvét is. A Bizottság a Tanács előzetes jóváhagyása nélkül, az EUSZ 17. cikk szerinti saját hatáskörében nem is adhatott volna felhatalmazást erre az aláírásra. Az EUSZ 16. cikk alapján a Tanács hatáskörébe tartozik egyebek mellett a külkapcsolatokkal összefüggő uniós politika kialakítása. Így a Tanács ad felhatalmazást a tárgyalásokra és hagyja jóvá azokat a politikai kötelezettségvállalásokat, amelyekben az Unió harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel megállapodik. Jóllehet a Bizottság képviseli az uniós álláspontot (a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével), annak tartalmáról nem dönthet. A Tanács azzal érvel, hogy a politika meghatározása és az Unió külső tevékenységének kidolgozása tágabb értelmű, mint az uniós álláspont kialakítása. Ezenfelül valamely harmadik állammal vagy más nemzetközi szervezettel tárgyalások kezdése önmagában politikameghatározási tevékenységnek minősül. Ez az aláírásra vonatkozó döntésre még inkább igaz; az aláírás azt tükrözi, hogy az Unió elfogadja az eszköz tartalmát. Mivel a tartalmat előre nem lehet megjósolni, nem lehet azt mondani, hogy az bármilyen „kialakított álláspont” körébe tartozna.

90. A Tanács kiváltképpen azt állítja, hogy a Bizottság az uniós álláspontot úgy alakította ki, hogy egyoldalúan döntött arról, hogy: i. úgy kezeli az ügyet, mintha az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozna; ii. megváltoztatja a 2013. évi kiegészítés aláíróit úgy, hogy a Bizottság egyedül ír alá az Unió nevében; valamint iii. felhatalmazást ad a 2013. évi kiegészítés aláírására és ezzel tartalmának elfogadására. Az első két pont vonatkozásában a Bizottság a Tanács kifejezett szándéka ellenére cselekedett.

45 — Lásd: Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 53. pont; Parlament kontra Tanács ítélet, C-355/10, EU:C:2012:516, 37. oldal, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

46 — Lásd például: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Az a követelmény, hogy valamely kereset csak a kérelmező előjogainak védelmére indítható, csak az EUMSZ 263. cikk harmadik bekezdésének hatálya alá tartozó, vagyis a Számvevőszék, az Európai Központi Bank és a Régiók Bizottsága által indított keresetekre vonatkozik.

91. Az a tény, hogy az EUMSZ 218. cikk nem alkalmazandó, nem jelenti azt, hogy a Tanács nem vehet részt az ilyen eszközök megtárgyalásának és megkötésének eljárásában: az EUMSZ 218. cikk az EUSZ 16. és az EUSZ 17. cikk szerinti hatáskörök általános megosztását tükrözi.

92. A Tanács továbbá azzal érvel, hogy a svájci hatóságoknak 2013. november 7-én megküldött aláírt szöveg nem egyezik meg azzal a szöveggel, amelyet a Tanács előkészítő szervei megvitattak, mivel az aláírók személye és az a minőség, amelyben aláírtak, különbözött attól. A Bizottság lényegében kizárta a Tanácsot abból, hogy a 2013. évi kiegészítés saját változatát írja alá és küldje meg. Ha a Tanács ezt megtette volna, a svájci hatóságok két különböző változattal rendelkeztek volna. Ez ellentétes lett volna az Unió külső képviselete egységességének elvével (és megmagyarázza, hogy a Tanács miért nem kérte és miért nem tudta kérni a 2013. évi kiegészítés újratárgyalását).

93. Végezetül, azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésében meghatározott végrehajtó és igazgatási feladataira hivatkozott, a Tanács nem érti, a Bizottság pedig nem fejtette ki, hogy ha az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése átruházza az aláírásra vonatkozó hatáskört, miért ne ruházná át a tárgyalások kezdésére vonatkozó hatáskört is.

94. A Bizottság azon a véleményen van, hogy rendelkezik hatáskörrel a politikai jellegű, kötelező erővel nem bíró eszközöknek az Unió nevében történő aláírására, amennyiben azok egy kialakult uniós álláspontot tükröznek. Az aláírás nem több, mint a Tanács által korábban meghatározott politikai álláspont külső képviseletét megvalósító aktus. Ezért a Bizottságnak nem mindig van szüksége felhatalmazásra ahhoz, hogy tárgyalásokat kezdjen és a végső változatot aláírja. A Tanács helytelenül hivatkozik az EUMSZ 218. cikk (3) és (5) bekezdésének *de facto* alkalmazására.

95. A Bizottság emlékeztet arra, hogy valamely közös álláspont fennállásához nem szükséges, hogy az konkrét formát öltsön.[47] Így a Tanács következtetései alapján megállapítható az uniós álláspont. A jelen ügyben a megtámadott határozat nem tért el a 2012. évi következtetésekben a Horvátországnak nyújtandó svájci pénzügyi hozzájárulásra vonatkozóan meghatározott uniós állásponttól. A Tanács nem vitatja, hogy a 2013. évi kiegészítés tartalma megfelel az említett álláspontnak, és nem kéri annak újratárgyalását. A 2012. évi következtetések nagyon pontosan meghatározták a ténybeli kereteket és a módszert. Egyik elemmel kapcsolatban sem maradt a Bizottságnak mozgástere bármiféle tárgyalásra. A Tanács nem közölt részleteket, főleg bizonyítékot nem terjesztett elő annak alátámasztására, hogy a Bizottság eltért ettől a kerettől.

96. A 2013. évi kiegészítés aláírása az Unió külső képviseletének egy formája volt, amellyel az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése a Bizottságot megbízza. Köthető még a Bizottságnak az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése szerinti végrehajtó és igazgatási feladataihoz, amint azok a 2006. évi egyetértési megállapodásban, valamint a 2008. évi és a 2013. évi kiegészítésben is tükröződnek. A Bizottság szerint a Tanács álláspontja zavaros. A Tanács egyfelől azt állítja, hogy a politikameghatározás fogalma tágabb, mint az uniós álláspont kialakítása. Ha ez így lenne, a Bizottság tágabb körben járhatna el, egy kialakult uniós politika keretein belül. Másfelől a Tanács fenntartja azt is, hogy az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése szerint a Bizottságnak az aláírás előtt kérnie kellett a Tanács jóváhagyását. A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-26. cikkét tükrözi: a 2003. évi Európai Konvent e rendelkezésről tartott vitájával összefüggésben[48] a Bizottság több tagállam képviselőinek támogatása mellett kérte, hogy ismerjék el szerepét és felelősségeit a külső képviselet terén, és ez meg is történt.

47 — Bizottság kontra Svédország ítélet, C-246/07, EU:C:2010:203, 77. pont.

48 — HL 2004. C 310., 1. o.

97. A Bizottság szerint nem vitatott, hogy megfelelően tájékoztatta a Tanácsot. Válaszában a Tanács első alkalommal hivatkozik arra az információra, amelyet a megvitatás alatt lévő hozzájárulási összeggel kapcsolatban kapott. Ugyanakkor a Bizottság hangsúlyozza, hogy Svájc következetesen azon az álláspontón volt, hogy a svájci hozzájárulás összegének meghatározása Svájc egyoldalú döntése. A Bizottság nem tudott arról, hogy a Tanács kifogásolta volna a Svájccal való kapcsolatfelvétel eredményeit. Keresetében a Tanács érdemben nem emelt kifogást, és nem is tudott volna kifogást emelni.

98. Mindenesetre a Tanács a 2013. évi kiegészítés tartalmával és az említett kiegészítésnek a 2012. évi következtetésekkel való viszonyával kapcsolatos aggályait nem hozhatja fel első alkalommal a válaszában. Ezeket meg kellett volna említeni a Tanácsban tartott üléseken, vagy legkésőbb a Tanács keresetében. Még ha elfogadhatók is ezek az állítások, akkor is megalapozatlanok. Semmi közük az EUSZ 16. cikkhez; inkább a 2013. évi kiegészítés jellegéhez, mintsem a Tanács hatásköreihez kapcsolódnak. Ha a Tanács a következtetések állítólag hibrid (uniós és kormányközi) természetére utal, ahogy azt a Bizottság feltételezi, az ilyen hibrid aktusoknak nincs szerződéses alapjuk. A Szerződésekben nem szerepel a Tanács soros Elnökségének azon szerepe, hogy a kiegészítést aláírja. A Tanács indokolása ráadásul irreleváns, mivel a Tanács nem kifogásolja a svájci pénzügyi hozzájárulás összegét. A Bizottság biztosította a Tanács által már kialakított megközelítés folytonosságát.

– Értékelés

99. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének első mondata az intézményi egyensúly elvét tükrözi, és előírja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja.[49] Ha az egyik intézmény sérti a másik intézmény előjogait, akkor az említett rendelkezést nem tartották be.

100. A jelen ügyben átlépte-e a Bizottság a Szerződések, különösen az EUSZ 17. cikk szerinti hatáskörét, és esetleg megsértette-e a Tanács EUSZ 16. cikk szerinti előjogait? Ha igen, ez a következtetés elég a megtámadott határozat megsemmisítéséhez.

101. Véleményem szerint a válasz erre a kérdésre: igen.

102. A Bíróság egy, a szabályozási együttműködés és az átláthatóság területére vonatkozó iránymutatásoknak az Amerikai Egyesült Államokkal való megkötésére vonatkozó bizottsági hatáskörrel kapcsolatos ügyben kimondta, hogy a kötelező erővel nem rendelkező iránymutatásokhoz hasonló intézkedések elfogadását lehetővé tevő feltételek ugyanis megkövetelik, hogy „kellően figyelembe vegyék a [Szerződés releváns] területén megállapított hatáskörmegosztást és intézményi egyensúlyt”[50]. Ez azt jelenti, hogy az, hogy a Szerződésekben bizonyos intézkedési formákra nincs konkrét eljárás meghatározva, nem akadályozza, hogy ezeket az eszközöket az Unió külkapcsolataiban alkalmazzák. A Bíróság felhívta a figyelmet, hogy ítélete „nem értelmezhető úgy, mintha elfogadná a Bizottság azon állítását, miszerint az a körülmény, hogy egy, az iránymutatáshoz hasonló aktus nem rendelkezik kötelező erővel, elegendő ahhoz, hogy felruházza a fenti intézményt az annak elfogadására irányuló hatáskörrel”[51]. Míg a Bíróság tehát arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy a (jelenleg) az EUMSZ 218. cikk nem alkalmazandó,[52] az adott ügyben szóban forgó iránymutatásokra vonatkozóan nem állapította meg az alkalmazandó eljárásokat és az egyes intézmények hatáskörét.

49 — Lásd: Tanács kontra Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:663, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

50 — Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-233/02, EU:C:2004:173, 40. pont. Lásd még: AETR-ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 72. pont; a Parlament és Bizottság kontra Tanács egyesített ügyekre vonatkozó indítványom, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:334, 99. és 100. pont.

51 — Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-233/02, EU:C:2004:173, 40. pont.

52 — Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-233/02, EU:C:2004:173, 45. pont.

103. A jelen ügyben az EUSZ 17. cikk a megtámadott határozatban megjelölt egyetlen jogalap. E határozat nem említ a szóban forgóhoz hasonló határozat elfogadására vonatkozóan az Unióra átruházott hatáskört. [53]

104. Az uniós politikákat az Európai Tanács és a Tanács szintjén alakítják ki. Előzetes beavatkozásuk nélkül a Bizottság nem tudhatja, milyen uniós politikát képviseljen (kifelé). A Tanácsnak az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésének második mondatában meghatározott hatásköre, hogy a Szerződésekben meghatározottak szerint [54] politikameghatározási feladatokat lásson el, azt jelenti, hogy a Tanács előjoga annak eldöntése, hogy milyen tevékenység (vagy tétlenség) szükséges a Szerződésekben, különösen az Európai Unió működéséről szóló szerződésben meghatározott közös politikák célkitűzéseinek megvalósításához. [55] Az EUSZ 15. cikk (1) bekezdése értelmében ezt az Európai Tanácsnak az Unió általános politikai irányaira és prioritásaira vonatkozó álláspontja alapján kell megtennie. Az EUSZ 16. cikk (6) bekezdésének harmadik albekezdése megerősíti ezt a kapcsolatot. Az Európai Tanács határozza meg a stratégiai iránymutatásokat; a Külügyek Tanácsa e stratégiai iránymutatások alapján kidolgozza az Unió külső tevékenységét.

105. Ezek után a Bizottság feladata, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében (egyebek mellett) gondoskodjon a Szerződések, valamint az azok alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról, a Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lásson el, és néhány kivételtől eltekintve ellássa az Unió és politikáinak külkapcsolatokban való képviseletét. [56]

106. Így a külkapcsolatokkal összefüggésben, amikor az EUSZ 21. cikk (2) bekezdésében az szerepel, hogy az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre a benne foglalt célkitűzések elérése érdekében, akkor az Európai Tanács határozza meg az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit a külkapcsolatokban, [57] a Tanács határozza meg ezeket a politikákat, és a Bizottság hajtja végre az e politikákat érvényre juttató intézkedéseket.

107. Az egyes hatáskörök tartalma részben azon eszköztől függ, amely révén az Unió kifelé fellép. Egyes eszközformák esetén a Szerződések kifejezetten meghatározzák az egyes intézményeknek a külső tevékenység során betöltött szerepét, és előírják az Unió részvételére vonatkozó eljárási szabályokat (és azokat az intézményeket, amelyek révén fellép). A leggyakoribb példa az EUMSZ 218. cikk. Ugyanakkor a belső uniós tevékenységgel ellentétben azok az eszközök, amelyek révén az Unió kifelé fellép, nem korlátozódnak azokra, amelyekre vonatkozóan a Szerződések kifejezetten rendelkeznek, formájukat és joghatásaikat megállapítják, és előírják a megteendő eljárási lépéseket. [58] Az, hogy az Unió, mint nemzetközi jogi személy [59], hogyan lép fel a nemzetközi színtéren, inkább mind a nemzetközi, mind az uniós jogtól függ. [60]

53 — Lásd a fenti 75–77. pontot.

54 — A Tanács kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványomban, C-73/14, EU:C:2015:490, 93 és 94. pont, kifejtettem, hogyan értelmezem „a Szerződésekben meghatározott feltételek szerint” fordulatot.

55 — Parlament és Bizottság kontra Tanács ítélet, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:2400, 50. pont.

56 — Lásd még: a Tanács kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom, C-73/14, EU:C:2015:490, 104. pont.

57 — Lásd még az EUSZ 22. cikk (1) bekezdésének első albekezdését. Az Európai Tanács által elfogadott határozatokat a Szerződésekben előírt eljárásoknak megfelelően kell végrehajtani (lásd az EUSZ 22. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdését).

58 — Így a belső uniós tevékenységre vonatkozóan rendelkezésre álló, az EUMSZ 288. cikkben szereplő jogalkotási eszközök listájának nincs megfelelője.

59 — Lásd az EUSZ 47. cikket.

60 — Lásd még: a Parlament és Bizottság kontra Tanács egyesített ügyekre vonatkozó indítványom, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:334, 107. pont; Tanács kontra Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:490, 94. pont.

108. Máshol már elfogadtam, hogy mivel nincsenek külön szabályok, amelyek az Unió egyoldalú kötelezettséget jelentő nyilatkozat formájában történő külső tevékenységét lehetővé tevő eljárásokat határoznának meg, az EUMSZ 218. cikk (egyes részei) alkalmazhatók analógia útján.[61] Ugyanakkor, ha az Unió külső tevékenysége *nem* arra irányul, hogy az Uniót (és bármely más részes felet) kötelezze, nem tartom indokoltnak az említett megközelítést.

109. A jelen ügyben a Bizottság elfogadja, hogy a Tanács hatáskörébe tartozott annak eldöntése, hogy tárgyalásokat kezd-e Svájccal a Horvátországnak nyújtandó svájci pénzügyi hozzájárulásról szóló megállapodás megkötése érdekében; ez a döntés politikameghatározással járt. A tárgyaláson a Bizottság elismerte, hogy a 2012. évi következtetések alapján kezdte meg a szóban forgó tárgyalásokat. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság elismeri azt is, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése nem lehetne a tárgyalások megkezdésére vonatkozó döntés helyes jogalapja.

110. Egyetértek, hogy a Tanácsnak kell értékelnie a helyzetet, és eldöntenie, hogy az Uniónak tárgyalásokat kell-e kezdenie valamely harmadik állammal annak érdekében, hogy megállapodást kössön olyan kérdésben, amely az Unió hatáskörébe tartozó terület részét képezi „vagy azzal kapcsolatos” (függetlenül attól, hogy ez a hatáskör kizárólagos-e vagy megosztott), valamint neki kell döntenie az uniós politikáról és elérni kívánt érdekekről, valamint az esetleges korlátokról.

111. Meglátásom szerint a politikameghatározáshoz hozzátartozik annak eldöntése, hogy az Unió hatáskörébe tartozó célkitűzés megvalósítható-e valamely harmadik állam arra irányuló (akár kötelező, akár nem kötelező erejű) kötelezettségvállalásának megszerzésével, hogy az említett állam pénzügyi hozzájárulást fizet valamely új tagállam számára e két fél közötti jövőbeli kétoldalú megállapodás alapján (feltéve, hogy ilyen döntés korábban nem született), és ezáltal a tárgyalások és esetleg az e kötelezettségvállalás megszerzésére irányuló eszköz későbbi megkötése formájában egy külső tevékenységben való részvétellel.

112. Miután a Tanács a tárgyalásokra való felhatalmazással gyakorolta ezt az előjogát, a tárgyalások során a Bizottság képviseli az Uniót, a Tanács felhatalmazásának és az uniós politikáknak és érdekeknek megfelelően. Ugyanakkor a Tanács eredeti határozatával nem merül ki a Tanácsnak az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése szerinti hatásköre annak eldöntésére, hogy az Unió az említett tárgyalások eredményeként megszülető eszköz részes felévé váljon-e és aláírja-e azt.

113. A Tanács hatáskörébe tartozik a megállapodás tartalmának, a külső tevékenység formájának, valamint annak ellenőrzése, hogy figyelembe vettek-e minden releváns kötöttséget, és továbbra is szükség van-e arra, hogy az Unió az említett megállapodás részes fele legyen. Ezek a megfontolások különbségtétel nélkül vonatkoznak a kötelező erejű és nem kötelező erejű megállapodásokra, amelyekben az Unió részes féllé fog válni. Olyan körülmények között, mint amelyekről a jelen esetben szó van, a Tanácsnak kell eldöntenie, hogy az Unió és a harmadik állam által a megállapodásban ténylegesen tett kötelezettségvállalás hozzájárul-e az elérni kívánt célkitűzéshez, hogy az ilyen kötelezettségvállalás szükségessége és a külső aktus formája továbbra is releváns-e, hogy az Unió hajlandó-e azt elfogadni, valamint hogy az Unió egyetért-e azokkal a következményekkel, amelyeket a nemzetközi jog (és az uniós jog) a külső tevékenységhez társíthat. Következésképpen maga a tény, hogy a megállapodás tartalma megfelel a Tanács által adott tárgyalási megbízásnak, nem jelenti azt, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyhatja az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésében a Tanács számára annak eldöntésére biztosított hatáskört, hogy a 2013. évi kiegészítéshez hasonló megállapodás részes felévé váljon-e. A Tanács hallgatása a 2013. évi kiegészítés tartalmát illetően szintén nem feltétlenül jelenti azt, hogy gyakorolta a hatáskörét és hozzájárult a 2013. évi kiegészítés jóváhagyására és aláírására vonatkozó döntéshez.

61 — Lásd: a Parlament és Bizottság kontra Tanács egyesített ügyekre vonatkozó indítványom, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:334, 112–121. és 123. pont. Az EUMSZ 218. cikk más összefüggésben való alkalmazásának lehetőségével kapcsolatban lásd még: Cruz Villalón főtanácsnoknak a Németország kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa, C-399/12, EU:C:2014:289, 101–114. pont.

114. Mindenesetre a 2013. évi kiegészítés tartalma nem teljesen felel meg a 2012. évi következtetések tartalmának. A 2013. évi kiegészítés tárgyalása során a Bizottság mérlegelt és döntött. Ezeknél a döntéseknél a Tanács jóváhagyására volt szükség. A külső képviselet feladatába nem tartozik bele annak eldöntése, hogy az Uniónak részt kell-e vennie egy adott külső tevékenységi formában, amely konkrét tartalommal bír és konkrét politikai és jogi következményeket eredményez az Unió (és esetleg a tagállamok) számára. A jelen esetben a 2012. évi következtetések nem határozták meg a svájci pénzügyi hozzájárulás teljes összegét, a támogatás időtartamát, kezdetét és végét, továbbá a 2006. évi egyetértési megállapodás és mellékleteinek hatályát. A 2013. évi kiegészítés e kérdéseket konkrét tartalommal töltötte meg. A 2012. évi következtetések nem határozták meg előre – nem is tehették volna –, hogy még mindig kívánatos lesz-e, hogy az Unió megkösse a 2006. évi egyetértési megállapodásnak a tárgyalások alapján létrejött kiegészítését.

115. Így tehát elutasítom a Bizottság azon érvét, miszerint a 2012. évi következtetések olyan módon határozták meg a ténybeli kereteket és a módszert, hogy a Bizottságnak nem maradt mozgástere valódi tárgyalásra. Valójában a Tanács jelentős mértékű mérlegelési jogkört biztosított a Bizottság számára a megállapodás tárgyalására. Arra *nem* adott felhatalmazást a Bizottság számára, hogy önállóan döntsön arról, hogy a tárgyalások eredménye összhangban van-e az Unió által követendő politikákkal és azok alapján továbbra is kívánatos-e, vagy következésképpen, hogy felhatalmazást adjon egy vagy több tagjának, hogy a tárgyalások eredményét jelentő kiegészítéseket az Unió nevében önállóan megkösse. Még ha Svájc egyoldalúan határozta is meg a svájci pénzügyi hozzájárulás összegét, a Tanács hatáskörébe tartozott annak ellenőrzése, hogy az összeg – figyelembe véve a követendő politikát és a 2013. évi kiegészítés megkötésének tágabb összefüggéseit – elégséges-e. Ezenfelül a 2013. évi kiegészítés nem csupán a 2006. évi egyetértési megállapodás alapján tett meglévő kötelezettségvállalások pontosítása vagy alkalmazása volt. Ahhoz, hogy a 2013. évi kiegészítésről dönteni lehessen, külön értékelni kellett, hogy Horvátországgal kapcsolatban (még mindig) szükség van-e svájci pénzügyi hozzájárulásra, és ha igen, milyen feltételekkel.

116. A Bizottság nem hivatkozhat arra sem, hogy a 2006. évi egyetértési megállapodás és különböző kiegészítéseinek megfelelően végrehajtó és igazgatási feladatokat gyakorolt, amikor azt állítja, hogy aláírhatta a 2013. évi kiegészítést azon az alapon, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése alapján ilyen feladatokat lát el. Önmagában az a tény, hogy a Bizottság ezeket a feladatokat ellátja, nem jogosítja őt fel arra, hogy olyan megállapodásokat írjon alá, amelyek egy vagy több rendelkezése ezeket a feladatokat megerősíti.

117. Következésképpen tehát a Tanács feladata annak eldöntése, hogy jóváhagyjon-e és aláírjon-e egy nem kötelező erejű nemzetközi megállapodást valamely harmadik állammal. Ezért úgy ítélem meg, hogy a Bíróságnak el kellene fogadnia az első jogalapot, mivel a Bizottság túllépte az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésében biztosított hatáskörét, és így a megtámadott határozat megsérti az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének első mondatát.

A jóhiszemű együttműködés elve (második jogalap)

– Érvek

118. A Tanács második jogalapja szerint a Bizottság magatartásával megsértette a jóhiszemű együttműködésnek az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatában szereplő elvét – ugyanazt az elvet, mint amelyik a tagállamok és az intézmények között is érvényesül. A tárgyaláson a Tanács kifejtette, hogy második jogalapja részben a Bizottságnak a megtámadott határozat elfogadásához vezető magatartása ellen, nagyobbrészt viszont a Bizottságnak a megtámadott határozat elfogadását követő magatartása ellen irányul.

119. Először is, a Bizottság tudatosan elvonta a Tanács EUSZ 16. cikk szerinti hatáskörét, és ezért úgy járt el, hogy azzal sértette az intézményi egyensúly elvét. Aláírta a 2013. évi kiegészítést annak ellenére, hogy a Tanács *ismételten* kérte, hogy ne tegye. A megtámadott határozat elfogadását megelőzően a Tanácsot nem értesítették arról, hogy a Bizottság fel kívánja jogosítani magát arra, hogy előzetes felhatalmazás nélkül aláírja a 2013. évi kiegészítést, és ezt az előtt szándékozik megtenni, hogy a Tanács véglegesítené azokat az eljárásokat, amelyeket a Bizottság által teremtett helyzet orvosolására indított. Az a tény, hogy az EKSZ a Bizottság nevében kifejezte, hogy nem ért egyet a 2013. november 19-én elfogadni szándékozott tanácsi következtetésekkel, nem ugyanaz, mintha tájékoztatták volna a Tanácsot, hogy a Bizottság a 2013. évi kiegészítést egyedül és saját feltételei szerint kívánja aláírni.

120. Másodszor, a Bizottság tudatosan és egyoldalúan figyelmen kívül hagyta a tagállamok szerepét, ezzel megsértve az EUSZ 4. cikk (1) bekezdését. Nem az a kérdés, hogy a Tanács felhozhat-e külön jogalapot a tagállami hatáskörre vonatkozóan. A megtámadott határozat nem volt összhangban a 2012. évi következtetésekkel, mivel figyelmen kívül hagyta a következtetésekkel kapcsolatban a hatáskör osztott jellegét.

121. Harmadszor, a Bizottság szándékosan úgy járt el, amely hatástalanná tette a Tanács azon erőfeszítéseit, hogy orvosolja a Bizottság által teremtett helyzetet. A Bizottság egyáltalán nem értesítette a Tanácsot azon szándékáról, hogy elfogadja a megtámadott határozatot, aláírja a 2013. évi kiegészítést, és megküldi azt a svájci hatóságoknak. Az EFTA munkacsoport ülésein, amelyekre a megtámadott határozat elfogadása (2013. október 3.) és a 2013. évi kiegészítés aláírása (2013. november 7.) között került sor, a Tanács ismételten felkérte a Bizottságot, hogy ne járjon el. A Bizottság tévesen állítja, hogy a Tanács több mint egy hónapon keresztül nem reagált. Valójában ezt a kérdést (tájékoztatás céljából) felvették az EFTA munkacsoport első ülésének napirendjére, miután a Tanács (informális úton) értesült a megtámadott határozatról. A 2013. október 23-i ülésen ismételten felkérték a Bizottságot, hogy ne járjon el. Amikor az EFTA munkacsoport a 2013. október 31-i ülésén megoldást talált a kérdésre, azt az EKSZ helyben elutasította.

122. Negyedszer, a Bizottság tudatosan úgy járt el, amely sértette az Unió külső képviselete egységességének elvét, és bevonta Svájcot egy intézményközi vitába. A Tanács bármely, a helyzet orvoslására irányuló intézkedéséhez Svájcnak alá kellett volna írnia a 2013. évi kiegészítés egy másik változatát is. A Bizottság továbbá nem vette figyelembe a 2012. évi következtetéseket, amelyben felkérték, hogy a „Tanács Elnökségével szoros együttműködésben" állapodjanak meg egy svájci pénzügyi hozzájárulásról, és rendszeresen konzultáljon a Tanács illetékes előkészítő szervével a tárgyalások előrehaladtáról.

123. A Bizottság kifogásolja, hogy a Tanács nem fejtette ki, hogy a második jogalap, elfogadása esetén, miként érintheti a megtámadott határozat érvényességét. Vitatja az említett jogalap alátámasztására előterjesztett négy érvet.

124. Az első érv lényegében megismétli a Tanács által az első jogalap alátámasztásául szolgáló érveket. A Bizottság azonban végig egyértelművé tette álláspontját a Tanács felé. Továbbá az a tény, hogy a Bizottság korábban elfogadta a Tanács megközelítését, nem bizonyítja, hogy a jelen esetben figyelmen kívül hagyta a jóhiszemű együttműködés kötelezettségét.

125. A második érvet el kell utasítani, mivel a Tanács az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése alapján nem hozott fel egyetlen jogalapot sem – nem is tudott volna. A Tanács keresetében nem szerepel, hogy a tagállamoknak milyen egyéni szerepük lehetett volna a jelen ügyben. Egy tagállam sem kifogásolta a megtámadott határozatot a rendelkezésre álló határidőn belül.

126. A harmadik érvben nincs semmi érdemi. A Bizottság álláspontja a nem kötelező eszközökkel és különösen a 2013. évi kiegészítéssel kapcsolatban ismert volt. Továbbá rendszeresen tájékoztatta a Tanácsot. Ezenfelül több mint egy hónap telt el azon időpont között, amikor a Tanácsot tájékoztatták a megtámadott határozat elfogadásáról, valamint a 2013. évi kiegészítés aláírása között. Ha a Tanács

attól félt, hogy a Bizottság aláírása negatív következményekkel járhat, lehetősége és kötelessége lett volna, hogy a lehető leghamarabb ideiglenes intézkedést kérjen. Az, hogy a Tanács a Bíróságtól a megtámadott határozat joghatásainak fenntartását kéri annak felváltásáig, aláássa azt az állítását, hogy aggályosnak találja a Bizottság által teremtett helyzetet.

127. A negyedik érvet illetően a Bizottság azzal érvel, hogy a 2013. évi kiegészítés aláírásakor és az EUSZ 17. cikkben szereplő hatáskörök gyakorlásakor az Unió külső képviseletét látta el. Semmiképpen nem vonta be Svájcot intézményközi vitába. Ez az érv is ellentmond a megtámadott határozat joghatásainak fenntartására irányuló kérelemnek.

– Értékelés

128. Az uniós intézmények azon kötelezettsége, hogy az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése második mondatának megfelelően jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködjenek egymással, az ugyanazon rendelkezés első mondatában szereplő intézményi egyensúly elvével együtt alkalmazandó.[62] Ez az elv szabályozza azt, hogy hogyan kell gyakorolni a többi szerződési rendelkezés alapján érvényesen meghatározott hatásköröket. Így nem teremthet kötelezettséget ott, ahol nem áll fenn hatáskör, és nem módosíthatja ezeket a hatásköröket.[63] Ez az elv alkalmazandó más olyan rendelkezésekkel együtt is, amelyek célja kifejezetten az, hogy a különböző intézmények közötti megfelelő egyensúlyt megteremtse – ilyen rendelkezés az EUMSZ 218. cikk.[64] A Bíróság a C-425/13, EU:C:2015:483 sz., Bizottság kontra Tanács ügyben egyértelművé tette, hogy a különböző intézményeknek az EUSZ 17. cikk (1) bekezdéséhez vagy az EUMSZ 218. cikkhez hasonló rendelkezések szerinti hatásköre keretén belül a Tanács és a Bizottság köteles tiszteletben tartani az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatát. Ez különösen a külső tevékenység esetében fontos.[65] E rendelkezés alapján az egyes intézmények kötelesek tartózkodni minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek elérését, valamint kötelesek megkönnyíteni a többi intézmény feladatait. A lojális együttműködés elvének az Unió és a tagállamok közötti alkalmazásával összefüggésben a Bíróság kimondta, hogy ez a kötelezettség az Unió egységes nemzetközi képviseletének követelményéből fakad.[66] Véleményem szerint ugyanez vonatkozik az uniós intézmények közötti viszonyra is.

129. A Tanács nem nyilatkozott arról, hogy két jogalapja együttesen értelmezendő-e, vagy a második jogalapot másodlagosan terjesztette elő arra az esetre, ha az első jogalapot a Bíróság elutasítja. A tárgyaláson arra utalt, hogy a második jogalap az első jogalap további alátámasztására szolgált. Már arra a következtetésre jutottam, hogy a Bíróságnak el kellene fogadnia az első jogalapot, mivel a Bizottság túllépte az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésében biztosított hatáskörét, és ezzel megsértette az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének első mondatát. Ha a Bíróság ezzel egyetért, a továbbiakban nem szükséges az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatán alapuló külön jogalapot vizsgálni.

130. A következőkben abból a feltételezésből indulok ki, hogy az első jogalapot a Bíróság elutasítja.

62 — Lásd: Tanács kontra Bizottság ítélet, C-409/13, EU:C:2015:217, 64. és 65. pont.

63 — Lásd: Tanács kontra Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:663, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

64 — Az EUMSZ 218. cikket illetően lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-425/13, EU:C:2015:483, 62. pont, ahol a Bíróság ezt a rendelkezést úgy jellemezte, mint amely „önálló és általános hatályú alkotmányos normát képez, hiszen meghatározott hatásköröket telepít az uniós intézményekre”.

65 — Az EUMSZ 218. cikket illetően lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-425/13, EU:C:2015:483, 64. pont.

66 — Lásd például: Bizottság kontra Svédország ítélet, C-246/07, EU:C:2010:203, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

131. Amennyiben a Bíróság rendelkezett hatáskörrel a megtámadott határozat elfogadására, nem marasztalható el amiatt, hogy nem tartotta tiszteletben az intézményi egyensúly elvét azzal, hogy a Tanács kifogásai ellenére elfogadta, majd aláírta a 2013. évi kiegészítést (első érv).[67] Végtére is ebből kiindulva a Tanácsnak nem volt hatásköre a határozat elfogadására; nem is akadályozhatta meg a Bizottság határozatát.

132. A második érvet illetően a jóhiszemű együttműködésnek az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatában szereplő elvét nem érinti az Unió és a tagállamok közötti hatáskör megosztása. Így az említett rendelkezésre alapozott keresetet nem lehet tagállami hatáskörre hivatkozó érvvel alátámasztani. Mindenesetre a fenti érv érdemével kapcsolatos álláspont kialakításának feltétele, hogy az Unió rendelkezzen hatáskörrel, valamint hogy megállapítása kerüljön az uniós és a tagállami hatáskör közötti kapcsolat.[68] Itt egyik kérdés sem lett körüljárva és eldöntve.

133. A Tanács arra sem hivatkozhat, hogy a Bizottság folytatta az eljárását és aláírta a 2013. évi kiegészítést annak ellenére, hogy a Tanács kifogást emelt ellene, és megkísérelte orvosolni a helyzetet azzal, hogy tanácsi eljárásokat kezdeményezett a 2013. évi kiegészítés jóváhagyására és az aláírásra való felhatalmazásra (harmadik érv). Mindenesetre a megtámadott határozat elfogadását követően a Tanács (a határozat révén) értesült a Bizottságnak a 2013. évi kiegészítés aláírására irányuló szándékáról.

134. Amennyiben a harmadik érv arra vonatkozik, hogy a Bizottság elmulasztotta értesíteni a Tanácsot a megtámadott jogi aktus elfogadása *előtt*, úgy vélem, hogy a jóhiszemű együttműködés elve nem biztosítja a Tanácsnak azt a jogot, hogy kifogásolja a megtámadott határozatot az alapján, hogy nem vette figyelembe a 2012. évi következtetésekben szereplő eredeti felhatalmazást (mivel a második jogalappal kapcsolatban ez a kérdés csak akkor merül fel, ha az első jogalapot a Bíróság elutasítja, és az elutasítás arra utalna, hogy a Bizottság maga ellenőrizni tudta e megfelelőséget). A jóhiszemű együttműködés előfeltétele ugyanakkor az intézmények között a saját és mások hatáskörének gyakorlása során tanúsított jóhiszeműség és tevékeny együttműködés. A Bizottságnak legalább tájékoztatnia kellett volna a Tanácsot. Ha nem tette, nem merül fel az a kérdés, hogy a Bizottságnak konzultálnia is kellett volna-e a Tanáccsal.[69]

135. A jelen ügyben úgy tűnik, a Bizottság a határozatáról csak az elfogadása napján tájékoztatta a Tanácsot. Tette ezt annak ellenére, hogy tudta, hogy az EFTA munkacsoport tagjai azt feltételezve jártak el, hogy megvizsgálhatják a 2013. évi kiegészítés tárgyalásainak eredményeit. Azzal, hogy így járt el, és nem tájékoztatta előzetesen a Tanácsot, a Bizottság a jóhiszemű együttműködés elvét hatástalanította, és lehetetlenné tette a Tanács számára, hogy hozzájáruljon (ha szeretett volna).

136. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a Tanács nem bizonyította, hogy ez a jogsértés érvénytelenné tette a megtámadott határozatot, különösen azzal, hogy annak tartalmát vagy formáját befolyásolta, és ezért elégséges lenne a megtámadott határozat megsemmisítésének igazolására. Meglátásom szerint a Tanács erre vonatkozó érvei megegyeznek az első jogalapját alátámasztó érvekkel.

137. A harmadik érv szintén a Bizottságnak a megtámadott határozat elfogadása és a 2013. évi kiegészítés aláírása közötti magatartásával kapcsolatos. Ezek az érvek olyan magatartásra vonatkoznak, amelyek a megtámadott határozat jogszerűsége szempontjából irrelevánsak (még akkor is, ha esetleg alátámaszthatják a jóhiszemű együttműködés elve megsértésének megállapítását).

138. Elfogadom, hogy a megtámadott jogi aktus elfogadását megelőző magatartás ellentétes lehet a jóhiszemű együttműködés elvével, és hatással lehet az aktus tartalmára vagy formájára. Megfelelő körülmények között ez az aktus megsemmisítésének megfelelő alapjául szolgálhat.

67 — Lásd még: a Tanács kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom, C-73/14, EU:C:2015:490, 99. pont.

68 — Lásd különösen a fenti 75. pontot.

69 — A jóhiszemű együttműködés elve alapján felmerülő konzultációs kötelezettséggel kapcsolatban lásd: Tanács kontra Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:663, 86. pont.

139. Ugyanakkor, ha valamely megtámadott jogi aktusról (és az elfogadásához vezető magatartásról) megállapításra kerül, hogy az megfelel a Szerződés releváns rendelkezéseinek, vagy egyébként összhangban van az uniós joggal, és ha a jóhiszemű együttműködés elvén alapuló jogalap olyan magatartással kapcsolatos, amelyet a megtámadott jogi aktust követően tanúsítottak, az említett jogalap nem lehet releváns a korábbi aktus jogszerűsége szempontjából. Amennyiben az említett magatartás a későbbi aktusra hatással van (mint ahogy a jelen ügyben a 2013. évi kiegészítés aláírásának aktusára), az EUMSZ 263. cikk szerinti keresettel, különösen, ha az egy olyan magatartáson alapul, amely ellentétes a bizonyos viselkedéstől való tartózkodás kötelezettségével, meg lehet támadni egy későbbi aktust, feltéve hogy az elfogadhatósági feltételek teljesülnek. Ezzel ellentétben, ha a jóhiszemű együttműködés elvének megsértésével kapcsolatos jogalap az említett elvből eredő pozitív kötelezettségek szerinti eljárás elmulasztásán alapul, az EUMSZ 265. cikk szerinti (mulasztás megállapítása iránti) kereset tűnik megfelelőbb jogorvoslatnak.

140. Amennyiben a Bíróság elutasítja az első jogalapot, a második jogalap alátámasztására szolgáló negyedik érv irrelevánssá válik (nem szükséges, hogy a Tanács a 2013. évi kiegészítés új változatát elkészítse az elv megsértésének orvoslása érdekében). Ezenfelül a jóhiszemű együttműködésnek az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatában szereplő elve nem szabályozza az Unió és harmadik államok közötti viszonyt.

141. Végezetül, a Bizottság azon érve, miszerint a Tanácsnak lehetősége és kötelezettsége lett volna a lehető leghamarabb ideiglenes intézkedést kérni (amelyről az EUMSZ 279. cikk rendelkezik), feltehetőleg a megtámadott határozat végrehajtásának (az EUMSZ 278. cikk szerinti) felfüggesztése iránti kérelemre vonatkozik. Ugyanakkor mivel az ilyen intézkedés nem érintette volna a Bíróság előtti eljárás lényegét, úgy vélem, hogy nem lehet hivatkozni a jóhiszemű együttműködés elvének megsértésén alapuló jogalappal szemben arra, hogy a Tanács egyik említett kérelmet sem terjesztette elő.

142. Következésképpen, ha az első jogalapot a Bíróság elutasítja, a másodikat is el kellene utasítani.

## A megtámadott határozat joghatásainak fenntartására irányuló kérelem

143. Amennyiben a Bíróság megsemmisíti a megtámadott határozatot, a Tanács azt kéri, hogy az EUMSZ 264. cikk második bekezdése szerinti mérlegelési jogkörét gyakorolva a határozat felváltásáig tartsa fenn annak joghatásait. A Tanács kérelme a jogbiztonsággal és az Unió külső tevékenységének koherenciájával kapcsolatos megfontolásokon alapul.

144. Valamely semmissé nyilvánított aktus joghatásai a jogbiztonsággal kapcsolatos okokra tekintettel fenntarthatók, különösen ha a megsemmisítésének azonnali hatásai súlyosan hátrányos következményeket idéznének elő az érintett személyek számára, és ha a megtámadott jogi aktus jogszerűsége nem a célja vagy a tartalma miatt vitatott, hanem a kibocsátója hatáskörének hiánya vagy lényeges eljárási hiba miatt; ezek az okok magukban foglalják a jogalap hibás megválasztását.[70] Ilyen esetekben a Bíróság fenntartotta a joghatásokat a megfelelő jogalapon elfogadott új jogi aktusnak az aktust megsemmisítő ítélettől számított ésszerű határidőn belüli hatálybalépéséig.[71]

70 — Parlament és Bizottság kontra Tanács ítélet, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:2400, 90. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

71 — Lásd például: Parlament és Bizottság kontra Tanács ítélet, C-103/12 és C-165/12, EU:C:2014:2400, 93. pont.

145. Megítélésem szerint a külkapcsolatokkal kapcsolatos ügyekkel összefüggésben e kérelmek előterjesztésének oka gyakran az volt,[72] hogy habár az Unió külső tevékenységének alapját képező szabályokat meghatározó uniós szabályokra azon harmadik személyekkel szemben, amelyekkel az Unió külső tevékenysége során kapcsolatot létesít, nem lehet hivatkozni, az Unió külső tevékenységét lehetővé tevő és/vagy annak alapjául szolgáló aktus megsemmisítésére irányuló döntés jelentős jogbizonytalanságot okozhat az Unión belül és kívül, és alááshatja azokat az elveket, amelyeken az Unió külkapcsolatai alapulnak.

146. A jelen ügyben a megtámadott határozat joghatásait, vagyis a 2013. évi kiegészítés jóváhagyását és az aláírására való felhatalmazást fenn kellene tartani. Máskülönben a megsemmisítés alááshatná az Unió külső tevékenységének tényleges érvényesülését, a 2013. évi kiegészítés hátteréül szolgáló, Svájccal kötött megállapodások tágabb körét, a Svájc és Horvátország között kötött későbbi kétoldalú megállapodást, valamint a Svájc által Horvátországnak fizetett (fizetendő) hozzájárulásokat.

147. Ugyanakkor nehéz egy olyan nyilvánvaló időszakot meghatározni, amely alatt az említett joghatásokat fenn kell tartani. Ehhez meg kellene erősíteni az elfogadandó határozat megfelelő jogalapját (az anyagi hatáskör megállapítását is ideértve), valamint döntést kellene hozni abban a kérdésben, hogy az Unió megosztott vagy kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e. Véleményem szerint a Bíróság vagy megállapít egy (szükségszerűen önkényes) időkeretet, például egy évet, amelyen belül az intézményeknek és (adott esetben) a tagállamoknak meg kell tenniük a kérdés megoldásához szükséges lépéseket, vagy pedig a megtámadott határozat joghatásait egy új határozat hatálybalépéséig kell fenntartania. Én ez utóbbit tartom jobbnak.

## A költségekről

148. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a Bizottságot mint a jelen eljárásban pervesztes felet kötelezi azon költségek viselésére, amelyek viselését a Tanács eljárási irataiban kérte. Az említett szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében a beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.

## Végkövetkeztetések

149. A fenti megfontolások fényében azt javasom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

– semmisítse meg a svájci pénzügyi hozzájárulásra vonatkozó, 2006. február 27-i egyetértési megállapodás kiegészítésének aláírásáról szóló, 2013. október 3-i európai bizottsági határozatot;

– a Bíróság ítélete következtében elfogadandó határozat hatálybalépéséig tartsa fenn az említett határozat joghatásait;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére; továbbá

– a cseh, a finn, a francia, a német, a görög, a magyar, a litván, a lengyel kormányt, valamint az Egyesült Királyság Kormányát kötelezze saját költségeinek viselésére.

72 — Wahl főtanácsnok aggályait fejezte ki a joghatások fenntartására irányuló ismétlődő kérelmekkel kapcsolatban, mivel ezekkel lényegében arra kérik a Bíróságot, hogy következményekkel nem járó döntést hozzon, ami nem tekinthető valamely igazságszolgáltató szerv szokásos szerepének; lásd: Wahl főtanácsnoknak a Parlament és Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa, C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:425, 40. pont.