

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

Dr. Bartha Ildikó

**AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG ÉS A TAGÁLLAMOK
NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSKÖTÉSI HATÁSKÖREI
AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ESETJOGÁBAN**

PhD értekezés

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Bragyova András

A doktori program címe:

A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési tendenciákra

Tudományos vezető: Prof. Dr. Lévainé Dr. Fazekas Judit
Prof. Dr. Várnay Ernő

MISKOLC
2010

Témavezetői ajánlás

Dr. Bartha Ildikó „Az Európai Közösség és a tagállamok nemzetközi szerződéskötési hatáskörei az Európai Bíróság esetjogában” című PhD értekezéséről

Az értekezés témaválasztásáról, a kitűzött kutatási célokról

Az értekezés témája kétségkívül aktuális, hiszen az Európai Bíróság a közelmúltban is hozott a nemzetközi szerződéskötési hatáskört vizsgáló ítéleteket. Ezekben is tett olyan újszerű megállapításokat, amelyek egyértelmű hatással vannak, illetve lesznek a tagállamok – köztük a Magyar Köztársaság - nemzetközi szerződéses kapcsolataira. A kutatás voltaképpen több, minőségileg is eltérő célt tűzött maga elé. Mindenekelőtt elvégezni a címben jelzett hatásköri kérdéseket taglaló bírósági vélemények és ítéletek elemzését, s ennek alapján feltárni a Közösség és – ettől elválaszthatatlanul – a tagállamok szerződéskötési hatáskörének alakulását, a hatáskörök elkülönítését rendező elveket.

Az előzővel összetartozó, de mégis más nézőpontot választ, amikor a Bíróság ítéleteiben az adott területen saját hatáskörére vonatkozó megállapításait is vizsgálat tárgyává teszi. Ezzel a bírósági felülvizsgálat terjedelméről, annak intenzitásáról is tisztulhat a kép. Egy további dimenziója a jog-képződés feltárására irányuló kutatásnak a bírósági joggyakorlat hatásának vizsgálata a tagállamokra, mint az alapszerződések szövege alakítóira.

Ha ezeket a célokat sikerül legalább jól megközelíteni, nemcsak a közösségi jog tartalmának alakulása tárulhat fel, hanem a jogalkotási folyamat sajátosságairól is további érdemi tudáshoz juthatunk.

Az értekezés módszeréről

A szerző mindenekelőtt a bírósági joggyakorlat anyagát, a véleményeket és ítéleteket veszi kézbe, ezek tartalmát szeretné feltárni. Természetesen ezek nem adják könnyen magukat. Már önmagában az is problematikus, milyen kérdésre keres, illetve talál választ a Bíróság. A közösségi jogot értelmező vélemények és ítéletek szövegei rendszerint maguk is több értelmezést is kínálnak. A jogirodalom konstruált értelmezéseket, amelyeket a szerzőnek ismertetnie kell, s magától értetődően állást is kell foglalni. Tekintettel arra, hogy a magyar jogtudományos érdeklődés mostanáig csak a vizsgált tárgy egyes részterületeire terjedt ki, illetve egészen más megközelítéssel élt, ez mindenekelőtt a nemzetközi diskurzusba való bekapcsolódást jelenti. Megítélésem szerint a szerző ezt a lehetőséget jól használja ki, így miközben a téma avatott – főként angol nyelven publikáló – kommentátoraival érdemi kapcsolatot hoz létre, egyértelműen gazdagítja a magyar nyelvű tudományos irodalmat.

Az eredményekről, a munka eredetiségéről

A munka a Bíróság érvelésének olyan mélységű nagyrészt teljesen önálló elemzését nyújtja, amely óhatatlanul új ismereteket, új tudományos eredményeket produkál.

Az elemzés magába foglalja a Bíróság véleményei és ítéletei szövegének alapos vizsgálatát (ugyanarra a kérdésre vonatkozó megállapítások eltéréseinek bemutatását), kísérletet az új fogalmak, elvek felbukkanásának, formálódásának megragadására, sőt a lehetséges okok megragadására is. (Ez utóbbi alatt a bírósági érvelés irányára, az érvelés tartalmának alakulására hatással lévő okokat értem.)

A közös külkereskedelem politikára vonatkozó hatáskör, a beleértett külső hatáskörök doktrínája, a tagállamok által a taggá válás előtt kötött nemzetközi szerződéseiben vállalt kötelezettségek Európai Bíróság általi értelmezése, az értelmezések alakulása, az Európai Bíróság hatásköre a Közösség által kötött nemzetközi szerződésai felülvizsgálatának feldolgozásai egyaránt magukba foglalják a vonatkozó vélemények és esetek alapos, értő bemutatását, minuciózus elemzését, valamint érdekes, új megállapításokat.

Összegző értékelés

Dr. Bartha Ildikó időszerű, jelentős témákat alaposan, jelentős önálló kutatómunka eredményeként feldolgozó doktori értekezése messzemenően eleget tesz a PhD fokozat odaítéléséhez szükséges követelményeknek.

Miskolc/Debrecen, 2010. április 23.

Dr. Várnay Ernő
egyetemi tanár
Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Európa Jogi Tanszék

Dr. Fazekas Judit
egyetemi tanár
Miskolci Egyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
Európa Jogi és Nemzetközi
Magánjogi Tanszék

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|--|----|
| Bevezetés..... | 9 |
| ELSŐ RÉSZ..... | 22 |
| A VIZSGÁLÓDÁS ELMÉLETI HÁTTERE | 22 |
| I. FEJEZET | 23 |
| A VERTIKÁLIS HATÁSKÖRÖK MEGOSZTÁSÁNAK RENDSZERE A KÖZÖSSÉGI JOGRENDENBEN | 23 |
| 1. 1. „Competence” vagy „power”? | 23 |
| 1. 2. A hatáskörök megosztására vonatkozó általános elvek a Közösség Alapító Szerződésében | 25 |
| 1. 3. A vertikális hatáskör-megosztásra vonatkozó hatáskör-típusok jelentéstartalma | 29 |
| 1. 4. A kizárólagos közösségi és a versengő hatáskör kategóriákba tartozó jogterületek..... | 37 |
| 1. 4. 1. A közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó területek..... | 37 |
| 1. 4. 2. A Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartozó területek.... | 41 |
| II. RÉSZ | 43 |
| A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA TERJEDELME..... | 43 |
| II. FEJEZET | 44 |
| A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA TERJEDELMÉNEK MEGÍTÉLÉSE ÉS A KÖZÖSSÉGI HATÁSKÖR KIZÁRÓLAGOSSÁGÁNAK KIMONDÁSA A BÍRÓSÁG ESETJOGÁBAN | 44 |
| 2. 1. A Közös kereskedelempolitika tárgykörét meghatározó szerződéses rendelkezések | 45 |
| 2. 2. A közös kereskedelempolitika gyakorlására vonatkozó hatáskör terjedelmének meghatározása a Bíróság korai esetjogában | 47 |
| 2. 2. 1. A kizárólagos közösségi hatáskör megállapítása az 1/75 véleményben | 47 |
| 2. 2. 2. Az 1/75 véleményt követő ítélkezési gyakorlat – a közösségi hatáskör kizárólagosságának „engedékenyebb” értelmezése | 50 |
| 2. 2. 3. Az 1/78 vélemény – a kereskedelempolitika tárgykörének kiterjesztő értelmezése | 54 |
| 2. 3. Az Uruguayi forduló és a Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferencia..... | 59 |
| 2. 4. 1/94 vélemény – a GATS és a TRIPS egyezmények megkötése a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörében marad | 62 |
| 2. 4. 1. A vélemény kérésének előzményei..... | 62 |
| 2. 4. 2. A Bizottság érvei a közös kereskedelempolitika tárgykörének kiterjesztő értelmezése mellett..... | 64 |
| 2. 4. 3. A Tanács és a tagállamok érvei a közös kereskedelempolitika tárgykörének kiterjesztő értelmezése ellen | 65 |
| 2. 4. 4. A Bíróság álláspontja a GATS egyezmény és a közös kereskedelempolitika viszonyáról..... | 66 |
| 2. 4. 5. A Bíróság álláspontja a TRIPS egyezmény és a közös kereskedelempolitika viszonyáról..... | 67 |
| 2. 4. 6. A Bíróság álláspontja a Közösség hatásköréről..... | 69 |
| 2. 4. 7. Az 1/94 vélemény kritikus megítélése a jogirodalomban | 69 |
| 2. 5. A 133. cikk amszterdami módosítása..... | 74 |
| 2. 6. A 133. cikk nizzai módosítása | 75 |

| | |
|---|-----|
| 2. 6. 1. A „szolgáltatások kereskedelme” és „a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai” az EK-Szerződés 133. cikkének (5) és (7) bekezdései értelmében | 78 |
| 2. 6. 2. A Közösség belső és külső hatásköreinek viszonya a módosított 133. cikk értelmében | 80 |
| 2. 6. 3. A Közösség hatásköreinek kizárólagossága az új rendelkezések fényében | 83 |
| 2. 7. A 133. cikk módosítása a Lisszaboni Szerződésben..... | 88 |
| III. FEJEZET..... | 92 |
| A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA ÉS A KÖRNYEZETPOLITIKA TÁRGYKÖRÉNEK ELHATÁROLÁSA A BÍRÓSÁG LEGÚJABB ESETEIBEN | 92 |
| 3. 1. A környezeti politikára vonatkozó rendelkezések az EGK-Szerződésben | 93 |
| 3. 2. A Chernobyl ítélet – a környezetpolitika és a kereskedelempolitika első „csatája” | 95 |
| 3. 3. A kereskedelempolitika és a környezetpolitika viszonyának megítélése a Bíróság legújabb ítélezési gyakorlatában..... | 98 |
| 3. 3. 1. A 2/00 vélemény – a kereskedelempolitika és a környezetpolitika „egyenrangúságának” elismerése..... | 99 |
| 3. 3. 2. Az „Energy Star” ítélet – a „közvetlen és azonnali hatás” tesztjének megalkotása..... | 111 |
| 3. 4. A kereskedelempolitika hatálya alá tartozó megállapodások meghatározása a vizsgált döntések alapján..... | 124 |
| II. RÉSZ | 128 |
| A KÖZÖSSÉG BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖREI | 128 |
| IV. FEJEZET | 129 |
| A KÖZÖSSÉG BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖREINEK MEGHATÁROZÁSA AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ESETJOGÁBAN | 129 |
| 4. 1. A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kialakulása..... | 130 |
| 4. 2. A Bíróság a közösségi jog elveinek részévé teszi a beleértett hatáskörök doktrínáját – az AETR-ítélet | 132 |
| 4. 3. A beleértett külső hatáskörök eredete az AETR doktrína alapján | 135 |
| 4. 4. A közösségi célkitűzések megvalósítása érdekében gyakorolt beleértett külső hatáskör – az 1/76 vélemény | 139 |
| 4. 5. A 2/91 vélemény – a tagállamokkal megosztottan gyakorolt beleértett külső hatáskör megállapítása | 147 |
| 4. 5. 1. Az AETR-doktrína feltételrendszerének újragondolása | 147 |
| 4. 5. 2. A tagállamok együttműködési kötelezettsége a megosztott külső hatáskörök gyakorlása során | 152 |
| 4. 6. Az 1/94 vélemény – az AETR doktrína megszorító értelmezése vagy a beleértett hatáskör feltételeinek pontosítása?..... | 154 |
| 4. 7. A 2/94 vélemény – a beleértett külső hatáskörök és az EK-Szerződés 308. cikke | 165 |
| 4. 8. A vizsgált döntések alapján nyert következtetések..... | 170 |
| 4. 8. 1. A beleértett külső közösségi hatáskörök típusai az AETR ítélet és az 1/76 vélemény értelmében | 170 |
| 4. 8. 2. A beleértett külső hatáskörök és az EK-Szerződés 308. cikkének kapcsolata..... | 172 |
| 4. 8. 3. A beleértett külső hatáskörök és a tagállamok együttműködési kötelezettsége | 173 |
| V. FEJEZET | 174 |

| | |
|--|------------|
| A KÖZÖSSÉG BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖREINEK MEGHATÁROZÁSA AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG LEGÚJABB DÖNTÉSEIBEN..... | 174 |
| 5. 1. Az Open skies-ítéletek- a beleértett kizárólagos közösségi hatáskör megsértésének kikényszerítése | 175 |
| 5. 1. 1. Az Open skies történet | 175 |
| 5. 1. 2. A Közösség külső hatáskörének megsértése az 1/76 véleményben foglalt értelmezés szerint | 177 |
| 5. 1. 3. A Közösség külső hatáskörének megsértése az AETR-ítélet értelmében | 179 |
| 5. 1. 4. A beleértett külső hatáskörök megsértése az együttműködési kötelezettség elmulasztását jelenti | 185 |
| 5. 1. 5. A letelepedés szabadsága és a beleértett hatáskörök..... | 185 |
| 5. 1. 6. Egy egységesen szabályozott európai légiközlekedési térség születése | 187 |
| 5. 2. A Bizottság kontra Luxemburg ügy – a tagállamokkal megosztottan gyakorolt beleértett közösségi hatáskör megsértésének kikényszerítése | 191 |
| 5. 3. A 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség tartalma a Bizottság kontra Luxemburg ügy alapján..... | 193 |
| 5. 4. Az 1/03 vélemény – a Közösség beleértett külső hatásköre az új Luganói Egyezmény megkötésére..... | 195 |
| 5. 4. 1. A vélemény iránti kérelmet megelőző események..... | 195 |
| 5. 4. 2. A Közösség hatásköre a Luganói Egyezmény megkötésére az 1/76 vélemény alapján..... | 197 |
| 5. 4. 3. A Közösség hatásköre A Luganói Egyezmény megkötésére az AETR- doktrína alapján | 197 |
| 5. 4. 4. Az 1/03 vélemény hatása a tagállamok nemzetközi kapcsolataira | 207 |
| 5. 5. A Közösség beleértett külső hatáskörei a Bíróság legújabb döntéseinek fényében | 213 |
| 5. 5. 1. Az AETR doktrína szerinti kizárólagos hatáskör feltételei..... | 213 |
| 5. 5. 2. Az a priori kizárólagos hatáskörök és az AETR-doktrína szerinti kizárólagos hatáskörök eltérő eredete | 216 |
| 5. 5. 3. A beleértett külső hatáskör megsértésének kikényszerítése..... | 217 |
| 5. 5. 4. Az AETR-doktrína és a pre-emption elvének kapcsolata | 218 |
| III. RÉSZ..... | 222 |
| A KÖZÖSSÉGI JOG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL CSATLAKOZÁSUKAT MEGELŐZŐEN KÖTÖTT NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEK VISZONYA..... | 222 |
| VI. FEJEZET | 223 |
| A CSATLAKOZÁST MEGELŐZŐEN KÖTÖTT EGYEZMÉNYEK STÁTUSZÁNAK SZABÁLYOZÁSA A NEMZETKÖZI JOGBAN ÉS A KÖZÖSSÉGI JOGBAN..... | 223 |
| 6. 1. A Szerződések Jogáról szóló Bécsi Egyezmény rendelkezései az azonos tárgyú, egymást követő szerződések alkalmazásáról | 224 |
| 6. 2. Az EGK-Szerződés rendelkezései a tagállamok korábbi egyezményeiről .. | 228 |
| 6. 3. A 307. cikk (1) bekezdése által védett jogok és kötelezettségek | 229 |
| 6. 4. A 307. cikk és a Szerződés kivételt biztosító rendelkezéseinek együttes értelmezése | 230 |
| 6. 5. Burgoa-ügy – keletkeztet-e együttműködési kötelezettséget a 307. cikk (1) bekezdése a Közösség intézményei számára?..... | 232 |
| 6. 6. A 307. cikk (1) bekezdése és a Közösség alkotmányos rendszere által védett alapjogok – A <i>Yusuf</i> és <i>Kadi</i> döntések..... | 235 |

| | |
|--|------|
| 6. 7. A 307. cikk (1) cikkével kapcsolatos esetjog vizsgálatából nyert következtetések | 243 |
| VII. FEJEZET | 245 |
| A 307. CIKK (2) BEKEZDÉSÉBŐL EREDŐ TAGÁLLAMI KÖTELEZETTSÉG MEGÍTÉLÉSE A BÍRÓSÁG ESETJOGÁBAN | 245 |
| 7. 1. A <i>Bizottság kontra Portugália</i> ügy – a tagállam a 307. cikk (2) bekezdése alapján a korábbi egyezmény felmondására is kötelezhető | 245 |
| 7. 2. A <i>Bizottság kontra Portugália</i> -ítéletet követő joggyakorlat..... | 249 |
| 7. 3. A közösségi joggal ellentétes egyezmény megkötésének időpontja – Korábbi vagy későbbi egyezmény?..... | 253 |
| 7. 3. 1. A <i>Bizottság kontra Egyesült Királyság</i> ügy – a nemzetközi szerződések módosítása és a 307. cikk..... | 254 |
| 7. 3. 2. Az államutódlás problémája és a 307. cikk..... | 257 |
| 7. 4. A <i>Bizottság kontra Ausztria</i> ítélet – mikor válik a közösségi joggal való összeegyeztethetlenség nyilvánvalóvá? | 261 |
| 7. 5. A 307. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami kötelezettség tartalma a vizsgált döntések alapján..... | 266 |
| IV. RÉSZ..... | 273 |
| AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG HATÁSKÖRE ÉS A KÖZÖSSÉG NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSAI..... | 273 |
| VIII. FEJEZET | 274 |
| A BÍRÓSÁG HATÁSKÖRE A SZERZŐDÉS 234. CIKKE ALAPJÁN | 274 |
| 8. 1. A Bíróság hatásköre a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó szerződések értelmezésére..... | 276 |
| 8. 2. A Bíróság hatásköre a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó (vegyes) szerződések értelmezésére..... | 2799 |
| 8. 2. 1. A <i>Demirel</i> - ítélet - a Bíróság hatáskörének elismerése a vegyes megállapodások értelmezésére..... | 279 |
| 8. 2. 2. Az <i>Hermès</i> -ítélet - a Bíróság hatásköre a TRIPs-Egyezmény értelmezésére..... | 281 |
| 8. 2. 3. A <i>Christian Dior</i> -ítélet – a Bíróság értelmezési hatáskörének terjedelme és a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség összefüggései | 289 |
| 8. 2. 4. A <i>Merck Genéricos</i> -ítélet - a Bíróság hatáskörének megállapítása az AETR analógia alapján | 299 |
| 8. 3. A Bíróság hatásköre a tagállamok közösségi taggá válásukat megelőzően kötött egyezményeinek értelmezésére..... | 304 |
| 8. 4. A Bíróság értelmezési hatásköre és az AETR-doktrína szerinti közösségi hatáskör párhuzamba állítása a vizsgált döntések alapján | 306 |
| IX. FEJEZET | 309 |
| A BÍRÓSÁG HATÁSKÖRE A SZERZŐDÉS 300. CIKKÉNEK (6) BEKEZDÉSE ALAPJÁN..... | 309 |
| 9. 2. Dönthet-e a Bíróság hatásköri kérdésekben? | 310 |
| 9. 3. A „tervezett” megállapodás fogalma – avagy a Bíróság hatáskörének időbeli korlátai..... | 311 |
| 9. 4. A Bíróság értelmezési hatásköre a tagállamok által megkötött egyezményekre | 318 |
| 9. 5. Van-e hatásköre a Bíróságnak a nem megfelelően megfogalmazott kérelem megválaszolására?..... | 319 |
| 9. 6. A 300. cikk (6) bekezdése szerinti „pre-emptív” értelmezés indokai..... | 320 |
| X. FEJEZET | 323 |

| | |
|---|------|
| A BÍRÓSÁG HATÁSKÖRE A KÖZVETLEN KERESETTEL INDULÓ ELJÁRÁSOK KERETÉBEN | 323 |
| 10. 1. A Bíróság hatásköre a Szerződés 230. cikke alapján..... | 323 |
| 10. 1. 1. Az <i>AETR</i> -ítélet - párhuzam a Közösség külső hatásköre és a Bíróság 230. cikk szerinti hatásköre között..... | 324 |
| 10. 1. 2. A megállapodás vagy a megállapodás megkötéséről szóló belső jogi aktus képezheti-e a megsemmisítési eljárás tárgyát?..... | 325 |
| 10. 1. 3. Kiterjed-e a Bíróság hatásköre a vegyes megállapodások tagállami hatáskörbe tartozó rendelkezéseinek felülvizsgálatára is?..... | 331 |
| 10. 2. 1. A vegyes megállapodások mely rendelkezéseinek megsértésére lehet hivatkozni a Bíróság előtt?..... | 3344 |
| 10. 2. 2. A <i>Mox-Plant</i> -ítélet - A Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a vegyes megállapodásokban rögzített közösségi jogi kötelezettségek megsértésének megítélésére | 337 |
| 10. 3. A 226. és a 230. cikk szerinti hatáskör-értelmezés sajátosságai a vizsgált döntések alapján | 342 |
| A KUTATÁS ALAPJÁN NYERT KÖVETKEZTETÉSEK | 344 |
| Összefoglaló..... | 360 |
| Summary | 362 |
| Felhasznált irodalom | 364 |
| I. Könyvek, könyvrészletek, tanulmányok..... | 364 |
| 2. Felhasznált közösségi (uniós) jogforrások | 380 |
| 2. 1. Elsődleges jogforrások | 380 |
| 2. 2. Másodlagos jogforrások | 380 |
| 2. 3. A Közösség nemzetközi megállapodásai | 383 |
| 2. 4. Bírósági döntések | 384 |
| 3. Bizottsági kommunikációk, jogalkotási javaslatok..... | 389 |
| 4. A tagállamok nemzetközi megállapodásai..... | 389 |
| 6. Az európai bírósági szervezeti rendszeren kívül elhelyezkedő bírói fórumok döntései: | 391 |
| 7. Felhasznált internetes források..... | 391 |
| Az értekezés témájához kapcsolódó sajtó közlemények..... | 392 |

Bevezetés

Az Európai Közösség (mai formájában Európai Unió) megalakításával az alapító államok a nemzetközi jogrend új szereplőjét hozták létre, amely ma már világméretben meghatározó gazdasági és politikai súllyal rendelkezik. Az Unió jelenleg a világkereskedelemben legnagyobb pénzügyi forgalmat lebonyolító gazdasági hatalom.¹ Ez a szerep egyrészt az áruexportban és a tőke kivételben nyilvánul meg, de a Közösség mint felvevőpiac is kulcsfontosságú. Tudjuk, hogy materiális és immateriális termékei közvetve vagy közvetlenül mindenhol jelen vannak, tőke kivitele és Európán kívüli befektetései a világ gazdaságának egyik hajtómotorját jelentik. Ezeken túlmenően pedig a Közösség fogyasztása alapvetően befolyásolja a világ többi országának exportját és gazdasági növekedését. Gazdasági potenciálja tehát egyenrangú partnerévé teszi az Egyesült Államoknak és Kelet-Ázsia ipari és kereskedelmi centrumainak. A nemzetközi kereskedelemben való részvétele mellett az Unió a nemzetközi kapcsolatok egyéb területein is aktívan lép fel, így a nemzetközi jogrend egyéb szereplőivel együttműködik többek között a terrorizmus elleni küzdelemben, humanitárius segítségnyújtásban és a nemzetközi szintű bűnüldözésben. Külkapcsolatainak alakításához különböző jogi eszközök állnak rendelkezésére, ezek közül a leghatékonyabbnak a két-, illetve többoldalú nemzetközi megállapodások bizonyulnak.

Az Unió évente számos megállapodást köt harmadik államokkal, illetőleg nemzetközi szervezetekkel.² Az integráció mélyülésével a nemzetközi megállapodások, mint az Unió jogi eszközeinek jelentősége egyre inkább megnövekedett; ma már az Unió nem csupán a külkereskedelmi kapcsolatokat, hanem az együttműködés egyéb területeit is nemzetközi szerződések keretében szabályozza. Nagy jelentőséggel bíró nemzetközi megállapodásokat köt többek között a környezetvédelem, a légi közlekedés, valamint a polgári jogi és

¹ A Közösség kereskedelmi forgalmáról szóló részletes statisztikai elemzést lásd: Hussein – Schweinberger, EU External Surplus in International Trade in Services in 2007 grew by 22.8%,— *Statistics in focus* 14/2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-014/EN/KS-SF-09-014-EN.PDF

² A Közösség nemzetközi egyezményeit teljes körűen tartalmazó adatbázist lásd: <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do> (2009. 03. 23.)

kereskedelmi együttműködés tárgykörében.³ Mindemellett a kereskedelmi megállapodások sem csupán a hagyományos árukereskedelem szabályozására terjednek ki, hanem azon túlmenően egyéb területekre (így különösen a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok védelmére) is.⁴

Az Unió nemzetközi szintén kivívott szerepe miatt a tagállamai számára is kulcsfontosságú annak a kérdésnek a tisztázása, hogy a nemzetközi együttműködés mely területein léphetnek szerződéses kapcsolatba a nemzetközi jog egyéb alanyaival önállóan, saját hatáskörükben és mely területek azok, ahol az Unió, mint önálló jogi személy köt nemzetközi megállapodásokat. Az Unió és a tagállamok közötti – a közösségi jogalkotás által egyértelműen nem rendezett – vertikális hatáskörmegosztás vizsgálata elengedhetetlenül szükséges annak megértéséhez, hogy pontosan milyen nemzetközi jogi kötelezettségek terhelik az Uniót és a tagállamokat egymással szemben, illetőleg milyen formában, milyen jellegű nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalhatnak egyéb nemzetközi jogalanyok irányában. Így Magyarország, mint „fiatal tagállam” számára is elsődleges jelentőséggel bír annak tisztán látása, hogy csatlakozása miként módosítja a nemzetközi jogi jogosultságait és kötelezettségeit, illetőleg a tagságából eredő kötelezettségek hogyan egyeztethetők össze a csatlakozását megelőzően nem közösségi tagállamokkal kialakított szerződéses kapcsolataival.

A nemzetközi szerződésekkel szabályozott területek bővülése azt eredményezi, hogy egyre több területen merül fel a nemzetközi szerződéskötési hatáskörök vertikális megosztásának a kérdése. Így a legutóbbi években több olyan, nagy jelentőséggel bíró ügy került a Bíróság elé, ahol abban a kérdésben kellett, illetve kell a jövőben döntenie, hogy egy nemzetközi megállapodás megkötése az Unió vagy a tagállamok hatáskörébe, illetve megosztott hatáskörbe tartozik-e.⁵ Ezen ügyek ismerete hazánk

³ Lásd többek között: „Egyezmény a biológiai sokféleségről” HL L 309 , 1993. december 13.; „Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok kormánya között a minősített információk biztonságáról” HL L 115 2007. május 3.; „Egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról” (közismerten „Új Luganói Egyezmény”, a Közösség és a szerződő felek 2007. október 30-án írták alá, még nem lépett hatályba).

⁴ Lásd a Közösségnek a WTO-val folytatott együttműködését. E kérdéssel részletesen foglalkozik a „A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága” című fejezet.

⁵ Lásd többek között az *Open skies*-ítéleteket (C-466/98, Commission v. United Kingdom, ECR [2002] I-09427; 467/98, Commission v. Denmark, ECR [2002] I-09519; C-468/98, Commission v. Sweden, ECR [2002] I-09575; C-469/98, Commission v. Finland, ECR [2002] I-09627; C-471/98, Commission v. Belgium, ECR [2002] I-09681; C-472/98, Commission v. Luxemburg, ECR [2002] I-09741; C-475/98, Commission v. Austria, ECR [2002] I-09797; C-476/98 Commission v. Germany,

számára is igen fontos, mivel az ítélezési gyakorlatból következtetéseket vonhatunk le a nemzetközi kötelezettségvállalásaink (közösségi jog szerinti) jogszerűségére/jogszerűtlenségére vonatkozóan. Így Magyarország többek között számos beruházási egyezményt kötött harmadik államokkal, amelyeknek a közösségi jognak való megfelelése a Bíróság legújabb ítéleteinek fényében⁶ vitatható.

Az Unió és a tagállamok közötti nemzetközi szerződéskötési hatáskörök elhatárolása mindemellett azért is bír jelentőséggel, mert számos, az Unió alkotmányos fejlődése szempontjából releváns kérdés a vertikális hatáskörök megosztásának rendezetlenségéből és az ezzel összefüggő jogi problémákból ered. Éppen ezért e problémák vizsgálata kiváló lehetőséget nyújt arra, hogy az európai integráció lényegét és alkotmányjogi jelentőségét értékelhessük.

A Bíróság vertikális hatáskörmegosztással kapcsolatos ítélezési gyakorlatának elemzése közelebb visz minket azon kérdés megválaszolásához is, hogy az Unió mennyiben több egy nemzetközi szervezetnél és mennyiben mutat rokon vonásokat a szövetségi államokkal. Amennyiben a tagállamok követik az eddigi tradíciót, és tiszteletben tartják a bíróság politikai jellegű és hatású döntéseit, akkor a Bíróság quasi alkotmányozói szerepet fog játszani a jövőben is. Ítélezésének tétje pedig nem kisebb, mint az, hogy miként viszonyul majd egymáshoz a tagállamok nemzeti és az Unió mint egész önállósága. E kérdések elméleti és gyakorlati jelentősége döntő szerepet játszott abban, hogy az értekezés témájaként az Unió jogelődjeként létező Közösség⁷ és tagállamai közötti nemzetközi szerződéskötési hatáskörmegosztás kérdésének, és ezen belül is a Bíróság kapcsolódó ítélezési gyakorlatának vizsgálatát választottam.

Ahogy minden szupranacionális szervezet vonatkozásában, így a Közösség esetében is annak alapító szerződése tekinthető a hatáskörök megosztásának szabályait konstituáló elsődleges jogforrásnak. A Szerződés egyes, konkrét jogalkotási felhatalmazást adó rendelkezéseiből azonban sok esetben nem tűnik ki egyértelműen, hogy az alapítók pontosan milyen terjedelmű hatáskört kívántak biztosítani a Közösség számára bizonyos területeken, és a Szerződés hatáskörmegosztására vonatkozó általános elvei is igen tágan értelmezhetőek. A

ECR [2002] I-09855), a 2/00 véleményt (ECR [2001] I-09713), az 1/03 véleményt (ECR [2006] I-01145), valamint a folyamatban lévő 1/08 véleményt.

⁶ C-205/06 Bizottság kontra Svédország és C-249/06 Bizottság kontra Ausztria, 2009. március 3-án hozott ítéletek [az EBHT-ban még nem tették közzé].

⁷ A jelenleg hatályos Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy „Az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja.”

Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást jellemző bizonytalanság fokozottan megmutatkozik a külső hatáskörök terén. Éppen ezért a részben igazságszolgáltatási, részben alkotmánybírói funkciókat ellátó intézményre: a Bíróságra hárult az a feladat, hogy a Szerződés szövegét értelmezve meghatározza a külső hatáskörök megosztására vonatkozó pontos szabályokat, illetőleg – az írott jogot továbbfejlesztve – a Szerződésben foglaltakon túl új hatáskörelosztó alapelveket alkosson meg (lásd többek között az értekezésben részletesen bemutatandó beleértett külső hatáskörök doktrínáját).

Ez a jelenség tulajdonképpen minden jogrendszer fejlődésében magától értetődően adódik, hiszen egy közösség jogának formálódásában, főbb jellemzőinek kifejlődésében nem csupán a jogalkotás révén létrejövő jognak, hanem a bíróságok gyakorlatának is jelentős szerepe van. Az a mód, ahogyan az írott jog egy intézménye felé közelítenek, az a szemlélet, amely meghatározza a jog értelmezésének bevett útjait, legalább olyan erővel hat egy jogrendszer sajátos karakterének kialakulására, mint a törvényhozói hatalom intézményei – az Európai Közösség esetében a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament – által megalkotott jogszabályok. Azokon a területeken, ahol a normaszöveg nem ad egyértelmű választ a konkrét jogértelmezési kérdésben vagy jogvitában, a bírói szervnek mindenképpen „kreatívan” kell viszonyulnia a számára juttatott hatásköri felhatalmazáshoz, és túl kell lépnie a jogalkalmazó, illetve jogértelmező szerepkörén. A bíróságok jogfejlesztő funkcióján belül is különösen fontos feladatnak tekinthető, hogy definiálják az írott jogban (a Közösség esetében az alapító szerződésében) használt fogalmak pontos tartalmát, illetve a fogalmak egymáshoz való viszonyát. Az írott jog fogalmai tehát a bíróságok jogfejlesztő tevékenységének tárgyai lesznek; ennek következménye pedig az, hogy az alapító államok által egy adott céllal megalkotott és e célhoz rendelt jelentéstartalommal bíró fogalmak a bírói jogfejlesztés eredményeképpen „önjáróvá” válnak, vagyis a bírói gyakorlat újabb – az alapítók eredeti szándékától egyre távolabb kerülő – jelentéstartalommal tölti meg azokat. Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy az írott jog által létrehozott szabályozási rendszer megfelelő működése érdekében maguk a jogalkalmazó szervek vezetnek be új fogalmakat, új elveket, amelyeknek a jelentéstartalma a későbbi ítélkezési gyakorlatnak megfelelően szintén folyamatosan változik.

Az értekezés célkitűzése, hogy feltárja, miként értelmezi az Európai Bíróság a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szabályait és ez az értelmezés

mennyiben van összhangban az alapító államok eredeti elképzeléseivel. A vizsgált esetek alapján az értekezés kísérletet tesz arra, hogy értékelje az Európai Bíróság szerepét az Unió jelenlegi alkotmányos karakterének kialakításában.

A fentiekben exponált célokat elsősorban az Uniónak a – Lisszaboni Szerződés⁸ 2009. december 1-én bekövetkezett hatályba lépését megelőzően az Unió első pilléréként megkülönböztetett – közösségi pillérére vonatkoztatva vázoltam fel. A Szerződés hatályba lépése előtt született jogirodalmi írásokban ugyanis általánosan elfogadottan érvényesült az a nézet, hogy az Uniót és a Közösséget a nemzetközi szerződéskötési hatáskörök gyakorlásának szempontjából különböző szervezetekként kezeljük; az Unió első pillérében elfogadott nemzetközi szerződéseket a Közösség, míg a második és a harmadik pillérében kötött megállapodásokat az Unió jogi aktusának tekintjük.⁹ E megkülönböztetésre tekintettel a nemzetközi szerződéskötési hatáskörök megosztásának kérdését a kutatás során kizárólag a Közösség és a tagállamok viszonyában vizsgálom: az Unió és a tagállamok relációjában nem. A kutatási tárgykör leszűkítését egyrészt területi korlátok indokolják: önmagában a Közösség és a tagállamok közötti külső hatáskörmegosztást vizsgáló bírósági döntések száma olyan jelentős, illetve a szakirodalom önmagában is olyannyira bőséges, hogy egy doktori disszertáció keretét meghaladná, ha a kérdést az Unió vonatkozásában is elemezném. Másfelől, a kutatás elsősorban az Európai Bíróság jogfejlesztő szerepének vizsgálatára irányul. Ilyen jellegű vizsgálódásra az Unió esetében nem volna lehetőség, mivel a Bíróság a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően a II. pillérben kibocsátott jogi aktusok értelmezésére egyáltalán

⁸ A Lisszaboni Szerződés két dokumentumból áll: az Európai Unióról szóló szerződésből (a továbbiakban: EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződésből (a továbbiakban: EUMSZ). [Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 115, 2008. május 9.)]

⁹ A Közösség ugyanis létrejöttétől fogva egyértelműen rendelkezett nemzetközi jogi személyiséggel, az Unió esetében viszont ennek megléte egészen a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig vitatható volt. A az Unió jogi személyiségével kapcsolatos különböző álláspontokat bővebben lásd többek között: Bogdandy, Armin von, *The legal Case for Unity: The European Union as a single organisation with a single legal system*, *Common Market Law Review*, Vol. 36. (1999) No. 5. 886. – 910. o., Hillion, Christoph – Wessel, Ramses, *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, in: Cremona, Marise – de Witte, Bruno, *EU foreign relations law : constitutional fundamentals* (Hart, 2008), 79 – 121., Wessel, Ramses, *The International Legal Status of the European Union*, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 2. (1997) No. 1. 109 – 129., Wessel, Ramses, *The European Union's foreign and security policy: A legal institutional perspective* (The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1999), Gautier, Philippe, *The Reparation for Injuries Case Revisited: The Personality of the European Union*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2000, 331 – 361. o. Editorial Comment, *Common Market Law Review* Vol. 38 (2001) No. 1. 825 – 828. o., Leal-Arcas, Rafael, *EU Legal Personality in Foreign Policy?*, *Boston University International Law Journal*, Vol. 24, No. 2. (2007) 165 – 212. o.

nem, a III. pillérben kibocsátott jogi aktusok értelmezésére pedig csak korlátozott mértékben rendelkezett hatáskörrel.

A „Közösség” terminológia használatán a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése ellenére sem kívánok módosítani. Ennek indoka egyrészt az, hogy a kutatás során vizsgált összes bírósági döntést megelőző eljárás 2009. december 1. előtt indult, így a Bíróság - és ugyanígy a Bíróság ítélkezési gyakorlatával foglalkozó jogirodalom - is a „Közösség”, „közösségi hatáskör”, illetve „közösségi jog” megjelöléseket alkalmazta ezen ítéleteiben, illetve véleményeiben,¹⁰ így meglátásom szerint az új megnevezések használatával nem lenne hiteles a kutatás forrásainak, illetve eredményeinek ismertetése. Másrészt a Lisszaboni Szerződés – bár formálisan megszüntette a pillérstruktúrát és az Európai Közösség jogutódjaként az Európai Uniót nevezi meg – az egyes szabályozási területek „pillérspecifikus” jellegzetességeit részben meghagyta.¹¹

Az értekezés legelső fejezete a későbbiekben használt fogalmak tartalmát kívánja tisztázni, további, érdemi vizsgálódásokat tartalmazó része pedig négy fő szerkezeti egységre tagolódik. A nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó közösségi, illetve tagállami hatáskörök határvonalainak megállapítása szempontjából a bírói jogfejlesztés két irányát különböztetem meg: a dolgozat első két része egy-egy jogfejlesztési irány elemzésére fókuszál. Az első részben vizsgált központi kérdés a *Közösség kizárólagos külső hatáskörébe tartozó közös kereskedelem politika terjedelmének* megítélése a Bíróság gyakorlatában. A második rész ezzel szemben olyan eseteket vizsgál, amikor *a közösségi hatáskör megléte, illetve annak kizárólagossága* nem tekinthető eleve adottnak, a Bíróság feladata tehát éppen ezen előkérdések eldöntése volt. A harmadik rész logikailag mint a főszabályoktól eltérő *kivételes esetet* elemző egység kapcsolódik az előző kettőhöz, mivel azzal foglalkozik, hogy a Bíróság a közösségi jog rendszerét – beleértve az előző két fejezetben bemutatott, bírósági esetjogban formálódott hatásköri szabályokat is – és a nemzetközi jog vonatkozó szabályait figyelembe véve hogyan ítéli meg a

¹⁰ Ugyanezek az indokai annak is, hogy a Lisszaboni Szerződés „Európai Unió Bírósága” terminológia helyett az „Európai Bíróság”, illetve „Bíróság” megnevezést használom.

¹¹ Ilyen, a kutatás szempontjából különösen lényeges jellemvonása az Unió (korábbi II. pillérébe tartozó) közös kül- és biztonságpolitikájának, hogy ezen a területen a rendes jogalkotási aktusok kibocsátása kizárt, illetve a Bíróság a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően is igen korlátozott mértékben rendelkezik hatáskörrel. A pillérrendszer megszüntetése tulajdonképpen a korábbi III. pillérbe tartozó területek (rendőrségi és igazságügyi együttműködés a bűnügyek terén) tekintetében bír jelentőséggel, mivel az új szerződések a korábbi I. és III. pillér területeire vonatkozóan egységes jogalkotási és bírósági felülvizsgálati szabályokat tartalmaznak.

tagállamoknak a közösségi taggá válásukat megelőzően megkötött nemzetközi egyezményekben a nem tagállamok, illetve nemzetközi szervezetek irányában vállalt kötelezettségek jogszerűségét. A negyedik rész már nem elsősorban a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás rendszerére fókuszál; célja sokkal inkább az, hogy – részben az első három szerkezeti egységben bemutatott esetek alapján – *a Bíróság szerepét határozza meg a hatásköri kérdések eldöntésében*, annak elemzésén keresztül, hogy a Bíróság mennyiben értelmezi kiterjesztően a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó hatásköreiket.

Részletesebben is kifejtve az egyes részek témáját, elsőként azt kívánom megvizsgálni, hogy az Európai Bíróság miként határozta meg azon szabályozási tárgykörök (jelen esetben a Közösség kereskedelem politikájának hatálya alá tartozó tárgykörök) terjedelmét, amelyek tekintetében az alapítók eredetileg is kizárólagosan a Közösséget kívánták felruházni nemzetközi szerződéskötési hatáskörrel. Az értekezés e része tehát nem arra a kérdésre keresi a választ, hogy a nemzetközi szerződések megkötése a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik-e; ezt az előfeltevést ugyanis (vagyis, hogy a kereskedelem politika terén kizárólag a Közösség köthet nemzetközi szerződést) eleve elfogadottnak tekintjük mind a tagállamok, mind pedig az Európai Bíróság részéről. A vizsgálódás annak megállapítására irányul, hogy a Bíróság mennyire értelmezte kiterjesztően a közös kereskedelempolitika fogalmát: vagyis az esetjog értelmében a közös kereskedelem politika hatálya alá tartozó területek köre valóban az alapítók eredeti elképzeléseit tükrözi-e, vagy pedig azon túllépve tágabban vonja-e meg e területek határait. Az értekezés e részében ugyanakkor azt is vizsgálni fogom, hogy a bírói joggyakorlat hogyan hat vissza a tagállamok „integráció-mélyítő” szándékára; azaz a tagállamok képviselői mennyiben veszik figyelembe a Bíróság döntéseit akkor, amikor a kormányközi konferenciákon a Közösség alapító szerződésének módosításáról döntenek.

Az értekezés következő részében elemzett esetekben már abban a kérdésben kellett döntenie az Európai Bíróságnak, hogy a Közösség egyáltalán rendelkezik-e hatáskörrel egy adott nemzetközi szerződés megkötésére, illetve ha igen, akkor azt kizárólagos hatáskörében vagy a tagállamokkal megosztott hatáskörben teheti-e meg. A Szerződés (ezen belül is a jogalkotási felhatalmazást, illetve az általános hatáskör-elosztó elveket megfogalmazó rendelkezések) szövege alapján ugyanis a legtöbb szabályozási tárgykör tekintetében nem egyértelmű, hogy az alapító államok milyen

mértékben akarták (illetve akarták-e egyáltalán) a Közösséget felruházni nemzetközi szerződéskötési hatáskörrel. Az Európai Bíróság azonban a „beleértett külső hatáskörök” doktrínája alapján több döntésében abban az esetben is megállapította a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörét, illetőleg a hatáskör kizárólagosságát, amikor a Szerződés az adott tárgykörben nem hatalmazta fel a Közösséget nemzetközi megállapodások megkötésére (illetve nem derül ki egyértelműen, hogy a jogalkotási felhatalmazás a nemzetközi szerződések megkötésére is kiterjed-e). Az értekezés e részének célja annak vizsgálatára irányul, hogy a Bíróság esetjogában hogyan formálódott a beleértett külső hatáskörök doktrínájának feltételrendszere, illetve e jogelven túl milyen egyéb jogi érvekre hivatkozva ismerte el a Bíróság a Közösség kizárólagos vagy a tagállamokéval megosztott nemzetközi szerződéskötési hatáskörének meglétét. Ebben a részben – hasonlóképpen a kereskedelem politika terjedelmére vonatkozó esetjogot elemző fejezetekhez – azzal a kérdéssel is kívánok foglalkozni, hogy a bírói joggyakorlat eredményei hogyan befolyásolják a Szerződés szövegének későbbi módosításait.

Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról a tényről, hogy a tagállamok a közösségi tagságukat megelőzően is a nemzetközi jogrend önálló alanyaiként léphettek fel, ebből következően pedig nemzetközi szerződéseket köthettek más államokkal, illetőleg nemzetközi szervezetekkel. Az értekezés következő, harmadik része ezért azt vizsgálja, hogy a közösségi bíróságok a Szerződés vonatkozó szabályai alapján hogyan ítélik meg azt a szituációt, amikor az alapító államok által a Közösség létrehozását megelőzően, illetve a később csatlakozó tagállamok által a csatlakozásuk előtt kötött nemzetközi szerződésben (a továbbiakban: korábbi egyezményekben) harmadik állam, illetve nemzetközi szervezet irányában vállalt kötelezettségvállalás nem egyeztethető össze a Szerződésben foglalt tagállami kötelezettségvállalással. A vizsgálódás célja egyrészt annak kimutatása, hogy a Bíróság mennyiben veszi figyelembe a közösségi joggal ellentétes korábbi egyezményekben vállalt kötelezettségek jogszerűségének, illetve jogszerűtlenségének megállapítása során a nemzetközi jog szabályait. Az elemzés másrészt annak meghatározására irányul, hogy az értekezés előző két részében bemutatott, a Közösség és a tagállamok közötti nemzetközi szerződéskötési hatáskörmegosztásra vonatkozó ítélkezési gyakorlat mennyiben befolyásolja a korábbi egyezmények jogszerűségének megítélésére irányuló bírósági döntések eredményeit.

Az értekezés negyedik, egyben utolsó részében azt igyekszem feltárni, hogy a Bíróság miként vonja meg saját hatáskörének határait – a Közösség, vagy a Közösség és a tagállamok által együttesen kötött – nemzetközi megállapodások értelmezése, jogszerűségük felülvizsgálata, illetve az azokból származó tagállami kötelezettségek megsértésének megítélése során, valamint azokban az esetekben, amikor e megállapodásokat vizsgálva kell döntenie a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörök megosztásáról. A vizsgálódás célja egyrészt annak meghatározása, hogy kimutatható-e valamilyen párhuzam a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörére vonatkozó ítélkezési gyakorlat és a Bíróság saját hatáskörének megállapítása szempontjából releváns esetjog között. „Párhuzamon” jelen esetben azt értem, hogy a Bíróságok döntéseinek alátámasztása érdekében mennyiben használnak fel hasonló, illetve különböző jogi érveket a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörének, illetve saját hatáskörének a meghatározása során. Ennek a kérdésnek az előző két résszel való összefüggését tehát a *hatásköri aktivizmus* általános kérdésének felmerülése alapozza meg. A hatásköri aktivizmus kapcsán kellett azt is megvizsgálnom ebben a fejezetben, hogy mennyiben befolyásolja a Bíróság döntését az a körülmény, hogy milyen eljárás (előzetes döntéshozatali, előzetes vélemény-nyilvánítási, megsemmisítési, illetve kikényszerítési) keretében kell döntenie értelmezési hatáskörének terjedelméről.

A téma választását – a feltárható problémák és összefüggések vizsgálatának jelentőségén túl – az is indokolja, hogy az értekezés tárgykörét teljes mértékben átfogó monográfia még nem született a magyar jogirodalomban. Az értekezés témaköréhez talán legközelebb álló doktori értekezést Horváthy Balázs készítette a közösségi jogban alkalmazott külkereskedelmi védelmi intézkedésekről; ebben a szerző olyan területeket is vizsgál, amelyek jelen disszertáció elemzésének tárgyát is képezik. Így Horváthy értekezése is részletesen foglalkozik a közös kereskedelem politika fogalma, illetve terjedelme meghatározásának problematikájával, valamint az EK-GATT, EK-WTO viszonyrendszerrel. A két disszertációban elemzett *jogi eszközök köre* azonban alapvetően eltér. Horváthy a külkereskedelmi védelmi intézkedéseken belül mind az autonóm intézkedéseket, mind a szerződéses eszközöket vizsgálja, ez utóbbiakon belül viszont csak azokat, amelyeket az EK-Szerződés 133. (jelenleg az EUMSZ 207.) cikke alapján lehet megkötni. Ezzel szemben a jelen disszertáció a Közösség külkapcsolataiban alkalmazott cselekvési eszközök közül *a nemzetközi szerződésekre* fókuszál. Ugyanakkor az ebben a

dolgozatban vizsgált intézkedések köre szélesebb abban a tekintetben, hogy nem csupán a 133. cikk alapján megkötött nemzetközi egyezményeket, hanem egyéb olyan megállapodásokat is vizsgálók, amely a Közösség és a tagállamok közötti vertikális hatáskörmegosztásra vonatkozó bírósági döntés tárgyát képezték.¹²

Balázs Péter szintén írt egy hiánypótlónak tekinthető monográfiát az értekezés tárgyköréhez közel álló témáról: az Európai Unió külpolitikájáról és a magyar-EU kapcsolatok fejlődéséről.¹³ Balázs műve azonban jóval tágabb témakört ölel fel, mint jelen disszertáció: célja nem egy partikuláris területre vonatkozó bírósági esetjog elemzése, hanem egy átfogó mű alkotása a Közösség és az Unió külkapcsolati rendszerének egészéről.¹⁴

A Közösség és a tagállamok közötti vertikális hatáskörmegosztás problémáját – a hatáskörök megosztásának összes területére tekintettel és nem kifejezetten a nemzetközi szerződéskötési hatáskörmegosztásra leszűkítve – több magyar nyelvű kötet tárgyalja egy-egy fejezet erejéig.¹⁵ Ezek a művek nagy segítséget nyújtottak számomra az értekezés elméleti megalapozását képező „*A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben*” című fejezet elkészítésében.

A magyar nyelvű források mellett nagyobb részben angol, kisebb részben német nyelvű irodalmat használtam fel az értekezés írása során. A legnagyobb segítséget az angol nyelvű források közül számomra Piet Eeckhout *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*,¹⁶ valamint Panos

¹² Horváthy műve ezen túlmenően mind *céljában*, mind *módszerében* különbözik jelen disszertációtól. Horváthy a külkereskedelmi védelmi intézkedéseknek a globális külgazdasági rendszerben betöltött szerepét, hatékonyságát, bevezetésük indokait elemzi. A hatékonyság és célszerűség kategóriája jelen dolgozatban is megjelenik, de nem mint az egyes politikák sikerességének külső, jogon kívüli mércéje, hanem mint a Bíróság döntését befolyásoló faktor, amely szerepet játszott a Közösség jelenlegi politikai és jogi karakterének a kialakulásában.

¹³ Balázs Péter, *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése* (KJK-KERSZÖV, 2002)

¹⁴ Így a monográfiában sor kerül olyan tárgykörök bemutatására is, amelyek jelen disszertáció kereteit meghaladják: többek között olvashatunk az Unió nemzetközi jogi személyiségével kapcsolatos problémákról, a nemzetközi megállapodások megkötésének eljárási szabályairól, a Közösség fejlesztési politikájáról, valamint Magyarország és a Közösség kapcsolatainak a csatlakozást megelőző fejlődéséről. Az értekezés központi témáját képező beleértett külső hatáskörök doktrínájával, illetve a közös kereskedelempolitika terjedelmének kérdésével Balázs teljességre törekvő műve inkább a jelenség, illetve problémakör általános ismertetésének szintjén, csupán néhány oldal erejéig foglalkozik.

¹⁵ Chronowski Nóra, „*Integrálódó*” *alkotmányjog* (Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2007) 82 – 88. o., Kecskés László, *EU jog és jogharmonizáció* (3. kiad., HVG-ORAC, Budapest, 2009) 581 – 611. o., Kende Tamás – Szücs Tamás – Jeney Petra, *Európai közjog és politika* (Complex, Budapest, 2007) 744 – 795. o., Szalayné Sándor Erzsébet, *Az Európai Unió közjogi alapjai* (Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2003), 89 – 105. o.

¹⁶ Eeckhout, Piet, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations* (Oxford University Press, Oxford, 2004)

Koutrakos, *EU International Relations Law*¹⁷ című monográfiái jelentették. A vertikális nemzetközi szerződés-kötési hatáskörmegosztás *problematikájának megközelítésében*, a feldolgozás *módszerében* ez a két mű mutat leginkább rokon vonásokat a dolgozatommal. Jelen disszertáció annyiban jelent *új vizsgálódási irányt* e két monográfiában alkalmazott módszerekhez képest, hogy a nemzetközi szerződés-kötési hatáskör megosztás partikuláris problémakörei közötti összefüggéseket is vizsgálja. Így az értekezés foglalkozik azzal a kérdéssel is, hogy a beleértett külső hatáskörökre, illetőleg a kereskedelem politika terjedelmének meghatározására vonatkozó ítélkezési gyakorlat mennyiben befolyásolja a korábbi egyezmények jogszerűségének megítélésére irányuló bírósági döntések eredményeit, valamint, ahogyan azt már fent jeleztem, arra is választ próbál keresni, hogy kimutatható-e valamilyen párhuzam a Közösség nemzetközi szerződés-kötési hatáskörére vonatkozó bírósági döntések és az Európai Bíróság saját jogértelmezési hatáskörének megállapítására irányuló esetjog között. Az értekezés mindemellett abban is különbözik e két műtől, hogy vizsgálódásának központi célja – a nemzetközi szerződés-kötési hatáskörmegosztásra vonatkozó esetjog elemzésén keresztül – az Európai Bíróság szerepének meghatározása a Közösség jelenlegi alkotmányos rendjének kialakulásában.

A vizsgálódásaim *módszere* viszont megegyezik a két előbb említett szerző módszerével: elsődlegesen az Európai Bíróság egymással tárgyi összefüggésben álló ítéleteinek, illetve az azokhoz kapcsolódó főtanácsnoki indítványoknak a *dogmatikai szempontú* elemzését igyekeztem elvégezni.¹⁸ Ez azt jelenti, hogy az ítélkezési gyakorlat egészének *értelmezésére* és kisebb részben *értékelésére* törekedtem. Ehhez támpontként releváns joganyagot, és az e joganyag létezését igazoló széleskörűen elfogadott és a jog részének tekintett elveket és értékeket vettem figyelembe (mint amilyen a *pacta sunt servanda* vagy a „ráruházott hatáskörök” elve). A Közösség alapító szerződésének, illetve a közösségi intézmények másodlagos jogi aktusainak rendelkezéseit a bírósági ítéletekben megfogalmazott indokok, illetve kifejlesztett alapelvek megértéséhez szükséges mértékben vizsgálom.

Dogmatikai szempontú kutatáson azt értem, hogy csak másodlagosan foglalkozom azokkal a politikai és gazdasági összefüggésekkel, amelyek az elemzett gyakorlat

¹⁷ Koutrakos, Panos, *EU International Relations Law* (Hart Publishing, Oxford, 2006)

¹⁸ Eeckhout és Koutrakos csupán az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját vizsgáló részeknél nem követi az esetjogi elemzés módszerét, ahol – amint már fent utaltam rá – az Európai Bíróság egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel.

hátterében húzódnak meg. Egy másik dolgozat tárgya lehet az, hogy milyen jogon kívüli tényezők befolyásolják az egyes döntéseket, ezek hogyan és mennyiben formálják a gyakorlatot. Itt csupán arra van módomban, hogy ábrázoljam az általam relevánsnak tartott belső jogi összefüggéseket, de úgy gondolom, hogy egy ilyen művelet elengedhetetlen bármilyen további kutatáshoz.

A döntések hátterében álló jogi összefüggések elemzése során több szempontot vettem figyelembe. A *döntést megalapozó érveket* illetően vizsgáltam azt, hogy mely döntések alapulnak „hagyományosan” jogi alapú, a Közösség számára az írott jog által biztosított cselekvési lehetőség mértékét vizsgáló érveken és melyek konstruktívabb jogi megfontolásokon, így legfőképpen azon, hogy mely értelmezési irány megválasztása segítené leginkább elő a közösségi jog hatékony érvényesülését, és ezáltal a Közösség egészének megfelelő működését. A klasszikus jogi érvek elemzésének során a további felbontást annak alapján végeztem, hogy a Bíróság érvelése mennyiben támaszkodik pusztán a közösségi jogi rendelkezésekre, illetve milyen szerepet kap az érvelésben a Közösség létrejöttének, illetve létezésének feltételeit meghatározó normatív rendszer, a nemzetközi jog szabályaira való hivatkozás. A *döntés eredményét* abból az aspektusból is vizsgáltam, hogy az eredményt befolyásolják-e a Szerződés „eljárásjogi” rendelkezései, vagyis az, hogy az adott ítéletet, illetve véleményt milyen döntéshozatali eljárás keretében hozta meg a Bíróság. A bírósági indokolások értékelése során azt tartottam szem előtt, hogy az adott állásfoglalás, akár explicit, akár implicit módon miként érinti az Unió alkotmányos szerkezetét.

Az esetek bemutatására és elemzésére eltérő részletességgel kerül sor. Ennek oka az, hogy az esetek egyik csoportjában a Bíróság viszonylag egyszerű tényállás alapján vonta le a vertikális hatáskörmegosztásra vonatkozó következtetéseit, míg az esetek másik csoportjában a probléma olyannyira összetett, hogy csak az alapul fekvő tényállás, illetve közösségi szabályrendszer nagyon alapos bemutatását követően tudom a Bíróság következtetéseinek tényleges értelmét átadni, illetve saját megállapításaimat érthetően megfogalmazni. A vizsgált ügyekben beavatkozó, illetve észrevételt tevő tagállamok és intézmények álláspontját is vizsgáltam abban az esetben, amikor az általuk képviselt érdekek, illetve ezek egymáshoz való viszonyának feltárása elengedhetetlenül szükséges volt a bírósági döntések jelentőségének megértéséhez, e döntések értékeléséhez.

Az egyes esetek vizsgálata során arra törekedtem, hogy a Bíróság érveléséből kiemeljem a tárgy szempontjából „ratio decidendi”-nek minősülő részt és bemutassam ennek viszonyát a tagállamok akaratát kifejező hivatott alapító szerződési rendelkezésekhez és a korábbi ítélkezési gyakorlathoz. Mivel az értekezés egymással szoros összefüggésben álló, ugyanakkor eltérő célkitűzéseket követ, előfordul, hogy egy-egy eset a vizsgálódás tárgyától függően több „ratio decidendi”-vel bír (lásd különösen az 1/94 véleményt). Ezen ügyeket az értekezés több részében is elemeztem, mindig a Bíróság döntésének a kutatás szempontjából releváns részét a középpontba helyezve.

A vizsgált tárgyhoz kapcsolódó bírósági döntéseket igyekeztem a teljességre törekedve áttekinteni, az integráció kezdetétől 2010. január 31-ig (a kézirat lezárásáig). Az ítéletek értékelése során a kapcsolódó – elsősorban angol nyelvű – jogirodalmat is részletesen elemzem és részben e jogtudományi nézetekre reflektálva fogalmazom meg saját álláspontomat. Az egyes témakörökön belül az eseteket kronologikus sorrendben ismertetem, és az ítélkezési gyakorlat történeti fejlődésének, illetve a szükséges mértékig a történeti fejlődést meghatározó események bemutatására is kitérek az értekezésben.

ELSŐ RÉSZ
A VIZSGÁLÓDÁS ELMÉLETI HÁTTERE

I. FEJEZET

A VERTIKÁLIS HATÁSKÖRÖK MEGOSZTÁSÁNAK RENDSZERE A KÖZÖSSÉGI JOGRENDBEN

A Közösség külső hatáskörére vonatkozó bírósági esetjog elemzését megelőzően szükségesnek tartom bemutatni a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást szabályozó általános elveket, illetve tisztázni azon – a hatáskör típusok megnevezésére vonatkozó – fogalmak tartalmát, amelyeket a Bíróság a disszertációban vizsgált döntésekben használ. A hatáskör típusokat kizárólag a Közösség és a tagállamok közötti vertikális hatáskörmegosztás viszonylatában vizsgálom, a horizontális hatáskörmegosztás kérdésével a disszertációban nem kívánok foglalkozni.¹⁹ Az alábbi alfejezetben először azt kívánom tisztázni, hogy a „hatáskör” és „kompetencia” fogalmak mennyiben tekinthetők egyenértékűnek. Ezt követően a Közösség Alapító Szerződésében foglalt „hatáskör elosztó” elveket fogom bemutatni, majd az egyes hatáskör kategóriákat értelmező álláspontok ismertetésére kerül sor. E különböző nézetek összevetése alapján fogom meghatározni, hogy a disszertációban a különböző hatáskör-kategóriákat milyen jelentéstartalommal használom. Végül a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás jelenlegi (Alapító Szerződés szerinti) rendszerét kívánom felvázolni.

1. 1. „Competence” vagy „power”?

A *Black's Law Dictionary* több jelentését különíti el mindkét fogalomnak,²⁰ a számunkra releváns meghatározások a következők: power: 1.) a cselekvésre vagy nem cselekvésre való képesség,²¹ illetve 2.) cselekvésre vagy nem cselekvésre való

¹⁹ A hatáskörmegosztás *vertikális* dimenziója arra vonatkozik, hogy egyes szabályozási területek tekintetében hogyan oszlik meg a hatáskör *a Közösség és a tagállamok között*. A *horizontális síkon* ezzel szemben a jogalkotási feladatoknak *a Közösség intézményei közötti megosztását* vizsgáljuk. (Bast, Jürgen – Bogdandy, Armin von, The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 2. 227 – 268. o., a továbbiakban: Bast – Bogdandy [2002], 235. o.). A horizontális hatáskörmegosztás kérdését részletesebben tárgyalja Chronowski (Chronowski [2005] *i. m.* 76 – 82. o.), valamint Kecskés [Kecskés László, EU jog és jogharmonizáció (3. kiad., HVG-ORAC, Budapest, 2009) (a továbbiakban: Kecskés [2009]) 582 – 586. o.]

²⁰ Garner, Bryan A. (ed.), *Black's Law Dictionary* (7th ed., West Group, 1999), a fogalom meghatározásokat idézi Bast és Bogdandy (Bast – Bogdandy [2002] *i. m.* 229. o.)

²¹ “the ability to act or not to act”

jogosultság vagy felhatalmazás;²² competence: 1.) valaminek a megtételére való minimális képesség,²³ illetve 2.) egy hivatalos szerv képessége arra, hogy tegyen valamit.²⁴

Az Európai Bíróság a „competence” és a „power” terminusokat szinonimaként használja.²⁵ A Szerződés különböző nyelvi változataiban sem egyező a két fogalom használata.²⁶ Így a Szerződés angol szövegének 5., 7. és 300. cikkeiben egyaránt a „power”-rel találkozhatunk, ezzel szemben a német szöveg 5. és 7. cikkei (amelyek a *Közösség* hatásköréről rendelkeznek) „Befugnis”-t írnak, a 300. cikk (amely az *intézmények* hatásköréről szól) pedig „Zuständigkeit”-ot. A 230. cikk azonban (szintén az *intézmények* hatáskörére vonatkozóan) mindkét nyelvi változatában az egymásnak teljes mértékben megfeleltethető „Kompetenz”, illetve „competence” kifejezésekkel utal a „hatáskör hiányára”. Bogdandy szerint mindebből az a következtetés vonható le, hogy a „power” és a „competence” fogalmak ugyanazon jelentéssel bírnak. McGoldrick szintén e nézetet képviseli.²⁷

MacLeod, Hendry és Hyett ezzel szemben megkülönböztetik a két fogalmat. Nézetük szerint a „Community has competence for” kifejezés bevett értelme az, hogy a Közösség jogosult meghatározott *tárgykörök*, így: mezőgazdaság, kereskedelem, környezetvédelem szabályozására.²⁸ A „power” azonban nem azonosítható ezekkel a tárgykörökkel, hanem a Közösség azon konkrét jogosítványait jelenti, amelyeket a Közösség gyakorolhat e tárgykörök szabályozása érdekében.²⁹ A Közösségen belüli viszonzok szabályozása terén a „hatáskör gyakorlás” (exercise of powers) általában úgy valósul meg, hogy a Közösség nevében a Tanács vagy a Bizottság egy

²² “the legal right or authorization to act or not to act”

²³ “the basic minimal ability to do something”

²⁴ “the capacity of an official body to do something.”

²⁵ Neuwahl, Nenette, Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States: Mixed Agreements, *Common Market Law Review*, Vol. 28. (1991) No. 3. 717 – 740, 718. o., Tridimas, Takis – Eeckhout, Piet, The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism, *Yearbook of European Law*, Vol. 14. (1994) 143 – 177. o., 144. o.

²⁶ Bast – Bogdandy [2002] *i. m.* 229. o., de Búrca, Gráinne – de Witte, Bruno, The Post-Nice Delimitation of Powers, In: Arnall, Anthony – Wincott, Daniel, *Accountability and Legitimacy in the European Union* (Oxford University Press, 2002), 201 – 222. o., 207. o.

²⁷ McGoldrick, Dominic, *International Relations Law of the European Union* (Longman, London; New York, 1997), 41. o.

²⁸ MacLeod, Ian – Hendry, Ian D. – Hyett, Stephen, *The External Relations of the European Communities : A Manual of Law and Practice* (Clarendon Press, Oxford, 1996), 38. o.

²⁹ *I. m.* 39. o.

másodlagos jogforrást bocsát ki.³⁰ A külső szereplők (azaz harmadik államok, illetve nemzetközi szervezetek) irányába történő közösségi hatáskör gyakorlás a Közösség nevében történő nemzetközi szerződések megkötését, valamint a Közösség nemzetközi szervezetekben való részvételének, illetve nemzetközi jogi aktusokért viselt felelősségének meghatározását jelenti.³¹ Ilyen értelemben a „competence” inkább meghatározott területek szabályozására való *képességet*, míg a „power” valamely belső közösségi jogi aktus kibocsátására, vagy nemzetközi szerződés megkötésére, illetve külső fellépésre való *hatáskört* kell értenünk.

Számomra Bogdandynak a „power” és „competence” fogalmak azonosságára vonatkozó érvei meggyőzőnek tűnnek, éppen ezért elfogadható az az érv, hogy a magyar közösségi jogi terminológiában alkalmazott „hatáskör” (mint „power”) és „kompetencia” (mint „competence”) terminusok is megfeleltethetők egymásnak. A Szerződés magyar szövege azonban minden esetben a „hatáskört” használja,³² és a Bíróság ítéleteinek magyar nyelvű változatában is kizárólag a hatáskört találhatjuk, legyen szó akár „power”-ről, akár „competence”-ről a megfelelő angol nyelvű ítéletszövegben. Mindezek miatt úgy vélem, hogy a terminológiai helyes megoldás az, ha a disszertációban csak a „Közösség hatásköre” terminust használom és nem alkalmazom annak szinonimájaként a „Közösség kompetenciája” kifejezést. Ebben az esetben a fogalomhasználat nem lesz ellentétes MacLeod, Hendry és Hyett értelmezésével sem.

1. 2. A hatáskörök megosztására vonatkozó általános elvek a Közösség Alapító Szerződésében

A szupranacionális szervezetek³³ – a nemzetközi szervezetekhez hasonlóan – nem rendelkeznek általános jogalkotási hatáskörrel. Alapító dokumentumaik (általában

³⁰ I. m. 37. o.

³¹ I. m. 37. o.

³² Az EK-Szerződés 5. (jelenleg az EUSZ 4.) cikke szerint „A Közösség az e szerződésben ráruházott hatáskörök [...] keretén belül jár el. Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe...”. A 7. cikk (1) bekezdése értelmében „Az egyes intézmények az e szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el.” Az EK-Szerződés 300. (jelenleg az EUMSZ 218.) cikkének (1) bekezdése: „A Tanács az e bekezdésben ráruházott hatáskör gyakorlása során minősített többséggel jár el...”, 300. cikk (2) bekezdése: „Az e téren a Bizottságra ruházott hatáskörre is figyelemmel...”.

³³ Szupranacionális szervezeten Bragyova András meghatározása alapján olyan, államok által alkotott nemzetközi szervezetet értek, amely a tagállamai szuverén jogainak és alkotmányos hatásköreinek egy részét gyakorolja. [Bragyova András, Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi kérdései, in: *EU-Tanulmányok I.* (Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004) 1093. o.]

alapokmány vagy alapszerződés) határozzák meg, hogy az adott szervezet milyen területeken és milyen mértékben rendelkezik hatáskörrel, azaz elsődleges joguk forrása tartalmazza a hatáskör elosztó normákat.³⁴ Hatásköreiket e normákban meghatározottakon túlterjeszkedve nem gyakorolhatják, ezt az elvet nevezzük a „ráruházott hatáskörök elvének”,³⁵ ami annak a gondolatnak a kifejeződése, hogy az alapító államokat tekinthetjük „az alapszerződések urainak”, a szervezetek tevékenysége tehát nem terjedhet túl azokon a hatáskörökön, mint amelyek gyakorlására az alapító tagállamok felhatalmazták őket. Ennek az elvnek megfelelően a Közösség nem rendelkezik azzal a lehetőséggel, hogy saját maga számára új hatásköröket teremtsen.³⁶ Ez a sajátosság különbözteti meg a Közösséget egy államtól (és ezért tekintjük a Közösséget nemzetközi szervezetnek), amely az alkotmányának keretei között alapvetően minden terület szabályozására kiterjedő hatáskörrel bír és megilleti a saját hatáskör megteremtésére vonatkozó jogosítvány is.³⁷

A Közösség esetében is az alapító dokumentumának tartalmától függ tehát, hogy mely hatáskörök tartoznak hozzá és melyek a tagállamokhoz. A nemzetek feletti szerveződések hatáskörei ennek megfelelően különböző szempontok szerint csoportosíthatóak: a tagállamok és a szervezet közötti hatáskör megosztást illetően megkülönböztetünk kizárólagos, versengő, megosztott, kiegészítő, uralkodó és fennmaradó hatásköröket, illetve attól függően, hogy az adott hatáskört a szervezet tagjai felé vagy pedig harmadik államok, illetve nemzetközi szervezet irányába gyakorolja, belső és külső hatásköröket.

Mindezek fényében, amikor az Európai Bíróság a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörének terjedelmét vizsgálja, elsősorban a Közösség alapító szerződésének „hatáskörelosztó” általános elveit, valamint a konkrét jogalkotási

³⁴ A hatáskört konstituáló jogi rendelkezést a jogirodalomban hatáskör elosztó normának is nevezik, és mivel ez utóbbi kifejezőbb, én is ezt a terminust fogom használni, lásd: Nettesheim, Martin *Kompetenzen*, In: Bogdandy, Armin von, *Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge* (Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 2003), 415 – 477. o., 416. o.

³⁵ A kifejezés angol nyelvű megfelelője „*conferred powers*” vagy „*attributed powers*”, a francia megfelelője „*compétences d’attribution*” vagy „*pouvoirs délégués*”. A német elnevezés fejezi ki talán legmegfelelőbben azt a gondolatot, hogy a Közösség cselekvési lehetősége nem terjedhet túl a Szerződés által megszabott korlátokon: „*Grundsatz der beschränkten Einzelermächtigung*” (pontos fordítása: a korlátozott felhatalmazás elve).

³⁶ Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra, *Európai közjog és politika* (Complex, Budapest, 2007), (a továbbiakban: Kende – Szűcs – Jeney [2007]), 755. o.

³⁷ *i. m.* 755. o., Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M., *International Institutional Law: Unity Within Diversity* (4th ed., Martinus Nijhoff, Leiden, 2003). 157. o. A saját hatáskör megteremtésére vonatkozó hatáskör megnevezésére a német szakirodalom alapján a magyar jogi terminológiában is használatos a „Kompetenz/Kompetenz” kifejezés (lásd: Kende – Szűcs – Jeney [2007] *i. m.* 755. o.).

felhatalmazást megfogalmazó rendelkezéseit indokolt alapul vennie. Arra a kérdésre, hogy a bíróságok döntéseik meghozatala során valójában mennyiben vannak tekintettel a Szerződésre, illetve mennyiben vesznek figyelembe egyéb érveket, a disszertáció alábbi fejezeteiben bemutatandó esetekben fogom a választ keresni. Az alapító szerződésben rögzített hatáskörelosztó elveket azonban itt a disszertáció elején kívánom bemutatni.

Az EK-Szerződés 5. cikkének (1) bekezdése [jelenleg az EUSZ 5. cikkének (2) bekezdése] kifejezetten rögzíti a már előbb említett ráruházott hatáskörök elvét.³⁸ A Szerződés azonban olyan célkitűzéseket is kijelöl a Közösség számára, amelyek eléréséhez nem ruházta fel kifejezetten hatáskörrel. Az ilyen „értelmezési hézagok” kiegészítésére szolgál az EK-Szerződés 308. (jelenleg az EUMSZ 352.) cikkében megfogalmazott hatásköri szabály,³⁹ amely szerint „Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.” A 308. cikk ugyanakkor kiegészítő jogalként is meghivatkozható, amennyiben a kibocsátandó másodlagos jogforrás olyan szabályokat is tartalmaz, amelyek meghozatalára vonatkozó hatáskör nincs rögzítve a Szerződésben.⁴⁰

A maastrichti szerződésmódosítás vezette be a vertikális hatalommegosztás garanciájának érdekében⁴¹ a szubszidiaritás elvét. Az EK-Szerződés 5. cikkének (2) bekezdése [jelenleg az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése] értelmében: „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten

³⁸ Ennek értelmében „A Közösség az e szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el.”

³⁹ Szalayné Sándor Erzsébet, *Az Európai Unió közjogi alapjai* (Budapest, Pécs: Dialóg Campus, 2003), (a továbbiakban: Szalayné Sándor Erzsébet [2003]) 92. o., Toth, A. G., *The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty*, *Common Market Law Review*, Vol. 29. (1992) No. 6. 1079 – 1105. o. (a továbbiakban: Toth [1992]), 1082. o. Chronowski a 308. cikkben foglalt rendelkezést a „pótlólagos kompetencia szabályának” nevezi (Chronowski Nóra, *„Integrálódó” alkotmányjog* (Dialóg Campus, Budapest-Bécs, 2005), a továbbiakban: Chronowski [2005], 84. o.).

⁴⁰ I. m. Lásd többek között az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 467/2001/EK tanácsi rendeletet (HL L 67. 2001. 06. 20., 1. o.).

⁴¹ Chronowski [2005] *i. m.* 84. o.

jobban megvalósíthatók.”. A szubszidiaritás elve – ellentétben a 308. cikkel – nem a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás „mértékegységének” tekinthető, hanem arra vonatkozóan ad iránymutatást, hogy – valamely, a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartozó partikuláris területen – a Közösség vagy a tagállam gyakorolja-e a már meglévő hatáskörét.⁴² Az 5. cikk (2) bekezdése tehát önmagában nem is szolgálhat egy másodlagos közösségi jogi aktus jogalapjaként.⁴³

A túl általánosan megfogalmazott szabályt olvasva nehezen dönthető el, hogy a konkrét esetben a szubszidiaritás elve alapján a Közösséget vagy a tagállamokat illeti-e meg a hatáskörgyakorlás joga. Az értelmezési problémák legfőképpen az alábbi előfeltételekből adódnak: „a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani”, valamint „a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók”.⁴⁴ Pontosításra szorul tehát minden esetben az „elégtelenségkritérium” és a „hatékonyságkritérium”.⁴⁵ A szubszidiaritás elvének alkalmazása sokszor azért is problémát jelent, mert – ahogyan az alábbiakban látni fogjuk – a Szerződés alapján sokszor nem határozható meg, hogy mely területek tartoznak a Közösség kizárólagos hatáskörébe.⁴⁶

Az alapító szerződések végrehajtásának, az abból eredő feladatok jóhiszemű teljesítésének kötelezettsége a nemzetközi jog „pacta sunt servanda” alapelvéként is kötelezi a Közösség tagállamait, de külön rögzíti ezt az EK-Szerződés is,⁴⁷ amelynek 10. cikke [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése] szerint „A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”

⁴² Kecskés [2009] *i. m.* 747. o., MacLeod [1996] *i. m.* 39. o., Toth [1992] *i. m.* 1082. o.

⁴³ Toth [1992] *i. m.* 1082. o.

⁴⁴ Szalayné Sándor Erzsébet [2003] *i. m.* 96. o.

⁴⁵ *i. m.* 96. o.

⁴⁶ Craig, Paul - de Búrca, Gráinne, *EU law: text, cases, and materials* (4th ed., Oxford University Press, Oxford, 2008) 101. o.

⁴⁷ Szalayné Sándor Erzsébet [2003] *i. m.* 97. o.

1. 3. A vertikális hatáskör-megosztásra vonatkozó hatáskör-típusok jelentéstartalma

Annak érdekében, hogy a Közösség külső hatásköreinek meghatározására vonatkozó bírósági esetjogot a megfelelő fogalmak alapul vételével vizsgálhassuk, tisztáznunk kell azt a kérdést, hogy a Közösség és a tagállamok viszonyában milyen „hatáskör-típusokat” különböztethetünk meg, és az egyes típusokat jelölő kategóriák milyen jelentéstartalommal bírnak.

Az Európai Bíróság és a vonatkozó jogirodalom szóhasználatában az alábbi fogalmakkal találkozhatunk: „kizárólagos hatáskör”, „megosztott hatáskör”, „párhuzamos hatáskör”, „versengő hatáskör”, „kiegészítő hatáskör”. E fogalmak értelmezése sem az esetjogban, sem a jogirodalomban nem konzekvens.

A Közösség alapító szerződése a közösségi és a tagállami hatáskörmegosztás kérdését nem a szövetségi államok alkotmányában alkalmazott eszközök segítségével oldja meg.⁴⁸ A szövetségi alkotmányok ugyanis általában felsorolják, hogy melyek azok a feladatok, amelyeket kizárólag szövetségi szinten, és melyek azok, amelyeket kizárólag tagállami szinten láthatóak el, ezzel szemben a Közösség alapító szerződése nem tartalmaz hatásköri katalógust,⁴⁹ amely előírná, hogy mely szabályozási területek tartoznak a Közösség, illetve a tagállamok kizárólagos hatáskörébe, illetőleg melyek egyéb hatáskör-kategóriába. A hatáskörök megosztásának egyértelműbbé tétele indokolhatná egy hatásköri katalógus beiktatását a Szerződésbe.⁵⁰ Ennek szükségességét az is alátámasztja, hogy a Szerződés a szubszidiaritás elvét deklaráló rendelkezésében⁵¹ – annak ellenére, hogy

⁴⁸ Kende – Szűcs – Jeney [2007] i. m. 744. o.

⁴⁹ i. m. 744. o.

⁵⁰ Ugyanakkor szeretném hangsúlyozni, hogy a hatásköri katalógus sem jelent teljes garanciát arra, hogy a szövetségi állam és a tagállamok (a Német Szövetségi Köztársaság esetében a szövetségi állam és a tartományok) közötti hatáskörmegosztás minden esetben egyértelmű. Így az USA alkotmánya 1. cikkelyének 8. szakasza értelmében a szövetség kongresszusa hatáskörrel rendelkezik a számára kifejezetten meghatározott területeken túl olyan törvények megalkotására is, amelyek *szükségesek és megfelelőek* (*necessary and proper*) az alkotmányban kifejezetten ráruházott hatáskörök érvényesítése érdekében. (E rendelkezés megnevezése a továbbiakban „a szükséges és megfelelő intézkedések klauzulája” [*necessary and proper clause*]). A „szükséges és megfelelő” fordulat ez esetben igen tágan értelmezhető és (az Európai Bírósághoz hasonlóan) az USA Legfelsőbb Bíróságának volt a feladata az, hogy megállapítsa „szükséges és megfelelő” intézkedések körét, ily módon azokat a területeket is, ahol az alkotmány hatásköri katalógusán túl a szövetség rendelkezik hatáskörrel (a kapcsolódó *McCulloch v. Maryland* eset részletesebb ismertetését lásd a disszertáció „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetében.

⁵¹ A Szerződés fent idézett 5. cikkének (2) bekezdése

nem határozza meg, mely területeken rendelkezik a Közösség kizárólagos hatáskörrel – használja a „kizárólagos közösségi hatáskör” kifejezést.⁵²

Mindezen túl az is problémát jelent, hogy a Szerződés nagyon sok esetben általánosan fogalmaz és így az egyes, jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezésből sem tűnik ki egyértelműen, hogy az alapítók milyen terjedelmű (kizárólagos, a tagállamokkal versengő, megosztott) hatáskört kívántak biztosítani a Közösségnek az adott jogterületen.⁵³ Így a Szerződés legtöbb rendelkezéséből az sem derül ki, hogy csupán a belső normaalkotásra, vagy egyidejűleg a külső kapcsolatok gyakorlásához szükséges jogi eszközök meghozatalára vonatkozóan is felruházták a Közösséget hatáskörrel. A Szerződés szövegét alapul véve tehát nem tudjuk megállapítani, hogy az alapító államok milyen hatáskör kategóriák alapul vételével kívánták megosztani a hatásköröket a Közösség és a tagállamok között.

A Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás alapszerződési szintű rendezetlensége következményeként az Európai Bíróságra hárult az a feladat, hogy meghatározza, egyes szabályozási területek mely hatáskör kategóriába tartoznak. A Bíróság, illetve a főtanácsnokok fogalomhasználata azonban sok esetben ellentmondásos: döntéseikben, illetve indítványaikban általában „kizárólagos”, „párhuzamos” és „megosztott” hatáskör típusokat különítenek el, de ezeken belül a „párhuzamos” és a „megosztott” jelzőket legtöbbször szinonimaként használják.⁵⁴ A bírósági döntések és az indítványok szövegében ritkábban találkozhatunk a „versengő hatáskör” terminussal, mely ugyanazzal a jelentéstartalommal bír, mint a

⁵² Van Ooik kifejezetten a szubszidiaritás elvének a Maastrichti Szerződéssel való bevezetéséhez köti a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó területek definiálásának szükségességét. [Van Ooik, Ronald, *The European Court of Justice and the Devision of Competence in the European Union*, in: Obradovic, Daniela – Lavranos, Nikolaos, *Interface between EU Law and National Law* (Europa Law Publishing, 2007) 11 – 40. o., 14. o., a továbbiakban: Van Ooik [2007] Ugyanígy Szalayné Sándor Erzsébet (Szalayné Sándor Erzsébet [2003] *i. m.* 93. o.)

⁵³ Kivételes esetként lehet megemlíteni a 133. cikk (6) bekezdésének (2) albekezdését, melynek értelmében: „...a kulturális és audiovizuális szolgáltatások, az oktatási szolgáltatások, valamint a szociális és humán-egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások [...] a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartoznak.” E rendelkezés részletes elemzését lásd a „*A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága*” című fejezetben.

⁵⁴ A „párhuzamos hatáskör” és „megosztott hatáskör” fogalmak szinonimaként történő használatára kiváló példaként szolgál Kokott főtanácsnok C-308/06 ügyben indítványának 31. pontja, mely szerint: „A Bíróság korábban megállapította, hogy a tengerjogi egyezményrel sajátos összefüggésében, a *megosztott hatásköröknek* a Közösségre való átruházása megállapíthatóságához szükség van az egyezmény hatálya alá tartozó tárgykörökben közösségi szabályok létezésére, amelyek hatóköre és természetüze egyébként közömbös. Más szóval a Tengerjogi egyezmény hatálya alá tartozó területeken a Közösség legalábbis *párhuzamos hatáskörrel* rendelkezik az ott szabályozott kérdések tekintetében, amennyiben létezik alkalmazandó közösségi jog, függetlenül attól, hogy a közösségi szabályozás kizárólagos vagy a tagállamok megőriztek szabályozási hatáskört.”

„megosztott”, illetve „párhuzamos” hatáskör.⁵⁵ A Bíróság és a főtanácsnokok e három szinonim fogalom alatt mindazon területeket értik, amelyek nem tartoznak a Közösség kizárólagos, illetőleg az EK Szerződés 308. (jelenleg az EUMSZ 352.) cikke szerinti kiegészítő hatáskörébe. Ha viszont nem azt a kérdést vizsgálja a Bíróság, hogy egy adott szabályozási területen hogyan oszlik meg a hatáskör a Közösség és a tagállamok között, hanem azt, hogy a Közösség kizárólag a saját nevében vagy a tagállamokkal együttesen jogosult egy konkrét egyezmény aláírására, illetve megkötésére, akkor mindig a „Közösség által kizárólagos hatáskörében”, vagy a „tagállamokkal megosztott hatáskörben” aláírt, illetve megkötött egyezmény kifejezést használja (ilyenkor tehát semmilyen esetben nem jöhet szóba a „párhuzamos hatáskörben megkötött” kifejezés).⁵⁶ Kivételes esetben találkozhatunk az esetjogban a „kiegészítő közösségi hatáskör” fogalommal, érte ezen a Közösségnek a fent idézett 308. cikk szerinti hatáskörét.⁵⁷

Mindezek fényében nem meglepő, hogy a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörök megosztásának megítélése nem egységes a jogirodalomban sem.

Bast és Bogdandy a közösségi hatáskörök három fajtáját különítik el aszerint, hogy azok hogyan érintik a tagállami hatásköröket: 1.) kizárólagos közösségi hatáskörök (*exclusive powers*), 2.) versengő hatáskörök (*concurrent powers*), 3.) párhuzamos vagy megosztott hatáskörök (*parallel or shared powers*), valamint ez utóbbiak alkategóriájának tekinthető nem szabályozó vagy kiegészítő hatáskörök (*non-regulatory or complementary powers*). A Közösségi kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken a tagállamok egyáltalán nem alkothatnak jogot. A versengő hatáskörök abban különböznek a kizárólagos hatásköröktől, hogy ezeken a területeken a tagállamok jogosultak önálló jogi aktusok kibocsátására, abban az esetben, ha a Közösség még nem gyakorolta a hatáskörét. A tagállamok versengő hatásköre tehát ténylegesen csak addig áll fenn, amíg a Közösség nem alkotott jogi aktust.⁵⁸ A párhuzamos hatáskör ezzel szemben azt jelenti, hogy mind a Közösség, mind a tagállamok kibocsáthatnak jogi normákat, és a tagállamok jogalkotási lehetőségét nem zárja az a tény, hogy az adott területen a Közösség már gyakorolta a

⁵⁵ Lásd többek között Léger főtanácsnok C-277/02 ügyben hozott indítványának 8. pontját (C-277/02 *EU-Wood-Trading GmbH kontra Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH*. EBHT [2004] I-11957.)

⁵⁶ Lásd többek között a C-431/05 ítélet 33. pontját, C-347/03 ítélet 76. pontját, a 2/91. vélemény 36. pontját

⁵⁷ Lásd többek között Kokott főtanácsnok C-403/05 ügyben hozott indítványának 82. pontját.

⁵⁸ Bast – Bogdandy [2002] *i. m.* 241 – 248. o.

hatáskörét.⁵⁹ A Közösség kiegészítő hatáskörei alá tartozó területeken a tagállamok rendelkeznek jogalkotási hatáskörrel, a Közösség csupán a tagállamok aktusait támogató vagy kiegészítő aktusokat hozhat.⁶⁰

O’Keeffe Basthoz és Bogdandyhoz hasonlóan 1.) kizárólagos, 2.) megosztott és 3.) versengő hatásköröket különböztet meg.⁶¹ A kizárólagos közösségi hatáskör fogalmát ugyanúgy értelmezi, mint Bast és Bogdandy.⁶² A megosztott és a versengő hatáskör fogalmát is ugyanabban az értelemben használja, azonban a párhuzamos hatáskör fogalmát a versengő hatáskör szinonimájának tekinti.⁶³ Kecskés és Lenaerts értelmezése ettől annyiban tér el, hogy a párhuzamos hatáskör alatt a Bast, Bogdandy és O’Keeffe szerinti versengő hatáskört értik. Úgy vélik, ez a „párhuzamos jogosítvány” akkor válik versengővé, ha a Közösség oly módon gyakorolta a jogosítványát, hogy a tagállamok számára újabb jogalkotási felhatalmazást teremt, vagyis visszaszámztatja a jogalkotási hatáskört nemzeti szintre.⁶⁴

A hatályba nem lépett Európai Alkotmány volt az első alapító szerződési szintű dokumentum, amely hatásköri katalógust is tartalmazott. Az Alkotmány I-13 cikke az Unió kizárólagos hatáskörébe, az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe, valamint az Unió kiegészítő hatáskörébe tartozó területeket különíti el. Az Alkotmány I-12. cikk (1) bekezdése értelmében „Ha egy meghatározott területen az Alkotmány kizárólagos hatáskört ruház az Unióra, e 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

⁵⁹ *i. m.* 247. o. Ugyanezt a jelentéstartalmat tulajdonítja a kizárólagos, versengő és párhuzamos hatáskör-típusoknak Kende, Szűcs és Jeney (Kende – Szűcs – Jeney [2007] *i. m.* 773. és 775. o.). Mindemelllett ők azt is hangsúlyozzák, hogy a párhuzamos hatáskörben megalkotott tagállami szabályozás sem lehet ellentétes a közösségi joggal. (*i. m.* 775. o.)

⁶⁰ Bast – Bogdandy [2002] *i. m.* 249. o. Bast és Bogdandy nézetével megegyező értelemben használja a kizárólagos - versengő hatáskör fogalmakat Blutman [Blutman László, *EU-jog – működésben* (Bába Kiadó, Szeged, 2004) 97 - 100. o.]

⁶¹ O’Keeffe, David, Exclusive, concurrent and shared competence, In: Dashwood, Alan – Hillion, Christophe, *The General Law of E.C. External Relations* (Sweet & Maxwell, London, 2000) 179 – 199., 183. o. Hasonlóan O’Keeffehez szinonimaként használja a „versengő” és a „párhuzamos” jelzőt Emiliou (Emiliou, Nicholas, The Allocation of Competence Between the EC and its Member States in the Sphere of External Relations, in: Emiliou, Nicholas – O’Keeffe, David, *The European Union and World Trade Law* (Wiley, 1996) 31 – 45. o., 36. o.)

⁶² *i. m.* 181. o.

⁶³ *i. m.* 193. o.

⁶⁴ Kecskés [2009] *i. m.* 586. o., Lenaerts, Koenrad, Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community, *Common Market Law Review*, Vol. 28. (1991) No. 1. 13. o. Ezen állásponttal összhangban különíti el a versengő és a párhuzamos hatáskörök kategóriáját Osztoivits is. [Osztoivits András, Az Európai Közösség alapító szerződésének 5. cikke, in: Osztoivits András, *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata - 1.) Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról* (CompLex, Budapest, 2008) 26 - 27. o.]

aktusok végrehajtása.” Ugyanezen cikk (2) bekezdése a megosztott hatáskör fogalmát a következőképpen határozta meg: „[h]a egy meghatározott területen az Alkotmány a tagállamokkal megosztott hatáskört ruház az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörükkel csak olyan mértékben élhetnek, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról”. Az (5) bekezdés szerint pedig a tagállamok hatáskörébe tartozó területeken az Unió annyiban rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására, amennyiben nem vonja el a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit.

Van Ooik és Wessel úgy vélik, hogy az Alkotmány hatásköri katalógusa a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás jelenlegi rendszerét deklarálta, éppen ezért hatályba nem lépése ellenére is irányadónak tekinthető az Alkotmány szerinti kategorizálás.⁶⁵ Van Ooik azonban az Alkotmányban említett három típus mellett egy negyedik kategóriát: a fennmaradó hatáskörök kategóriáját is megkülönbözteti; álláspontja szerint ebbe a hatáskör-típusba tartoznak azon intézkedések, amelyeket a Közösség a 308. cikk alapján meghozhat (láthatjuk, hogy Van Ooik a közösségi bíróságok által „kiegészítőnek” tipizált hatáskört nevezi „fennmaradó hatáskörnek”).⁶⁶

Van Ooik és Wessel meglátását igazolja az a tény, hogy az Európai Unió működéséről szóló lisszaboni szerződés az Európai Alkotmány szövegével szinte szó szerint megegyezően rendelkezik a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörök megosztásáról. Így a Lisszaboni Szerződés⁶⁷ is megkülönböztet 1.) az Unió kizárólagos hatáskörébe 2.) az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe, valamint 3.) az Unió kiegészítő hatáskörébe tartozó területeket. Az egyes hatáskör kategóriák fogalmait is ugyanúgy határozza meg, mint az Alkotmány.⁶⁸

⁶⁵ Van Ooik [2007] *i. m.* 13. o., Wessel, Ramses, Integration by Stealth: on the Exclusivity of Community Competence, in: Obradovic, Daniela – Lavranos, Nikolaos, *Interface between EU Law and National Law* (Europa Law Publishing, 2007), 41 – 49. o., 43. o.

⁶⁶ Van Ooik [2007] *i. m.* 30. o.

⁶⁷ A reformszerződés által bevezetett módosítások részletes bemutatását és értékelését lásd többek között: Angyal Zoltán, Reformszerződés - vagy amit akartok? *Európai Tükör* (2007) No. 9. 14 –29. o., Thomas Oppermann, Die Europäische Union von Lissabon, *Deutsches Verwaltungsblatt* (2008) Vol. 123. No. 8., 473 – 483.; Robert Schütze, Lisbon and the federal order of competences: a prospective analysis, *European Law Review*, (2008) Vol. 33. No. 5. 709 – 722. o.

⁶⁸ Az Alkotmány Szerződés és a Reformszerződés által bevezetni kívánt módosítások összehasonlítását lásd: Angyal Zoltán, Alkotmányszerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei, *Jogtudományi Közlöny*, (2008) No.4. 179 –190. o. Corthaut,

Az Alkotmányba, illetve később a Lisszaboni Szerződésbe foglalt hatásköri katalógusban a vertikális hatáskörmegosztás terén megkülönböztetett hatáskör kategóriák lényegében megegyeznek a szövetségi alkotmányok katalógusaiban deklarált hatáskör típusokkal. Az uniós hatásköri katalógusok inkább abban térnek el a szövetségi katalógusoktól, hogy a szövetségi alkotmányokban világosan kirajzolódik a horizontális hatáskörmegosztás struktúrája is, és éppen ezért ezen alkotmányok egyértelműen rögzítik, hogy a hatásköri katalógus kifejezetten a törvényhozó hatalmat képviselő szervek közötti vertikális hatáskörmegosztást szabályozza. Az uniós katalógusok ezzel szemben az Unió, mint egész és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásról rendelkeznek.

A német alkotmány kizárólagos (*ausschließlich*) szövetségi, versengő (*konkurrierend*) és a Szövetség keret-törvényalkotási (*rahmengesetzgebende*) hatáskörébe tartozó területeket különböztet meg.⁶⁹ Az alkotmány 71. cikke értelmében „A Szövetség kizárólagos törvényhozói jogkörén belül a tartományok csak akkor és annyiban rendelkeznek törvényhozói jogkörrel, amennyiben azokat szövetségi törvény erre kifejezetten felhatalmazta.” A 72. cikkének (1) bekezdése szerint pedig „A versengő törvényhozás körén belül a tartományok csak akkor és annyiban rendelkeznek törvényhozói jogkörrel, amíg és amennyiben a Szövetség nem él saját törvényhozói jogaival.”

Az USA alkotmánya nem határolja el a szövetségi törvényhozás kizárólagos hatáskörébe, illetőleg a szövetségi és a tagállami törvényhozás versengő hatáskörébe tartozó tárgyköröket, hatásköri katalógusa abban áll, hogy pontosan meghatározza azokat a területeket, ahol a Kongresszus rendelkezik törvényalkotó hatáskörrel. A taxatív felsorolásból következik, hogy a tagállami szervek minden olyan tárgykörben törvényhozási hatáskörrel rendelkeznek, amelyeket az alkotmány nem utal kifejezetten a Kongresszus hatáskörébe.⁷⁰ A tagállamok mindezekén túl a

Tim, Plus ça change, plus c'est la même chose ? A comparison with the Constitutional Treaty, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2008) No. 1. 21-34. o., Walker, Neil, Not the European Constitution, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2008) No. 1, 135 – 141. o.

⁶⁹ Kilper, Heiderose – Lhotta, Roland, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland* (VS Verlag, 1996), 101. o.

⁷⁰ Badó Attila – Bóka János, Az Egyesült Államok jogrendszere, in: Badó Attila – Bencze Mátyás, *Betekintés a jogrendszerek világába* (Studio Batiq, Szeged, 2007), 58 – 89. o., 66. o. (a továbbiakban: Badó – Bóka [2007])

Kongresszus hatáskörébe tartozó területeken is hozhatnak hézagpótló, kiegészítő törvényeket, amennyiben ezek nem ütköznek a szövetségi joggal.⁷¹

Kérdésként merül fel tehát, hogy az USA alkotmányának hatásköri katalógusában felsorolt területeken kizárólag a Kongresszus alkot-e törvényt vagy a hatáskör valamilyen formában (vagyis valamely, fentebb vizsgált hatáskör kategóriának megfelelően) megoszlik a szövetségi és a tagállami törvényhozó között. Hamilton szerint „az állami kormányzatok nyilvánvalóan megtartanák a szuverenitással járó mindazon jogköröket, amelyekkel korábban rendelkeztek és amelyeket [az alkotmány] nem ruházott át *kizárólag* az Egyesült Államokra.”⁷² Az állami szuverenitás kizárólagos átruházásának (vagyis a kizárólagos szövetségi hatásköröknek) Hamilton három esetét különítette el: „1. ha az alkotmány valamilyen tekintetben kizárólagos hatalommal ruházza fel az uniót; 2. ha egy rendelkezéssel felhatalmazást ad az uniónak, s egy másik rendelkezéssel megvonja az államoktól ugyanezt a felhatalmazást; 3. ha olyan hatáskört ad az uniónak, amellyel az egyes államok hasonló hatásköre teljesen és tökéletesen ellentétes és összeegyeztethetetlen lenne.”⁷³ A tagállamok versengő hatáskörébe tartoznak ezzel szemben azok a területek, amelyeken mind a szövetségi, mind a tagállami szerv gyakorolhatja törvényhozó hatáskörét.⁷⁴ A Kongresszus a hatásköri katalógusban felsoroltakon túl

⁷¹ i. m. 66. o.

⁷² Hamilton New York állam népéhez intézett 1788. január 2-i értekezése, a *Föderalista* 32. sz., In: Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John, *A föderalista – Értekezések az amerikai alkotmányról* (Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998), 233. o. (a továbbiakban: Hamilton – Madison – Jay [1998])

⁷³ I. m. 234. o. E három esetet Hamilton az alábbi példákkal szemléltette: 1.) „Az I. cikkely 8. szakaszának utolsó előtti bekezdése leszögezi, hogy a kongresszus „kizárólagos törvényalkotásra” jogosult a kormányzék helynek kijelölt körzetben.” (Ez az egyetlen eset, amikor az USA alkotmányának hatásköri katalógusa *expressis verbis* a Kongresszus kizárólagos hatáskörébe utal egy szabályozási területet.) 2.) „Ugyanennek a szakasznak (vagyis az I. cikkely 8. szakaszának) 1. bekezdése felhatalmazza a kongresszust ’az adók, a vámok, az illetékek és járulékok kivetésére és behajtására’, ugyanannak a cikkelynek a 10. szakasza a 2. bekezdésben pedig kimondja, hogy ’az államok csak a Kongresszus hozzájárulásával vehetnek ki kiviteli vagy behozatali illetéket és vámot,[...]’ Ebből adódnék az unió kizárólagos felhatalmazása kiviteli vagy behozatali vámok kiszabására [...]; ezt a jogkört azonban korlátozza egy másik bekezdés, amely kimondja, hogy tagállamból exportált árucikkekre nem vehető ki adó és nem szabható ki vám; e megszorítás következtében az előírás csakis a behozatali vámokra érvényes.” (Vagyis a második, Hamilton által meghatározott eset alapján a szövetség a behozatali vámok kivetésére rendelkezik kizárólagos hatáskörrel.) 3.) „A harmadikra vonatkozólag lásd azt a bekezdést, amely kimondja, hogy a kongresszus hatáskörébe tartozik ’az Egyesült Államok területén az állampolgárság megszerzésének EGYSÉGES SZABÁLYOZÁSA’. Ez szükségképpen kizárólagos jog, mivel ha mindegyik államnak joga lenne a KÜLÖN SZABÁLYOZÁSRA, nem lehetne szó EGYSÉGES SZABÁLYOZÁSRÓL.” (Hamilton, 234. o.)

⁷⁴ Levy, Leonard W. (ed.), *The Encyclopedia of the American Constitution* (New York: Macmillan Publishing Company, 1986, 1992)

versengő, sőt akár kizárólagos hatáskört is szerezhethet a „szükséges és megfelelő intézkedések klauzulája” alapján.⁷⁵

Megállapíthatjuk, hogy mind a jogirodalom, mind az Európai Alkotmány, illetve a Lisszaboni Szerződés egységesen, és német alkotmány kizárólagos hatáskör definíciójával, valamint Hamilton értelmezésével összhangban értelmezi a kizárólagos közösségi hatáskör fogalmát. Mindez teljes mértékben indokolttá teszi, hogy a disszertációban a kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozó területek alatt azon szabályozási tárgyköröket értsem, amelyekben kizárólag a Közösség alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust (a tagállamok csak annyiban, amennyiben őket a Közösség erre felhatalmazza, vagy ha a tagállami intézkedés célja a Közösség által elfogadott jogi aktusok végrehajtása). Az Alkotmány és a Lisszaboni Szerződés, továbbá Bast és Bogdandy meghatározása is egységes a „kiegészítő hatáskörök” fogalmára vonatkozóan: ezeken a területeken elsősorban a tagállamok rendelkeznek jogalkotási hatáskörrel, a Közösség csupán a tagállamok aktusait támogató vagy kiegészítő aktusokat hozhat. Így indokoltnak látom a dolgozatban e definíciót elfogadva a „kiegészítő hatáskör” kifejezést használni.

Az ellentmondásokat leginkább a „párhuzamos”, a „megosztott”, illetve a „versengő” hatáskör fogalmak értelmezései között fedezhetjük fel. Láthatjuk, hogy az Alkotmány, illetve a Lisszaboni Szerződés e három kategória közül kizárólag a „megosztott hatáskör” fogalmat használja; e fogalom meghatározásából viszont kitűnik, hogy azokat a jelentési mezőket érti alatta, amelyeket Bast, Bogdandy és O’Keefe „versengő hatáskör” alatt. E dokumentumok tehát nem tesznek különbséget azon területek között, ahol a tagállam addig alkothat jogot, amíg az Unió nem gyakorolta hatáskörét, illetve azon tárgykörök között, amelyeken a tagállam – az Unió párhuzamos jogalkotásától függetlenül – továbbra is gyakorolhatja a hatáskörét. Az Alkotmány, illetve a Lisszaboni Szerződés kategorizálásából tehát az tűnik ki, hogy nem is létezik olyan szabályozási tárgykör, ahol a tagállamok megőrzik hatáskörüket abban az esetben is, ha az Unió már alkotott jogi aktust az adott területen. Meglátásom szerint a hatáskörök ilyenfajta kategorizálása a szövetségi államok alkotmányos berendezkedését tükrözi vissza, de a Közösség jelenlegi alkotmányos struktúrájával még nincsen összhangban; ezt az álláspontot kívánom alátámasztani a disszertációban bemutatandó esetekhez fűzött értékelő

⁷⁵ Ennek ismertetését lásd fent.

megjegyzéseimben is. Éppen ezért a dolgozatban megkülönböztetve fogom használni a „megosztott hatáskör” fogalmat (értve ezen Bogdandyval összhangban minden olyan területet, ahol mind a Közösség, mind a tagállamok kibocsáthatnak jogi normákat, és a tagállamok jogalkotási lehetőségét nem zárja az a tény, hogy az adott területen a Közösség már gyakorolta a hatáskörét) és a „versengő hatáskör” fogalmat (amely kategória alá tartozó területeken a tagállamok addig jogosultak önálló jogi aktusok kibocsátására, amíg a Közösség nem gyakorolta a hatáskörét). A „párhuzamos” hatáskör fogalom értelmezése egyrészt ellentmondásos mind a jogirodalomban, mind az esetjogban, másrészt nem ad hozzá semmi eredetit a fent vázolt tipológiához, ezért e kifejezés használatát mellőzni fogom a disszertációban.

1. 4. A kizárólagos közösségi és a versengő hatáskör kategóriákba tartozó jogterületek

A fenti alfejezetben bemutatott elemzés annak meghatározására irányult, hogy a Közösség és a tagállamok viszonyában milyen „hatáskör-típusokat” különböztethetünk meg, és az egyes típusokat jelölő kategóriák milyen jelentéstartalommal bírnak. Az alábbiakban azt kívánom megvizsgálni, hogy a kizárólagos és a versengő hatáskör típusokba a közösségi jog mely konkrét területei tartoznak. A disszertáció további fejezeteinek vizsgálódási tárgyát képező esetekben ugyanis e hatáskör kategóriákba tartozó jogterületek vonatkozásában elemzem a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörének terjedelmét.

1. 4. 1. A közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó területek

A Bíróság esetjoga és a jogirodalom képviselőinek többségi álláspontja is egységes abban a tekintetben, hogy a közösségi kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken a tagállamok egyáltalán nem bocsáthatnak ki jogi aktusokat.⁷⁶ Eltérőek azonban a vélemények a kizárólagos közösségi hatáskör eredetét illetően. Ez a véleménykülönbség arra vezethető vissza, hogy az egyes szerzők különbözőképpen

⁷⁶ 3, 4, 6/76 *Kramer* [1976] ECR 1279. 30 – 33.; 804/79 *Blzottság kontra Egyesült Királyság* [1981] ECR 1045. 17 – 18; Case C-405/92 *Mondiet* [1993] ECR I-6133 12.; Ooik, The European Court of Justice and the Devision of Competence, 17. o., Bast – Bogdandy [2002] *i. m.* 241. o., Schütze, Robert, Parallel External Powers in the European Community: From 'Cubist' Perspective Towards 'Naturalist' Constitutional Principles?, *Yearbook of European Law*, Vol. 25. (2005) 225 – 274. o. (a továbbiakban: Schütze [2005]) 260. o.

értelmezik az előfoglalás (pre-emption) elvének jelentését. Így az egyik álláspont szerint a Közösség kizárólagos hatásköre csupán a Szerződés felhatalmazásán alapulhat,⁷⁷ míg a másik nézet értelmében a Közösség jogalkotása is „előfoglalhat” olyan területeket, amelyek eredetileg a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartoztak, és ily módon – a tagállamokat a párhuzamos jogalkotás lehetőségétől megfosztva – kizárólagossá teheti a Közösség hatáskörét a másodlagos közösségi jogi aktusok által szabályozott tárgykörökben.⁷⁸

E nézetek részletes ismertetését megelőzően az előfoglalás elvének közösségi jogi szerepéről kívánok röviden szólni. Az előfoglalás elvét – az Egyesült Államok alkotmányos doktrínáját⁷⁹ alapul véve – a Bíróság a Simmenthal ítéletében tette a közösségi jogelvek részévé,⁸⁰ az alábbiakat kimondva:

„...a közösségi jog elsőbbségének elve alapján⁸¹ a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó aktusai a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében nemcsak azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük ténye folytán – a tagállamok nemzeti jogának valamennyi, a közösségi joggal ellentétes rendelkezését [...] alkalmazhatatlanná teszik, hanem – mivel e rendelkezések és jogi aktusok szerves részét képezik a tagállamok területén alkalmazandó jogrendszereknek, és ez utóbbi

⁷⁷ Schütze [2005] *i. m.* 260 – 265. o.

⁷⁸ Bast – Bogdandy [2002] *i. m.* 242 – 243. o., Holdgaard, Rass, The European Community’s Implied External Competence after the Open Skies Cases, *European Foreign Affairs Review* Vol. 8. (2003) No. 3. 365 – 394. o. (a továbbiakban: Holdgaard [2003]) 368 – 370. o., O’Keeffe, Exclusive, concurrent and shared competence, McGoldrick, *International Relations Law of the European Union* (Longman, 1997), (a továbbiakban: McGoldrick [1997]), 68 – 69. o.

⁷⁹ Az előfoglalás elve közösségi jogi és Egyesült Államok joga beli jelentésének összehasonlítását lásd: Stein, Eric – Sandalow, Terrance, On the Two System: an Overview, In: Stein, Eric – Sandalow, Terrance (eds.), *Courts and Free Markets: Perspectives from the United States and Europe* (Oxford University Press, 1982) Vol. I., 1 – 46. o., 33 – 35. o.

⁸⁰ Cross, Eugene, Daniel, Pre-emption of Member States Law in the European Economic Community: A Framework of Analysis, *Common Market Law Review*, Vol. 29 (1992) No. 3. 447 – 472. o., 449. o. A Cross-féle pre-emption analízis részletes magyar nyelvű elemzését lásd: Kecskés [2005] *i. m.* 605 – 611. o.

⁸¹ Láthatjuk, hogy a Bíróság a közösségi jog elsőbbségének elvéből vezette le az előfoglalás elvét. A két elv viszonyának elemzése nem kapcsolódik szervesen a disszertáció által vizsgált problémakörhöz, éppen ezért e kérdéssel e fejezetben nem kívánok foglalkozni, de részletes elemzésekkel találkozhatunk a jogirodalomban, lásd többek között: Jacob – Karst, The ‘Federal’ Legal Order, Capelletti, Mauro – Seccombe, Monica – Weiler, Joseph H. H. (eds.), *Integration through Law*, Vol. I., Book. 3. (de Gruyter, Berlin, 1986) 169 – 243 o., (a továbbiakban: Jacob – Karst [1986]), 237. o., Kecskés [2009] *i. m.* 597 – 605. o., Krislov, Samuel – Ehlermann, Claus-Dieter – Weiler, Joseph H. H., Political Organ and the Decision-Making Process, In: Capelletti, Mauro – Seccombe, Monica – Weiler, Joseph H. H. (eds.), *Integration through Law*, Vol. I., Book. 1. (de Gruyter, Berlin, 1986), 90. o.

keretében elsőbbséget élveznek – azzal is, hogy *megakadályozzák a közösségi normákkal összeegyeztethetetlen, új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását.*⁸²

Waelbroeck a közösségi jogi normáknak az előfoglalás elvéből következő, tagállami jogalkotást kizáró hatásának kétféle értelmezését különböztette meg. A „konceptualista-föderalista” megközelítés értelmében az előfoglalás elvéből az következik, hogy minden olyan területen kizárt a tagállamok önálló jogalkotása, amelyik a Közösség hatáskörébe tartozik; vagyis a közösségi hatáskörök szükségszerűen kizárólagossá válnak.⁸³ Ez az értelmezés tehát nem tesz különbséget a hatáskörök létezése és kizárólagossága között. A „pragmatikus megközelítés” szerint a Közösség hatásköre nem szükségszerűen kizárólagos. A tagállam tehát megtarthatja versengő hatáskörét a Közösség hatáskörébe tartozó területeken, amennyiben nem alkot a közösségi jogi aktusokkal ellentétes szabályokat. Az első nézet szerint tehát az előfoglalás elvével összefüggő fő problémát a közösségi hatáskörök terjedelmének meghatározása okozza, míg a második alapján annak eldöntése, hogy a tagállami hatáskörgyakorlás ellentétes-e a Közösség által kibocsátott normákkal.⁸⁴

A pragmatikus értelmezéshez áll közelebb az Európai Unió működéséről szóló lisszaboni szerződés 2. cikkének (2) bekezdése is, amely alapszerződési szintre emelte a pre-emption elvét. E rendelkezés szerint „Ha egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, 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. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról.” A fent ábrázolt pragmatikus megközelítésénél a pre-emption elve e rendelkezés alapján annyiban értelmezhető tágabban, hogy a tagállamok nem csak olyan jogi aktusokat nem alkothatnak,

⁸² 106/77, ECR [1978] 629. Az „előfoglalás” angol nyelvű megfelelője a „pre-emption”, míg a német terminológia a „Sperrwirkung” kifejezést használja.

⁸³ Waelbroeck, Denis F., The emergent doctrine of Community pre-emption – consent and re-delegation, in: Sandalow – Stein (eds.), *Courts and Free Markets: Perspectives from the United States and Europe* (Oxford University Press, 1982) Vol. II., 548 – 580. o., (a továbbiakban: Waelbroeck [1982]) 551. o.

⁸⁴ *i. m.* 551. o.

amelyek ellentétesek a közösségi jogi normák előírásaival, hanem olyanokat sem, amelyek azokkal azonos tárgykört szabályoznak.

Schütze – összhangban a „konceptualista-föderalista” megközelítéssel – úgy véli, hogy a közösségi jogalkotó hatáskörének fennállása eleve kizárja a tagállami jogalkotás lehetőségét a közösségi hatáskör hatálya alá tartozó területen.⁸⁵ Ebből azt a következtetést vonja le, hogy a közösségi hatáskörök kizárólagossága csak a – Közösség alkotmányának tekinthető – Szerződés rendelkezéseiből vezethető le. Pusztán egy, a Közösség által alkotott másodlagos jogforrás tehát nem változtathatja meg egy hatáskör alkotmányos természetét; ez a megállapítás egyenesen következik a normák hierarchiájának logikájából. A hatáskörök kategorizálását tehát nem befolyásolhatja egy olyan, a hierarchiában alacsonyabb fokon álló jogi normákhoz kapcsolódó alkotmányos jelenség, mint a másodlagos közösségi jogforrások preemptív hatása.⁸⁶

Bogdandy ezzel szemben – ahogyan azt már az előzőekben bemutattam – a versengő hatásköröket úgy határozza meg, hogy a versengő hatáskörbe tartozó területeken a tagállamok és a Közösségek is jogosultak önálló jogi aktusok kibocsátására, de a tagállamok csak addig, amíg a Közösség nem gyakorolta a hatáskörét. Ez az értelmezés ellentétben áll a Schütze által képviselt, kizárólagos közösségi hatáskörökre vonatkozó állásponttal. Bogdandy nézete értelmében ugyanis, ha az adott területen már születtek közösségi szabályok, a tagállamok nem cselekedhetnek saját hatáskörükben, ugyanis e közösségi jogi aktusok által lefedett terület a Közösség kizárólagos hatáskörébe fog tartozni. Ebben az esetben tehát *az előfoglalás elvének értelmében* a másodlagos közösségi jog létezése fogja a tagállamok számára a jogalkotási tilalmat jelenteni. Bogdandy egyenesen arra a következtetésre jut, hogy a kizárólagos és a párhuzamos közösségi hatáskörök között alapvetően csak addig tehetünk különbséget, amíg a Közösség nem gyakorolta a hatáskörét. Ha ezt megtette, a két hatáskör kategória közötti különbség csupán formális jelentőségűvé fog válni: a kizárólagos közösségi hatáskör gyakorlása esetén elsődleges, a

⁸⁵ Schütze [2005] *i. m.* 261. o., Ezt az álláspontot képviseli Jacob és Karst is (Jacob – Karst [1986] *i. m.* 237. o.).

⁸⁶ Schütze [2005] *i. m.* 261. o.

párhuzamos közösségi hatáskör gyakorlása esetén másodlagos jogforrásból eredeztethető a tagállami szintű jogalkotás tilalma.⁸⁷

Jelen fejezetben egyelőre nem kívánok állást foglalni abban a kérdésben, hogy számomra a két álláspont közül melyik tekinthető elfogadhatónak. Az ezzel kapcsolatos véleményemet az alábbi fejezetekben,⁸⁸ a Közösség beleértett külső hatáskörére vonatkozó esetjogi vizsgálódás fényében fogom kifejteni. Láthattuk viszont, hogy a két ellentétes nézet annyiban megegyezik, hogy a Közösség elvitathatatlanul kizárólagos hatáskörrel bír abban az esetben, ha a kizárólagosság a Szerződés rendelkezéseiből – vagyis az alapító államok akaratát tükröző előírásokból – levezethető.

A Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében az EK-Szerződés általános célkitűzéseiből és különös rendelkezéseiből az következik, hogy a közös kereskedelempolitika alakítása⁸⁹ és (a közös halászati politika keretében) a tengeri erőforrások megőrzése⁹⁰ érdekében történő intézkedések meghozatala a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az Európai Alkotmány és a Lisszaboni Szerződés (amelyek, mint már fent azt kifejtettem, a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás jelenlegi rendszerét deklarálta) e két típus mellett további három kategóriát határozott meg: a vámunió; a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása; és a monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euro.

1. 4. 2. A Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartozó területek

A fent bemutatott, a Közösség kizárólagos hatáskörének eredetére vonatkozó vizsgálódás fényében logikusan merül fel a kérdés: megállapítható-e egyáltalán a versengő hatáskörbe tartozó területek katalógusa? Ha a Bast és Bogdandy által képviselt nézettel értünk egyet, akkor határozott nemmel válaszolhatunk, hiszen ezen álláspont értelmében a kizárólagos és a versengő közösségi hatáskörök határvonala a közösségi jogalkotás pre-emptív hatásának függvényében dinamikusan változik.

⁸⁷ Bast – Bogdandy [2002] *i. m.* 242 o.

⁸⁸ „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” és „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság legújabb döntéseiben” című fejezetek.

⁸⁹ 1/75 vélemény Az OECD helyi költségekről szóló tervezetéről, ECR [1975] 1355.

⁹⁰ 804/79 Bizottság kontra Egyesült Királyság, ECR [1981] 1045., 18. pont.

Azonban Bast és Bogdandy álláspontja sem zárja ki azt a feltételezést, hogy a jogterületek két csoportja különíthető el: az egyik esetében az alapítók eredeti szándéka szerint is kizárt a tagállamok bármilyen cselekvési lehetősége, a másik csoport tekintetében az alapítók ugyan felruházták a Közösséget jogalkotási hatáskörrel, de ezzel együtt nem szüntetik meg automatikusan a tagállami hatáskört. Ez utóbbi felfogással összhangban az Európai Alkotmány (s azzal teljes mértékben megegyezően a Lisszaboni Szerződés is) kategorikusan rögzítette, hogy a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás jelenlegi rendszere alapján mely területek tartoznak versengő hatáskörbe.⁹¹ Az Alkotmány és a Lisszaboni Szerződés szerint e területek az alábbiak: a belső piac; a szociálpolitikának a Szerződésben meghatározott vonatkozásai; gazdasági, társadalmi és területi kohézió; mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését; környezetvédelem; fogyasztóvédelem; közlekedés; transzeurópai hálózatok; energiaügy; a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség; a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai.

⁹¹ Amint azt már „*A vertikális hatáskör-megosztásra vonatkozó hatáskör-típusok jelentéstartalma*” című alfejezetben kifejtettem, az Alkotmány e területek megjelölésére a „megosztott hatáskör” kifejezést használja, de ugyanazt a jelentéstartalmat tulajdonítja neki, mint én a „versengő hatásköröknek”. Az Alkotmányétól eltérő fogalomhasználat indokolását lásd szintén ezen alfejezetben.

II. RÉSZ
A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA TERJEDELME

II. FEJEZET

A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA TERJEDELMÉNEK MEGÍTÉLÉSE ÉS A KÖZÖSSÉGI HATÁSKÖR KIZÁRÓLAGOSSÁGÁNAK KIMONDÁSA A BÍRÓSÁG ESETJOGÁBAN

„A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben” című fejezetben bemutattam, hogy mely jogterületek szabályozása tartozik a Közösség kizárólagos külső hatáskörébe. E tárgykörök közül jelen fejezetben a Közösség közös kereskedelem politikáját kívánom részletesen vizsgálni. A vizsgálódás elsősorban arra irányul, hogy miként határozható meg a kereskedelempolitika terjedelme, vagyis mely konkrét területek tartoznak e politika hatókörébe. A közös kereskedelempolitika hatásköri kizárólagossága ugyanis a terjedelmi kérdésekkel szorosan összefügg, mivel a Közösségre telepített hatáskör kizárólagossága értelemszerűen csak a politika terjedelmére vonatkozik.⁹²

A vizsgálódás kiindulópontját az EK-Szerződés (illetve a korábbi EGK-Szerződés) azon rendelkezéseinek bemutatása képezi, amelyek meghatározzák, hogy pontosan milyen területek szabályozását fedi le a Közösség kereskedelempolitikája. E fejezetben végig kívánom követni az erre vonatkozó rendelkezések legfontosabb változásait a Római Szerződésben foglalt eredeti szabályozástól kezdve egészen a lisszaboni módosításig.

Pusztán e cikkek olvasata alapján azonban nem mindegyik hatáskör-megosztási jogvitában határozható meg egyértelműen, hogy az adott nemzetközi szerződés megkötése a kereskedelempolitika tárgykörébe tartozik-e vagy sem. Ennek eldöntése különösen akkor okoz problémát, amikor a vizsgált egyezmény szerződő feleinek szándéka nem az EK-Szerződésben kifejezetten felsorolt területek szabályozására irányul. Ilyen esetekben az Európai Bíróság feladata volt a hatásköri kérdések megválaszolása. Éppen ezért e fejezetben azon ügyeket is részletesen kívánom elemezni, amelyekben a Bíróság a kereskedelempolitika gyakorlására vonatkozó közösségi hatáskör határait vonta meg, illetve pontosította.

Az Amszterdami Szerződést megelőző hatályos rendelkezések értelmében a Közösség kereskedelempolitikája kifejezetten az árukereskedelem szabályozására

⁹² Horváthy Balázs, A kereskedelempolitika dinamikus értelmezése a közösségi jogban, *Jogtudományi Közlöny*, 59. évf. (2004) 10. sz. 337 – 352. o. (a továbbiakban: Horváthy [2004]), 343. o.

terjed ki; éppen ezért a Bíróság korábbi ítéleteiben is az árukereskedelem vonatkozásában vizsgálta e politika terjedelmének – és ezzel együtt a közösségi hatáskör kizárólagosságának – határait. Az 1/94 vélemény volt az első olyan ügy, amelyben a kereskedelempolitika hatókörének kérdése egyéb szektorok – így a szolgáltatások kereskedelme és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai – tekintetében felmerült. Éppen ezért különös hangsúlyt kívánok fektetni ezen ügy vizsgálatára, kitérve a vélemény kibocsátását közvetlenül megelőző nemzetközi események ismertetésére is. Az 1/94 véleményt követő szerződésmódosításokat is elsősorban abból a szempontból elemzem, hogy mennyiben terjesztették ki a kereskedelempolitika hatályát a fenti területek szabályozására.

Problematikus lehet e politika hatókörének megállapítása abban az esetben is, amikor a vizsgált egyezmény nem kifejezetten a kereskedelem szabályozására irányul, de annak rendelkezései a kereskedelemre is kihatással vannak. Ezzel összefüggésben merült fel a Bíróság legújabb eseteiben a kereskedelempolitikának egy másik közösségi politikával: a környezeti politikával való kapcsolatának kérdése. Mindegyik ügyben azt a kérdést kellett vizsgálnia a Bíróságnak, hogy a vitatott egyezmény mely politika tárgykörébe tartozik, illetve megköthető-e együttesen két (elkülönülten egy-egy politika gyakorlására felhatalmazást adó) rendelkezés alapján. A probléma komplexitása miatt azonban ezeket az eseteket a következő *„A Közösség kereskedelem politikájának és környezeti politikájának kapcsolódásai a nemzetközi egyezményekben”* című fejezetben kívánom vizsgálni.

2. 1. A Közös kereskedelempolitika tárgykörét meghatározó szerződéses rendelkezések

Az Európai Gazdasági Közösséget megalapító szerződés megkötésével az alapítók legfőbb célkitűzése a tagállamok viszonylatában a vámunió megteremtése volt. Az EGK-Szerződés 9. cikke [később az EK-Szerződés 23. cikkének (1) bekezdése, jelenleg az EUMSZ 28. cikkének (1) bekezdése] értelmében: *„A Közösség vámunión alapul, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed, és magában foglalja a behozatali és kiviteli vámok, valamint az azokkal azonos hatású díjak tilalmát a tagállamok között, továbbá közös vámtarifa bevezetését harmadik országokkal fenntartott kapcsolataikban.”*

Az Európai Gazdasági Közösség alapítói számára nyilvánvaló volt, hogy egy közösségi szintű kereskedelempolitika megvalósítása szükséges a közös külső vámtarifa létrehozásához, vagyis ahhoz, hogy a vámunió és ezáltal a közös piac működni tudjon.⁹³ Az EGK-Szerződés értelmében tehát e közös politika keretén belül a Közösség intézményeinek legfőbb feladata a vámunió megvalósítása. Az EGK-Szerződés 110. (később az EK-Szerződés 131., jelenleg az EUMSZ 206.) cikke minderről a következőképpen rendelkezik:

„Az egymás közötti vámunió létrehozásával a tagállamok arra törekednek, hogy közös érdeküknek megfelelően hozzájáruljanak a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vámakadályok csökkentéséhez.”

E két rendelkezés (azaz a 9. és a 110. cikk) együttes olvasata alapján megállapíthatjuk, hogy az EGK-Szerződésnek a közös kereskedelempolitikára vonatkozó rendelkezései a vámunió külső oldalának megvalósításához szükséges jogi eszközök kibocsátása érdekében biztosítják a megfelelő jogi alapot.⁹⁴ A közös kereskedelempolitika azonban e központi célkitűzést kiegészítő célokkal is rendelkezik. Kifejezetten e politika terjedelmének meghatározására hivatott rendelkezés az EGK-Szerződés 113. (később EK-Szerződés 133., jelenleg az EUMSZ 207.) cikke. Ennek (1) bekezdése értelmében: *„...a közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, a vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára, valamint az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések.”* A 113. cikk (3) bekezdése rögzíti a – témánk szempontjából releváns – nemzetközi megállapodások megkötésére irányadó eljárást is.

Láthattuk, hogy az EGK-Szerződés fent idézett rendelkezései nem határozzák meg egzakt módon a közösségi kereskedelempolitika fogalmát. Ez a szabályozási mód – vagyis az explicit definíció hiánya – lehetővé tette, hogy e politika dinamikus jelleget öltön és az évtizedek során a külgazdasági kapcsolatok fejlődését követve a hatókörébe kerüljenek e fejlődés eredményeképpen megjelenő újabb szabályozási

⁹³ Eeckhout [2004] *i. m.* 10. o.

⁹⁴ Hasonlóképpen ítéli meg a kérdést Koutrakos: „...the establishment of the CCP merely follows from the establishment of a customs union, hence highlighting the link between the internal and external spheres of Community action.” Koutrakos [2006] *i. m.* 11. o.

területek is.⁹⁵ Horváthy szerint a közös kereskedelempolitika „dinamizált” fogalmának lehetőségét a fent idézett 110. cikk is alátámasztja azzal, hogy célkitűzésként többek között a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez való hozzájárulást is nevesíti, ez viszont nehezen lenne elképzelhető egy, a Közösség alapításakor már „kőbe vésett”, merev eszközrendszer segítségével. A 113. cikk megfogalmazása is támogatja a dinamikus értelmezést azzal, hogy csak példálózó jelleggel sorolja fel az alkalmazható eszközöket.⁹⁶

2. 2. A közös kereskedelempolitika gyakorlására vonatkozó hatáskör terjedelmének meghatározása a Bíróság korai esetjogában

2. 2. 1. A kizárólagos közösségi hatáskör megállapítása az 1/75 véleményben

Az Európai Bíróság már a *Massey-Ferguson* ítéletében⁹⁷ is megállapította, hogy a vámunió hatékony működése igazolja az EGK-Szerződés 9., 110. és 113. cikkének, valamint azoknak a hatásköröknek a tág értelmezését, melyeket e rendelkezések ruháznak át az intézményekre, azért hogy ez utóbbiak számára lehetővé tegyék, hogy a külkereskedelmi kapcsolatokat – akár egyoldalú intézkedések, akár megállapodások útján – koherens módon szabályozzák.

A közösségi hatáskör kizárólagosságának elismerésében azonban a döntő lépést a Bíróság 1/75 véleménye⁹⁸ jelentette. A Bizottság azt a kérdést tette fel a Bíróságnak, hogy a Közösség rendelkezik-e hatáskörrel az OECD égisze alatt megalkotott, exporthitelek kiosztását szabályozó tervezett megállapodás⁹⁹ megkötésére. A véleményében a Bíróság kimondta, hogy az EGK-Szerződés 113. cikkében meghatározott közös kereskedelempolitika a közös piac működése megvalósításának egyik eszközeként jött létre, a Közösség közös érdekei védelmének érdekében. A tagállamok egyéni érdekeit e közösségi szintű együttműködés keretén belül kell összehangolni. Ezzel az elgondolással pedig ellentétes lenne, ha a tagállamok párhuzamos hatáskörüket megőrizhetnék annak érdekében, hogy az érdekeiket

⁹⁵ Horváthy [2004] *i. m.* 339. o.

⁹⁶ *i. m.* 339 - 340. o.

⁹⁷ 8/73 *Hauptzollamt Bremerhaven kontra Massey-Ferguson GmbH.* [1973] ECR 897

⁹⁸ 1/75 vélemény Az *OECD helyi költségekről szóló tervezetéről*, ECR [1975] 1355.

⁹⁹ „*Undersanding on a Local Cost Standard*” elnevezésű egyezmény.

elkülönülten érvényesítsék a külkapcsolataikban, *veszélyeztetve* mindezzel *a közösségi érdekek hatékony védelmét*. Csekély jelentőséggel bír az a tény is, hogy a tervezett megállapodás végrehajtásával kapcsolatos pénzügyi terheket közvetlenül a tagállamok viselnék. A tagállamok egyoldalú intézkedései egyenlőtlen feltételeket eredményeznének az exporthitelek kiosztása terén, ez a körülmény pedig *a tagállamok vállalkozásai közötti versenytorzulásához* vezetne a Közösségen kívüli piacon. Az ilyen versenytorzító hatást csak oly módon lehetséges elkerülni, ha a Közösség vállalkozásai (akik egyben a tagállamok vállalkozásai is) *egyenlő feltételek mellett* részesülhetnek exporthitelekben. Éppen ezért a kérdéses egyezmény által szabályozott tárgykör: az exportolitika, és még általánosabban a közös kereskedelempolitika területén a tagállamok nem rendelkezhetnek versengő hatáskörrel.

A Bíróságnak a közösségi hatáskör kizárólagosságáról azért volt szükséges állást foglalnia a véleményében, mert az EGK-Szerződés 113. cikke kifejezetten nem rendelkezett arról a kérdésről, hogy a közös kereskedelempolitika gyakorlása a Közösségi kizárólagos hatáskörébe tartozna.¹⁰⁰ Éppen ez indokolhatja, hogy a Bíróság nem a rendelkezés szövegét értelmezve állapította meg a Közösség kizárólagos hatáskörét; hanem ennek szükségességét alapvető közösségi célokra: így a közösségi érdekek hatékony védelmére, illetve – a Közösség területén kívüli – külső piacokon történő tisztességes versenyfeltételek biztosításának követelményére vezette vissza.¹⁰¹ A véleményt olvasva azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a közösségi hatáskör kizárólagossága a közös kereskedelempolitika, mint „egységes elveken alapuló”¹⁰² közösségi politika megvalósításához és hatékony működéséhez is nélkülözhetetlen. Az „egységesség” biztosításának szükségességét helyezi előtérbe a vélemény azon mondata, mely szerint az előbb említett „versenytorzító hatást csak akképpen lehetséges elkerülni, ha a Közösség vállalkozásai *egyenlő feltételek mellett* részesülhetnek exporthitelekben”, vagyis minden tagállam vonatkozásában ugyanazon feltételeket meghatározó közösségi norma (jelen esetben a tervezett megállapodás) szabályozza az exporthitelek kiosztását. Mindemellett a vélemény ezen megállapítása arra is rávilágít (és ezt megerősíti a Bíróság későbbi ítélezési

¹⁰⁰ Koutrakos is kiemeli, hogy a 133. cikk nem rendelkezik a közösségi hatáskör kizárólagosságának a kérdéséről, lásd: Koutrakos [2006] *i. m.* 11. o.

¹⁰¹ Koutrakos [2006] *i. m.* 14. o.

¹⁰² A fent idézett 133. cikk (1) bekezdése

gyakorlata is), hogy a közösségi szinten hatékonyan működő kereskedelempolitika elengedhetetlenül szükséges a Közösség belső piacának megfelelő működéséhez is. Koutrakos szerint a véleményből az is következik, hogy a Közösség kizárólagos hatásköre a közös kereskedelempolitika terén *a priori* létezik, ami egyrészt azt jelenti, hogy a kizárólagosság attól függetlenül fennáll, hogy a Közösség gyakorolta-e hatáskörét e területen,¹⁰³ másrészt semmilyen kivétel nem igazolhatja a tagállamok párhuzamosan meglévő hatáskörét.¹⁰⁴

A közös kereskedelempolitika kizárólagosságának megállapítása alkotmányos szempontból is jelentőséggel bír.¹⁰⁵ Az 1/75 vélemény a Bíróság ítélezési gyakorlatának sajátos periódusába tartozik; Waelbroeck szerint az 1970-es évek közösségi kompetenciák meghatározásával kapcsolatos esetjogában (nem csupán a kereskedelempolitika, hanem más területek – így például a közös agrárpolitika – vonatkozásában is) egyfajta ingadozás figyelhető meg egyrészt a föderalista-konceptualista megközelítés, másrészt a pragmatikus megközelítés között.¹⁰⁶ Az előbbire az jellemző, hogy a Bíróság a hatáskörmegosztással kapcsolatos kérdésekben a Közösség hatáskörének kizárólagosságát szükségszerűnek tekinti, míg az utóbbira az, hogy elismeri a tagállamok versengő hatáskörét.¹⁰⁷

A kereskedelempolitika gyakorlására vonatkozó hatáskör természetének meghatározásával kapcsolatos esetekben a Bíróság az integráció e korai szakaszában – követve az 1/75 véleményben kimondottakat – általában a föderalista-konceptualista megközelítés alkalmazásának – és ezzel együtt a hatáskör kizárólagosságának elismerésének – irányába hajlott. A Bíróság azonban e „kizárólagosságot” nem minden esetben értelmezte olyan mértékű szigorúsággal, mint ahogyan azt az 1/75 véleményben tette, és kivételes esetekben megengedhetőnek tekintette, hogy a tagállamok saját hatáskörükben egyedi kereskedelempolitikai intézkedéseket fogadjanak el.¹⁰⁸ Az alábbiakban azokat az indokokat kívánom röviden bemutatni, amelyek a közösségi hatáskör kizárólagosságának „pragmatikusabb” értelmezéséhez vezettek, kiemelve néhány kapcsolódó példát is a Bíróság esetjogából.

¹⁰³ Ez az *a priori* kizárólagosság ugyanakkor nem állapítható meg a Közösség beleértett külső hatáskörébe tartozó tárgykörök esetében. E kérdést a következő, a „Közösség beleértett külső hatásköreinek értelmezése az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetben részletesen vizsgálom.

¹⁰⁴ Koutrakos [2006] *i. m.* 15. o.

¹⁰⁵ Eeckhout [2004] *i. m.* 15. o.

¹⁰⁶ Walbroeck [1982] *i. m.* 556. o.

¹⁰⁷ *i. m.* 556. o.

¹⁰⁸ Eeckhout [2004] *i. m.* 16. o.

2. 2. 2. Az 1/75 véleményt követő ítélkezési gyakorlat – a közösségi hatáskör kizárólagosságának „engedékenyebb” értelmezése

Az 1/75 véleményt olvasva láthattuk, hogy az „egységes elveken működő” közös kereskedelempolitika biztosítása volt az egyike azon indokoknak, amelyek alapján a Bíróság megállapította a Közösség kizárólagos hatáskörét. Ez az „egységesség” azonban – ahogyan az a 113. cikk szövegéből is kiderül – nem csupán azt jelenti, hogy a Közösségnek minden tagállamra kötelező, közös normákat kell megalkotnia a vámunió megteremtése érdekében, hanem azt is, hogy az import és az exportszabályozás egységes rendszerét is létre kell hoznia.¹⁰⁹ Egy ilyenfajta egységes politika megteremtését azonban számos gazdasági és politikai tényező akadályozhatja. Mindezzel számoltak az alapító államok is, amikor létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget, mivel a Római Szerződés eredeti szövege értelmében a tagállamoknak az egységes alapelvek szerint működő kereskedelem politikát egy 12 éves ún. átmeneti időszak végére (vagyis 1970. január 1-re) kellett kialakítaniuk.¹¹⁰ Az átmeneti időszak végére azonban a közös kereskedelempolitika megvalósításához szükséges alapok közül csupán a vámuniót sikerült megteremteni (ezt már a 12 év lejártá előtt, 1968-ra), az egységes elveken való működéshez szükséges egyéb feltételeket, így különösen az import- és exportszabályozás egységes rendszerét még nem; ez a folyamat jóval több időt vett igénybe, mint a tervezett átmeneti időszak.¹¹¹ A közös kereskedelempolitika teljeskörű megvalósításának hiányát jelzi az EGK-Szerződés 115. (később az EK-Szerződés 134.) cikke is, amely a tagállamoknak az átmeneti időszak elteltét követően is lehetőséget adott arra, hogy a közösségi kereskedelempolitikai szabályozástól eltérő védintézkedéseket vezessenek be (így például behozatali kvótákat állapíthatnak meg

¹⁰⁹ Eeckhout [2004] *i. m.* 349. o.

¹¹⁰ Erről az EGK-Szerződés 113. cikke (1) bekezdésének teljes szövege értelmében: „Az átmeneti időszak végetérte után a közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, a vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára, valamint az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. Az EK-Szerződés 133. cikke már nem tartalmazta az átmeneti időszakra vonatkozó utalást. Az EGK-Szerződés korábbi, azóta már hatályon kívül helyezett 111. cikke pedig rögzítette a tagállamok kötelezettségeit annak érdekében, hogy az átmeneti időszak végére a kereskedelempolitikát végre lehessen hajtani, továbbá e folyamatban a Közösség intézményeinek jogosítványait.

¹¹¹ Eeckhout [2004] *i. m.* 349. o.

bizonyos, harmadik államokból származó termékek tekintetében).¹¹² Az alábbiakban azt kívánom megvizsgálni, hogy e rendelkezés miként befolyásolta a kereskedelempolitika gyakorlására vonatkozó közösségi hatáskör kizárólagosságának értelmezését a Bíróság esetjogában.¹¹³

A *Donckerwolcke* ügyben¹¹⁴ azt a kérdést kellett eldöntenie a Bíróságnak, hogy az EK-Szerződés kereskedelempolitikára vonatkozó (illetőleg a kereskedelempolitika megvalósításához szorosan kapcsolódó) rendelkezéseivel összhangban állnak-e azok az intézkedések, amelyeket egy tagállam egyoldalúan, azelőtt vezetett be, hogy a 115. cikk (1) bekezdésének 2. mondata alapján a Közösségen belüli szabad forgalomra vonatkozó szabályoktól való eltérésre felhatalmazást kapott volna. Ezen intézkedések értelmében meghatározott, harmadik államokból származó termékek esetében – annak érdekében, hogy a terméket Franciaország területén szabad forgalomba lehessen hozni – az importáló köteles feltüntetni a szállítási bizonyítványon a behozott áru eredeti származási helyét, és behozatali engedélyt kell beszereznie. A francia törvényalkotó indoklása szerint a behozatali engedély kibocsátásával összefüggésben ezek a nyilatkozatok a nemzeti hatóságok számára a termékek behozatala alakulásának követését és a kereskedelem esetleges eltéréseinek megállapítását teszik lehetővé *annak érdekében, hogy a Bizottság részéről az EGK-Szerződés 115. cikke szerinti védintézkedések bevezetését elérjék.*

A Bíróság szerint az átmeneti időszak lejártakor a közös kereskedelempolitikának még nem teljes körű megvalósítása fenntarthatja a tagállamok közötti kereskedelempolitikai különbségeket, amelyek kereskedelmi eltérések előidézésére, vagy az egyes tagállamokban gazdasági nehézségek okozására alkalmasak. A 115. cikk az ilyen nehézségek megelőzését teszi lehetővé azáltal, hogy a Bizottságot feljogosítja a tagállamoknak a szükséges védintézkedések megtételére való felhatalmazására, nevezetesen a harmadik államból származó és az egyik tagállamban szabad forgalomban levő árukra nézve a Közösségen belüli szabad

¹¹² Eeckhout [2004] *i. m.* 350. o.

¹¹³ A korábbi 115. cikk e védintézkedések bevezetésének feltételeit a következőképpen határozza meg: „Annak biztosítása érdekében, hogy a kereskedelem eltérése ne akadályozza a tagállamok által az e szerződéssel összhangban hozott kereskedelempolitikai intézkedések végrehajtását, vagy abban az esetben, ha az ilyen intézkedések közötti eltérések egy vagy több tagállamban gazdasági nehézségekhez vezetnek, a Bizottság ajánlást tesz a tagállamok között szükséges együttműködés módszerére. Ha ez nem elegendő, a Bizottság felhatalmazza a tagállamokat a szükséges *védintézkedések* megtételére, amelyek feltételeit és részletes szabályait meghatározza.”

¹¹⁴ 41/76 *Suzanne Criel, née Donckerwolcke and Henri Schou v Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille and Director General of Customs* [1976] ECR 1921

áruforgalom elvétől való eltérés formájában. Mivel azonban a 115. cikk szerint elfogadott eltérések a 113. cikkben előírt közös kereskedelempolitika megvalósítását is akadályozzák, azokat megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni. A Bíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a tagállamok a kereskedelempolitikával kapcsolatos hatáskört a 113. cikk (1) bekezdése által teljes mértékben a Közösségre ruházták, így a nemzeti kereskedelempolitikai intézkedések az átmeneti időszak lejártát követően – ahogyan az a 115. cikk szövegéből is kiderül – csak közösségi külön felhatalmazás alapján fogadhatók el. Ennélfogva a behozatali engedély előírása ellentétes az EK-Szerződés rendelkezéseivel, mivel azok beszerzését a nemzeti szabályozás olyan áruk tekintetében követte meg, amelyek kereskedelmével kapcsolatban a Bizottság nem hatalmazta fel a tagállamokat védintézkedések meghozatalára. A harmadik államból származó áruk behozatalát az EK-Szerződés 115. cikkének esetleges jövőbeli alkalmazására tekintettel engedély kiadásától függővé tevő nemzeti szabályozás tehát minden esetben az EGK-Szerződés 30. (később az EK-Szerződés 28., jelenleg az EUMSZ 34.) cikkében tiltott mennyiségi korlátozásnak minősül.¹¹⁵

Láthatjuk, hogy a fenti ítéletben a Bíróság kifejezetten hangsúlyozta az EGK-Szerződés 115. cikke alapján kibocsátható nemzeti intézkedéseket megszorító módon történő értelmezésének szükségességét. A Bíróság a későbbi, *Bulk Oil*-ítéletében¹¹⁶ már kevésbé szigorúan ítélte meg a 115. cikk alapján kibocsátott tagállami intézkedések jogszerűségét, ugyanis az ítéletből az derül ki, hogy az e rendelkezésben előírt közösségi felhatalmazás fogalmát nem kell túlságosan megszorítóan értelmezni.¹¹⁷ Az ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a 2603/69 rendelet¹¹⁸ 10. cikke és melléklete speciális felhatalmazást tartalmaz, amely alapján a tagállamok a harmadik országokba irányuló kőolajkivitelükre vonatkozóan mennyiségi korlátozásokat vezethetnek be anélkül, hogy e tekintetben különbséget kellene tenni a már fennálló, illetve a később bevezetésre kerülő mennyiségi korlátozások között.¹¹⁹ Ebből a megállapításból egyrészt arra lehet következtetni,

¹¹⁵ 41/76 27 – 32., 39. és 43. pontok

¹¹⁶ 174/84 *Bulk Oil (Zug) AG kontra Sun International Limited és Sun Oil Trading Company* [1986] ECR 00559

¹¹⁷ Eeckhout [2004] *i. m.* 351. o.

¹¹⁸ A Tanács 2603/69/EGK rendelete a közös exportszabályozás létrehozásáról (HL L 324., 1969. 12. 27., 25 – 33. o.)

¹¹⁹ 174/84 33. pont

hogy a közösségi felhatalmazást tartalmazó jogi aktus kibocsátását megelőzően bevezetett, a közös kereskedelempolitika egységességét csorbító tagállami intézkedés jogszerűségét a felhatalmazás utólagos megszületése is igazolhatja. Másrészt a felhatalmazás – szemben a 115. cikkben használt megfogalmazással – nincs kifejezetten a Bizottság jogi aktusához kötve; a jelen esetben vitatott 2603/69 rendelet ugyanis éppen egy tanácsi rendelet volt.

A *Donckerwolcke*-ítélet legfőbb jelentősége a vizsgálódás tárgyának szempontjából véleményem szerint abban áll, hogy tisztázta, az átmeneti időszak lejártá, illetve a közös kereskedelempolitika teljes körű megvalósítása miként befolyásolja a tagállamok – kereskedelmi szabályozásra vonatkozó – cselekvési szabadságát és ezáltal a Közösség hatáskörének kizárólagosságát. A Bíróság egyrészt elvi élelrögzítette, hogy a tagállamok az átmeneti időszak után közösségi felhatalmazás hiányában nem bocsáthatnak ki saját hatáskörükben a vonatkozó közösségi normáktól eltérő intézkedéseket,¹²⁰ még akkor sem, ha ezt annak érdekében teszik, hogy a Bizottság később közösségi szinten alkothassa meg a megfelelő védintézkedéseket. Az ítélet mindemellett azt is egyértelművé tette, hogy a Bizottság – az átmeneti időszak lejártát követően is – engedélyt adhat a 115. cikk alapján a tagállamoknak arra, hogy a közös kereskedelempolitikai szabályoktól eltérő rendelkezéseket hozzanak.¹²¹ A Bíróság az eltérési lehetőségek megengedhetőségét kifejezetten annak elismerésével indokolta meg, hogy az átmeneti időszak lejártakor a közös kereskedelempolitika még nem valósult meg teljes körűen. Véleményem szerint mindebből azt a következtetést lehet levonni, hogy – bár a Bíróság az 1/75 véleményben megállapította, hogy a közös kereskedelempolitika a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik – amíg a közös kereskedelempolitika végrehajtásához szükséges egységes közösségi szintű szabályozást teljes körűen nem sikerül megvalósítani, és így a kereskedelmi eltérések, illetve gazdasági nehézségek megelőzése érdekében nemzeti szinten védelmi intézkedések bevezetése szükséges, addig a Közösség ténylegesen nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel a kereskedelempolitika gyakorlására. A hatáskör kizárólagosságát csorbította az is, hogy a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlatában – ahogyan azt a *Bulk Oil*-ítélet

¹²⁰ Eeckhout [2004] *i. m.* 350. o.

¹²¹ *i. m.* 350. o.

kapcsán láthattuk – tágabban értelmezte az eltérésekre engedélyt adó közösségi felhatalmazás fogalmát.

Mindezzel összefüggésben logikusan merül fel az a kérdés, hogy jelenleg a kereskedelempolitika végrehajtásának mely szakaszában jár a közösségi jogalkotó, vannak-e még hatályban hasonló jellegű tagállami védelmi intézkedések? A Bizottság 1993-ig élt a 115. cikkben foglalt felhatalmazás megadásának lehetőségével,¹²² mivel eddig az időpontig sikerült közösségi szintű szabályozással eltörölni mindenfajta nemzeti behozatali kvótát.¹²³ Az EK-Szerződés Nizzai Szerződés szerint hatályos változata (134. cikkében) ugyan tartalmazza még e rendelkezést változatlan tartalommal, de a Bizottság azt 1993 után soha nem alkalmazta; a Közösség kereskedelem politikáját tehát ekkorra sikerült olyan mértékben megvalósítani, hogy a nemzeti védelmi intézkedések bevezetése már nem bizonyult szükségesnek.¹²⁴ E folyamat okszerű következményeként mind a korábbi Alkotmányos Szerződés, mind pedig a Lisszaboni Szerződés a 134. cikk hatályon kívül helyezéséről rendelkezik.¹²⁵ Mindezek alapján megállapítható, hogy a közösségi szabályozás 1993-ra teremtette meg a feltételeit annak, hogy a Közösség ténylegesen is kizárólagos hatáskörében gyakorolhassa a kereskedelem politikát.

2. 2. 3. Az 1/78 vélemény – a kereskedelempolitika tárgykörének kiterjesztő értelmezése

Ebben a véleményben a Bíróságnak újból alkalma nyílt arra, hogy állást foglaljon a közös kereskedelempolitika terjedelméről és ezzel összefüggésben a közösségi hatáskör kizárólagosságáról.¹²⁶ A Bizottság a Bíróság a 228. cikk (1) bekezdése [később az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése, jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése] szerinti eljárás keretében előzetes véleményt kért a természetes kaucukról szóló nemzetközi megállapodás tervezetének az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről és a Közösségnek e megállapodás megkötésére vonatkozó hatásköréről. A megállapodás megkötésével a szerződő felek

¹²² Legutoljára a banánimportra kivetett nemzeti kvótákat sikerült eltörölni. A banánkvóták problematikájának részletes elemzését lásd: Eeckhout, *The European Internal Market and External Trade: A Legal Analysis* (Calendron Press, 1994), (a továbbiakban: Eeckhout [1994]) 225 - 246. o.

¹²³ Eeckhout [2004] *i. m.* 353. o.

¹²⁴ *i. m.* 353. o.

¹²⁵ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306, 2007. 12. 17. 1 - 271. o.) 2. cikk 112. pont

¹²⁶ 1/78 vélemény (*Nemzetközi megállapodás a természetes kaucukról*) [1979] ECR 2871.

elsősorban azt a célkitűzést kívánják elérni, hogy biztosítsák a természetes kaucsuk kereslete és kínálata közötti egyensúlyt, e termék olyan árának hosszú távú stabilizálásával, amely az exportáló országok számára stabil exportbevételeket biztosít, méltányos áron fenntartva egyben az importáló országok számára az ellátás biztonságát. Ennek érdekében a tervezett egyezmény egy ún. „ütközőkészletet” hozna létre, amelynek célja a kaucsuktöbblet megvásárlása áresés idején és a készletezett kaucsuk eladása áremelkedés idején, előzetesen meghatározott ingadozási sávban tartva az árat. Az ütközőkészlet pénzügyi forrását a termelő és a fogyasztó országok (vagyis a megállapodás szerződő felei) által egyenlő módon folyósított hozzájárulások jelentenék. A tervezett megállapodás ezen kívül olyan intézkedésekről és eljárásokról rendelkezik, amelyek célja egyrészt a természetes kaucsuk termelése és kereskedelme fejlődésének előmozdítása, illetve másrészt e termék nemzetközi kereskedelmét akadályozó tényezők megszüntetése.

A Közösség kizárólagos hatáskörének megállapíthatósága jelen ügyben – a közös kereskedelempolitika pontos tárgykörének meghatározásával kapcsolatos bizonytalanságokon kívül – leginkább amiatt vált kérdésessé, mert a tervezett megállapodás még nem rendezte azt a kérdést, hogy az ütközőkészletnek a fogyasztó országok részéről történő finanszírozásához szükséges költségeit a Közösség vagy a tagállamok költségvetése fedezné-e. A Bizottság szerint a Közösség hatásköre a jelen ügy tárgyát képező megállapodás megkötésére a közösségi szintű költségvetési kiadások hiányában is kizárólagos azon tényből kifolyólag, hogy a Közösség jogosult a tagállamok terhére pénzügyi kötelezettségeket vállalni.

A Tanács szerint minden esetben, amikor felmerülhet az a kérdés, hogy egy intézkedés meghozható-e az EGK-Szerződés 113. cikke alapján, előzetesen azt kell megvizsgálni, hogy a jogalkotónak az intézkedések kibocsátásával a kereskedelem volumenének vagy forgalmának a módosítása-e a célja. Amennyiben az elemzés azt mutatja, hogy az intézkedések nem e célkitűzést követik, illetve e célkitűzés csak másodlagos jellegű egy vagy több más célkitűzéshez képest, úgy a 113. cikk nem alkalmazható.¹²⁷

¹²⁷ A Tanács szerint itt a közösségi és tagállami hatáskörök szoros összefüggéséről van szó, mivel a nemzetközi gazdasági kapcsolatok nehezen választhatók el az általános politikai kapcsolatoktól, és jelen esetben a kereskedelmi érdekek különösen szorosan kötődnek a fejlődő országok saját érdekeihez és az Európában adott esetben ezen utóbbi érdekek figyelembevételéhez meglévő politikai

A Tanács hangsúlyozta, hogy a 113. cikket oly módon kell értelmezni, hogy az az EGK-Szerződés egyéb rendelkezéseit – különös tekintettel az általános gazdaságpolitika rendelkezéseire – ne fossza meg hatásuktól, ideértve a nyersanyagellátás biztosítását érintő – a tagállamok hatáskörébe tartozó – politikát, amely vonatkozásában a Tanács csupán a 145. cikk szerinti „koordinációs” jogosultsággal rendelkezik.¹²⁸ Mindezek miatt a megállapodás tárgyköre túllépi a kereskedelempolitika keretét, és ezért szükségessé teszi a Közösség és a tagállamok között a hatáskörök megosztását oly módon, hogy a megállapodást – hasonló más megállapodások mintájára – a „vegyes” megállapodások technikája szerint, vagyis a Közösség és a tagállamok által együttesen kell megkötni. Éppen ezért a Tanács úgy véli, hogy a tervezett megállapodás tárgyalása nem csupán az EGK-Szerződés 113. cikkének hatálya alá tartozik, hanem a tagállamoknak az olyan gazdasági jellegű nemzetközi szervezetekben való közös fellépésére vonatkozó 116. cikk¹²⁹ hatálya alá is, amelyeknek ezek tagjai.

A Tanács szerint amennyiben a megállapodást a Közösség kizárólagos hatáskörében köti meg, a tagállamokat nem lehet arra kötelezni, hogy saját nevükben finanszírozzák az ütközőkészséget. Úgy véli, hogy ha a megállapodást a Közösség a 113. cikk alapján köti meg, akkor a megfelelő kiadást fel kell venni a közösségi költségvetésbe, ha pedig a 113. cikk mellett a 116. cikk is a megállapodás jogalapját képezi, ez utóbbi rendelkezés nem teszi lehetővé a Tanács számára azt, hogy a tagállamoknak – közös fellépés címén – meghatározott összegre vonatkozó nemzetközi pénzügyi kötelezettségek felvállalását előírja.¹³⁰

érdekekhez. A Tanács ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a kaucsuk azért tekinthető „stratégiai termék”-nek, mert a kérdéses megállapodás a tagállamok védelmi politikáját is érinti.

¹²⁸ Az EK-Szerződés Nizzai Szerződés szerint hatályos 202. cikke. Ennek értelmében „Az e szerződésben foglalt célkitűzések elérése érdekében és az abban megállapított rendelkezéseknek megfelelően a Tanács biztosítja a tagállamok általános gazdaságpolitikájának összehangolását [...]” AZ EUMSZ e rendelkezést már nem tartalmazza.

¹²⁹ A 116. cikk értelmében „Az átmeneti időszak végétől a gazdasági jellegű nemzetközi szervezetekben a közös piac szempontjából különösen jelentős kérdésekben a tagállamok csak közösen lépnek fel. Ennek érdekében a Bizottság javaslatokat terjeszt a Tanács elé az ilyen közös fellépések hatókörére és végrehajtására vonatkozóan; ezekről a Tanács minősített többséggel határoz. [...]” E rendelkezést már az EK-Szerződés Nizzai Szerződés szerint hatályos változata sem tartalmazta.

¹³⁰ A Tanács mindemellett úgy vélte, hogy a tagállamok és a Közösség megosztott hatáskörét támogató kiegészítő szolgáltatóknak a tervezett megállapodás azon rendelkezései is, melyek értelmében a megállapodás a „függő területekre” is alkalmazandó. A francia tengerentúli területek – ellentétben a tengerentúli megyékkel – nem tartoztak az EGK-Szerződés hatálya alá; a közösségi hatáskörök nem terjednek ki a tengerentúli területekre és egyedül Franciaország jogosult ezek képviselőjére.

A Bíróság szerint az a tény, hogy a 113. cikk hatáskört biztosít a Közösség számára az „egységes elveken” alapuló „kereskedelempolitika” létrehozására, bizonyítja, hogy a külkereskedelem kérdését tágabb összefüggéseiben kell szabályozni, és nem csupán bizonyos meghatározott rendszerek – mint a vámok és a mennyiségi korlátozások – igazgatására tekintettel. Ezt a következtetést igazolja, hogy a 113. cikkben a kereskedelempolitika tárgyainak (vámtarifák módosításai, vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötése, liberalizációs intézkedések egységesítése, exportpolitika, kereskedelempolitikai védintézkedések) felsorolása nem taxatív, és mint ilyen nem zárja ki a külkereskedelmet szabályozó egyéb eljárások közösségi kereteken belül történő bevezetését. A közös kereskedelempolitika fogalmának korlátozó értelmezése zavart okozhat a Közösségen belüli kereskedelemben, mivel a harmadik országokkal való gazdasági kapcsolatok bizonyos területein eltérésekhez vezethet.¹³¹

A Bíróság az ütközőkészség finanszírozását illetően mindkét lehetséges helyzetet megvizsgálta: azt, amelyben a megállapodás által előírt pénzügyi terheket a közösségi költségvetés viseli, és azt, amelyben e terhek közvetlenül a tagállamok költségvetését terhelik. Megállapította, hogy az ütközőkészség mechanizmusának célja a kereskedelem szabályozása, következésképpen ez a mechanizmus a közös kereskedelempolitika eszközének minősül. Éppen ezért, ha az ütközőkészség finanszírozása közösségi költségvetésből történik, a megállapodás megkötésére vonatkozó kizárólagos közösségi hatáskört illetően semmiféle probléma nem merülhet fel. Ellenben ha a finanszírozás a tagállamokat terheli, úgy e körülmény a tagállamoknak az ütközőkészség mechanizmusának meghatározására vonatkozó döntéshozatali eljárásokban való részvételét vagy legalábbis a tervezett finanszírozási módokra vonatkozó egyetértésüket – és ennek következtében a megállapodásban a Közösséggel való együttes részvételüket – feltételezi. Ezen esetben a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik az egyezmény megkötése.¹³²

A Tanács által hivatkozott függő területekkel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy azok – mivel nem tartoznak az EGK-Szerződés hatálya alá – a Közösség szempontjából a harmadik országokkal azonos helyzetben vannak. A tagállamoknak a Közösséghez való tartozása nem érinti azon helyzetüket, hogy a függő területek

¹³¹ 1/78 vélemény, 45. pont

¹³² 1/78 vélemény, 58 – 60. pontok

nemzetközi képviselőjében járnak el. Azonban ilyenkor e minőségükben – és nem mint a Közösség tagállamai – vesznek részt a megállapodásban. E különleges helyzet tehát nem érinti a Közösségen belüli hatásköri területek elhatárolására vonatkozó probléma megoldását.¹³³

A Bíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy a Közösség hatáskörének kizárólagossága jelen esetben a megállapodás által létrehozni kívánt ütközőkészlet műveleteinek finanszírozási módjától függ. Amennyiben e készlet finanszírozási terhei a Közösség költségvetésére hárulnak, úgy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Ellenben ha a finanszírozás közvetlenül a tagállamokat terheli, úgy e körülmény a tagállamoknak a megállapodásban a Közösséggel való együttes részvételét eredményezi.

Láthatjuk, hogy a Bíróság ebben az ügyben is elismerte, hogy a tervezett megállapodás által szabályozott terület a közös kereskedelempolitika tárgykörébe tartozik. A közösségi hatáskör kizárólagosságának kérdését azonban – ellentétesen az 1/75 véleményben megfogalmazott álláspontjával – nem pusztán azon tény alapján vélte eldöntendőnek, hogy a tervezett egyezmény tárgyköre e közösségi politika szabályozási körébe illeszkedik-e vagy sem. Jelen esetben ugyanis a Bíróság a hatáskör kizárólagos, illetve megosztott voltát kifejezetten ahhoz a kérdéshez kötötte, hogy a tagállamok vagy a Közösség viselik-e az egyezmény végrehajtásával kapcsolatosan felmerülő pénzügyi terheket. A véleményből tehát az következik, hogy a megállapodás gyakorlati megvalósításához való nemzeti hozzájárulás mértéke – mely az egyezmény alkalmazhatósága szempontjából létfontosságú – relevanciával bír a Közösségnek a közös kereskedelempolitika terén gyakorolt hatásköre kizárólagos vagy megosztott jellegének meghatározása szempontjából.¹³⁴

Ugyanakkor a vélemény különös jelentőséggel bír abból a szempontból, hogy a Bíróság kifejezetten elismerte, hogy a közös kereskedelempolitika tárgykörét kiterjesztően kell értelmezni, tehát a 113. cikkben rögzített felsorolás nem tekinthető taxatívnak, és így e rendelkezés nem zárja ki a külkereskedelmet szabályozó egyéb eljárások közösségi kereteken belül történő bevezetését.

¹³³ 1/78 vélemény, 62. pont

¹³⁴ Koutrakos [2006] *i. m.* 17. o., Usher, John A., *Elastic Boundaries of Exclusive Competence?*, *European Law Review*, Vol. 5. (1980) No. 2. 147 – 152. o., 152. o.

2. 3. Az Uruguayi forduló és a Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferencia

A vizsgálódás tárgyához kapcsolódóan mindenképpen szólnom kell az Uruguayi fordulóról, hiszen annak fejleményei a közös kereskedelempolitika terjedelmének alakulására is hatással voltak.

A Közösség kereskedelempolitikáját alapvetően meghatározta az 1947-ben aláírt Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (General Agreement on Tariffs and Trade, a továbbiakban: GATT),¹³⁵ amely a XX. század második felében a nemzetközi kereskedelem alaptörvénye lett. A Közösség létrehozása idején a közös kereskedelempolitika számára a GATT - melynek valamennyi tagállam tagja volt - előírásai voltak irányadóak.¹³⁶ A fent ismertetett döntések is egyértelművé tették, hogy az áruforgalom a közös kereskedelempolitika statikus magjának tekinthető, ami a GATT tárgyát is képezte.¹³⁷ Az alapító szerződés által körülírt és a gyakorlat által formált közös kereskedelempolitika fogalma tehát teljes egészében átfogta a GATT 1947-ben hatályos változatához kötődő viszonyokat, így magának a Közösségnek volt lehetősége, hogy e területeken a kizárólagos hatáskörét gyakorolva eljárjon a tagállamok helyett.¹³⁸ Mindezt egyértelművé tette az *International Fruit Company*-ítélet is, melynek értelmében alapító szerződésének hatálybalépése óta „a saját intézményei révén eljáró Közösség úgy jelent meg, mint a tarifátárgyalások résztvevője és a [GATT] keretében megkötött valamennyi megállapodás-típus szerződő fele....”.¹³⁹ Ennek elengedhetetlen feltétele volt az is, hogy a Közösség a politikához tartozó eszközöket a harmadik államokkal és nemzetközi szervezetekkel szembeni, azaz külső viszonyokban is érvényesíteni tudta, ugyanis nemzetközi jogalanyisággal és szerződéskötési képességgel rendelkezett.¹⁴⁰

1986-ban a GATT szerződő felei a többoldalú kereskedelmi tárgyalások új fordulójának: az ún. Uruguayi fordulónak kezdeményezéséről döntöttek,¹⁴¹ amely minden korábbi GATT fordulónál nagyobb jelentőséggel bírt. A forduló legfőbb

¹³⁵ Magyarországon kihirdette: 23/1973. (IX. 9.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormányának az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT) történt csatlakozásáról

¹³⁶ Balázs Péter, Közös kereskedelempolitika, in: Kende Tamás - Szűcs Tamás, Az Európai Unió politikái (Osiris, Budapest, 2000), 29 - 46. o., 37. o.

¹³⁷ Horváthy [2004] *i. m.* 341. o.

¹³⁸ Horváthy Balázs, Az Európai Unió és a Kereskedelmi Világszervezet kapcsolatának alapkérdései, *Állam- és Jogtudomány*, 47. évf. (2006) 4. sz. 577 - 610. o. (a továbbiakban: Horváthy [2006]), 589. o.

¹³⁹ 21/72 - 24/72. egyesített ügyek, *International Fruit Company NV és társai kontra Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219., 17. pont

¹⁴⁰ Horváthy [2006] *i. m.* 589. o.

¹⁴¹ A tárgyalások kiindulópontja az 1986. szeptember 20-i Punta del Este-i miniszteri nyilatkozat volt.

eredménye, hogy a szerződő felek 1994. április 15-én Marrakeshben aláírták a tárgyalások eredményeit tartalmazó záróokmányt, amely tartalmazta a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezményt (a továbbiakban WTO-egyezmény).¹⁴² A GATT utószervezetének tekinthető WTO alapító szerződése – ellentétben a korábbi GATT szerződéssel – már nemcsak az áruk, hanem szolgáltatások kereskedelmének, illetve a szellemi tulajdonjogok védelmének szabályozására is kiterjed.¹⁴³

E folyamat logikus következményeként merült fel az a kérdés, hogy az új, a kereskedelmi szabályozás jóval szélesebb tárgykörét magába foglaló WTO-egyezmény megkötésére rendelkezik-e a Közösség hatáskörrel. A jogirodalomban különböző vélemények alakultak ki arra vonatkozóan, hogy a Közösség kereskedelem politikájának hatóköre kiterjed-e a szolgáltatások kereskedelmének szabályozására, illetve a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos kereskedelmet érintő szabályok megállapítására.¹⁴⁴ Egyes szerzők akként foglaltak állást, hogy az EK-Szerződés¹⁴⁵ 113. cikke alapján egyáltalán nem lehetséges a szolgáltatásokra vonatkozóan közösségi normákat alkotni.¹⁴⁶ Mások úgy vélték, hogy a Közösség kereskedelmi politikájának tárgyköre csupán a kereskedelemhez közvetlenül kapcsolódó szolgáltatások szabályozására terjed ki. Timmermans szerint viszont, ha egy olyan nemzetközi kereskedelmi szervezet mint a GATT úgy döntött, hogy tevékenységét kiterjeszti a szolgáltatási szektorra is, akkor a Közösségnek is követnie kell e folyamatban, és ilyen irányú törekvésében nem akadályozhatja meg a kereskedelempolitika fogalmának elavult értelmezése.¹⁴⁷ A szolgáltatások

¹⁴² Magyarországon kihirdette: 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről.

¹⁴³ A WTO-egyezmény kereskedelmi kapcsolatokat szabályozó rendelkezései az egyezmény szerves részét képező „többoldalú kereskedelmi megállapodásokat” rögzítő mellékletekben szerepelnek. A mellékletek az alábbi megállapodásokat tartalmazzák: az áruk kereskedelméről szóló többoldalú egyezmények, beleértve az 1994-es GATT-ot; a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény; a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló megállapodás; a vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés; kereskedelempolitikai felülvizsgálati mechanizmus. A WTO-egyezmény és mellékletei egységes „csomagot” képeznek. Azok az államok, amelyek WTO-tagok kívánnak lenni, kötelesek az Uruguayi Forduló keretében megtárgyalt valamennyi többoldalú megállapodást elfogadni.

¹⁴⁴ Eeckhout [2004] *i. m.* 24. o.

¹⁴⁵ Az 1992. február 7-én hatályba lépett Maastrichti Szerződés az Európai Gazdasági Közösség elnevezést Európai Közösségre változtatta.

¹⁴⁶ Ezt az álláspontot képviseli többek között Perreau de Pinninck is (lásd: Perreau de Pinninck *Les compétences communautaires dans les négociations sur le commerce des services, Cahiers de Droit Européen*, Vol. 27. (1991) 401 – 408. o.)

¹⁴⁷ Timmermans, Christiaan W. A., *Common Commercial Policy (Article 113 EEC) and International Trade in Services*, in: *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore* (Nomos, 1987), 675 – 690. o., 680. o.

kereskedelmére vonatkozó eltérő tagállami szabályok ugyanis alkalmasak arra, hogy torzítsák a belső piacon belüli versenyt. A belső szabályozási rendszert a külső szabályozásnak is tükröznie kellene, éppen ezért szükséges, hogy a közös kereskedelempolitika hatóköre kiterjedjen minden olyan intézkedés meghozatalára, amely (amennyiben az intézkedés kibocsátása tagállami hatáskörben maradna) a szolgáltatások külkereskedelmének (vagyis nem csupán a tagállamok közötti kereskedelmének) területén közvetlenül vagy közvetve diszkriminatív bánásmódot eredményezne.¹⁴⁸ Timmermans mindezzel lényegében azt a véleményt fogalmazta meg, hogy a szolgáltatások belső piacának a koherens külső dimenzióját is meg kell teremteni¹⁴⁹ ahhoz, hogy a szolgáltatások szabad áramlása a Közösség területén belül valóban hatékonyan működni tudjon.

A szellemi tulajdonjog területén az általános jogirodalmi álláspont lényegében elismerte, hogy a közösségi kereskedelempolitika hatókörének ki kell terjednie a szellemi tulajdonjogok szabályozására is.¹⁵⁰ Ugyanakkor egyes szerzők mellett érveltek, hogy – figyelemmel a szellemi tulajdonjogok védelme és a nemzetközi kereskedelem közötti szoros összefüggésre – a WTO-egyezmény Közösség nevében történő megkötésének a megfelelő jogalapját a 113. cikk és a belső harmonizációs intézkedések meghozatalára felhatalmazást adó 100a. (később EK-Szerződés 95., jelenleg az EUMSZ 114.) cikk jelentené.¹⁵¹

A Közösség kereskedelem politikájának terjedelme azonban nem csupán jogirodalmi viták tárgyát képezte. 1991-ben, az Uruguayi fordulóval párhuzamosan a Közösség tagállamai kormányközi konferenciájuk keretében megkezdték az Európai Unió alapító szerződésére vonatkozó tárgyalásokat.¹⁵² E tárgyalások keretében a Bizottság széleskörű módosítási javaslatokat terjesztett elő a Közösség külső hatásköreit illetően és e javaslatok megfogalmazásakor figyelembe vette a folyamatban lévő Uruguayi forduló már meglévő eredményeit is.¹⁵³ Ezek értelmében az újonnan alapítandó Európai Unió kereskedelem politikájának elnevezése „közös

¹⁴⁸ *i. m.* 680 – 681. o.

¹⁴⁹ Eeckhout [2004] *i. m.* 25. o.

¹⁵⁰ *i. m.* 25. o.

¹⁵¹ Lásd többek között: Govaere, Inge, Intellectual Property Protection and Commercial Policy, In: Maresceau, Marc, *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Martinus Nijhoff, 1993), 197 – 222. o., 208. o.

¹⁵² Eeckhout [2004] *i. m.* 25. o.

¹⁵³ Maresceau, Marc, The Concept „Common Commercial Policy” and the Difficult Road to Maastricht, In: Maresceau, Marc, *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993), 3 – 20. o., 6. o.

kereskedelempolitika” lenne, amely magában foglalná az árukereskedelem szabályozására, valamint a szolgáltatások, a tőke, a szellemi tulajdon, beruházások, letelepedés és verseny szabályozására irányuló gazdasági és kereskedelmi intézkedések kibocsátására vonatkozó felhatalmazást is. E területek mindegyike terén a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozna a nemzetközi megállapodások megkötése, de a tagállamoknak lehetősége volna arra, hogy meghatározott feltételek mellett egyedi intézkedéseket hozzanak, amennyiben ezek megtételére a Bizottság felhatalmazza őket (hasonlóan tehát, mint a 115. cikk szerinti védintézkedések esetében).¹⁵⁴ A kormányközi konferencia azonban elvetette a Bizottság javaslatát és a 113. cikk terjedelmének kiterjesztésére irányuló vitát csupán annak eldöntésére korlátozta, hogy a módosított szerződésben e rendelkezés vonatkozzon-e „a kereskedelmet közvetlenül érintő szolgáltatások” körére is; de végül a 113. cikk változatlan tartalommal került bele a Maastrichti Szerződés szövegébe.¹⁵⁵ A Maastrichti Szerződést megelőző vitáról azért volt érdemes ezen a ponton részletesebben szólni, mert – mint ahogyan azt a következő, az 1/94 véleményt elemző részfejezetben majd látni fogjuk – a Bizottság részéről elhangzott érvek képezik majd az 1/94 véleményt kibocsátását megelőző eljárásban a Tanács és a tagállamok védekezésének egyik bázisát. Az eljárásban ugyanis a Tanács és a tagállamok több ponton hangsúlyozták, hogy a Bizottság azért nyújtotta be a vélemény iránti kérelmet, mert a bírói értelmezés (jelen esetben a kereskedelempolitika hatókörének tág értelmezése) útján kívánta elérni azt az eredményt, amelyet a Maastrichti Szerződés elfogadását megelőző politikai tárgyalásokon nem tudott.¹⁵⁶

2. 4. 1/94 vélemény – a GATS és a TRIPS egyezmények megkötése a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörében marad

2. 4. 1. A vélemény kérésének előzményei

A fent vázolt, a Közösség kereskedelem politikájának terjedelmére vonatkozó véleménykülönbségek ellenére a WTO megkötésére vonatkozó tárgyalások nyugodt mederben folytak, mivel a Tanács és a tagállamok megegyezésének

¹⁵⁴ I. m. 10. o.

¹⁵⁵ Eeckhout [2004] *i. m.* 25. o.

¹⁵⁶ *i. m.* 25. o.

eredményeképpen az EK-Szerződés egyedüli tárgyaló fele – a Közösség és a tagállamok nevében – a Tanács és a tagállamok képviselői szigorú ellenőrzése alatt résztvevő Bizottság volt.¹⁵⁷ Amikor az egyezmény aláírására és megkötésére került sor, akkor kérte ki a Bizottság a Bíróság 1/94 véleményét¹⁵⁸ a közösségi hatáskörre vonatkozóan. A Bizottság a 228. cikk (1) bekezdése [később az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése, jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése] szerinti eljárás keretében azt kérdezte a Bíróságtól, hogy a Közösség rendelkezik-e hatáskörrel arra, hogy az EK-Szerződés 113. cikke alapján, vagy e cikk és ezzel együtt az EK-Szerződés 100a. cikke és/vagy 235. (később EK-Szerződés 308., jelenleg az EUMSZ 352.) cikke alapján megkösse a WTO-t létrehozó egyezménynek a szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó (GATS), valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira vonatkozó, és a hamisított áruk kereskedelmére is kiterjedő (TRIPS) valamennyi részét? Ha a fenti kérdésekre adott válasz igenlő, érinti-e ez a tagállamok azon képességét, hogy megkössék a WTO-egyezményt, tekintettel arra a tényre, hogy *már megegyezés született arról, hogy a WTO eredeti tagjaivá válnak?*

A hatáskör megosztással kapcsolatos elméleti kérdések és a joggyakorlat közötti ellentmondásként értékelhető az a tény, amelyet a Bizottság kérdésének utolsó mondata is hangsúlyoz: mondhatja-e a Bíróság a véleményében, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a WTO-egyezmény megkötésére abban az esetben, ha már megegyezés született arról, hogy a tagállamok a WTO eredeti tagjaivá válnak? Az egyezmény eredeti tagokra vonatkozó rendelkezéséből ugyanis kiderül, hogy „a WTO eredeti tagjaivá válnak, akik a jelen Egyezmény hatálybalépése napján a *GATT 1947 Szerződő Felei*, valamint az *Európai Közösségek*, amennyiben elfogadják a jelen Egyezményt és a Multilaterális Kereskedelmi Megállapodásokat...”. E rendelkezés értelmében tehát a tagállamok (amelyek egyben a GATT szerződő felei) eredeti tagok. Ráadásul a vélemény iránti kérelem benyújtásának időpontjában a WTO-egyezményt már aláírták; egyrészt a Tanács elnöke és Sir Leon Brittan, a Bizottság tagja a Közösség nevében, másrésztől

¹⁵⁷ Bossche, Peter L. H., *The European Community and the Uruguay Round Agreements*, In: Jackson, John H. – Sykes, Alan O., *Implementing the Uruguay Round* (Clarendon Press, Oxford, 1997), 23 – 102. o. 25 – 26. o.

¹⁵⁸ 1/94 vélemény (*A Közösség hatásköre a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötésére*) [1994] ECR I-05267

a tagállamok képviselői kormányaik nevében. Jelen fejezetben azonban csupán jelezni szerettem volna ezt az ellentmondást, és a hatáskörmegosztással kapcsolatos elméleti kérdésekre kívánok fókuszálni; a kérelem benyújtása időpontjának problematikájára a disszertáció „*A Bíróság hatásköre az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése alapján*” című fejezetben térnek vissza.

2. 4. 2. A Bizottság érvei a közös kereskedelempolitika tárgykörének kiterjesztő értelmezése mellett

A Bizottság szerint a GATS hatálya alá tartozó szolgáltatások a közös kereskedelempolitika tárgykörébe tartoznak, így a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a GATS megkötésére. E politika hatóköre nem korlátozható az árukra. Hangsúlyozta – megismételve ezzel az 1/78 véleményt megelőző eljárásban kifejtett álláspontját – hogy minden, a kereskedelem volumenének vagy szerkezetének közvetlen vagy közvetett befolyásolására alkalmas megállapodás kereskedelempolitikai megállapodás, és azt a 113. cikk alapján kell megkötni. Az EK-Szerződésnek a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó 59. (később az EK-Szerződés 49., jelenleg az EUMSZ 56.) cikke belső rendelkezés, és nem kereskedelempolitikai rendelkezés, következésképpen csupán belső, a Közösség tagállamai közötti szolgáltatások szabályozására ad felhatalmazást. Nem szolgálhat tehát nemzetközi egyezményekben szereplő, valamennyi nemzetközi szolgáltatásnyújtási mód szabályozását célzó politika jogalapjául.¹⁵⁹

A TRIPS egyezményrel kapcsolatban a Bizottság úgy vélte, hogy a közös kereskedelempolitika azokat az intézkedéseket is magában foglalja, amelyeknek fő célja a szellemi tulajdonjogok szabályozásával vagy összehangolásával az áru-, illetve szolgáltatás-kereskedelmének volumenének vagy szerkezetének befolyásolása. Következésképpen a Közösség a 113. cikk alapján a TRIPS egyezmény megkötésére is kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Álláspontjának alátámasztásaként hivatkozott arra is, hogy számos, a Közösség és harmadik országok között – a 113. cikk alapján

¹⁵⁹ A Bizottság e megállapítását az ügyben észrevételt tevő Tanács, illetve tagállamok azon érvével szemben fogalmazta meg, mely szerint az 59. cikk (2) bekezdése – amely feljogosítja a Tanácsot, hogy a szolgáltatásokkal kapcsolatos fejezet rendelkezéseit kiterjessze harmadik országból származó, Közösségen belül letelepedett szolgáltatókra – kizárja a szolgáltatások kereskedelmének az EK-Szerződés 113. cikke alá történő besorolását.

– megkötött kétoldalú megállapodás tartalmaz a szellemi tulajdonjogok oltalmára vonatkozó rendelkezéseket.¹⁶⁰

2. 4. 3. A Tanács és a tagállamok érvei a közös kereskedelempolitika tárgykörének kiterjesztő értelmezése ellen

A Tanács vitatta a Bizottság azon érvét, melynek értelmében „minden, a kereskedelem volumenének vagy szerkezetének befolyásolására alkalmas megállapodás” megkötése a közös kereskedelempolitika tárgykörébe tartozik. Utalt arra, hogy a politikai unióról folytatott kormányközi konferencián a Bizottság a Közösség hatásköreinek ezen értelmezésnek megfelelő kiszélesítését javasolta, vagyis a közös kereskedelempolitika koncepcióját *a külgazdasági kapcsolatok közös politikájának* fogalma váltotta volna fel. A Tanács szerint a Bizottság arra törekszik vélemény iránti kérelmével, hogy a *jogértelmezés eszközeivel* érvényesítse a politikai unióról folytatott kormányközi konferencián elvetett javaslatait. A Tanács úgy vélte, hogy a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmére csak annyiban vonatkozik a 113. cikk, amennyiben a kérdéses szolgáltatások közvetlenül kapcsolódnak az áruszállításhoz (például egy gép összeszerelése).

A francia kormány is úgy érvelt, hogy a nemzeti gazdaságok nemzetköziesedésének jelenlegi szakaszában minden belső vagy külső, kétoldalú vagy többoldalú, a gazdasági kapcsolatokkal összefüggésben elfogadott intézkedés közvetlenül vagy közvetve befolyásolhatja a kereskedelem volumenét vagy szerkezetét. E kritérium ezért önmagában nem szolgálhat alapul a közös kereskedelempolitikával összefüggésben a Közösségek kizárólagos hatáskörének megállapítására. Egy ilyen értelmezés az eredetileg a tagállamok hatáskörébe tartozó területek – így különösen a kereskedelmi adók, illetve a közvetlen és közvetett bérköltségek politikájával kapcsolatos kérdések – kizárólagos közösségi hatáskörbe való áthelyezését vonná maga után.

¹⁶⁰ Így például szinte valamennyi az 1980-as években kötött, a textilekről szóló kétoldalú megállapodás tartalmaz egy, a textiltermékek védjegyeinek, formatervezési mintáinak, és használati mintáinak oltalmával kapcsolatos rendelkezést. Lásd például az Európai Gazdasági Közösség és a Kínai Népi Köztársaság között a textiltermékek kereskedelmére vonatkozó, 1988. december 9-én parafált egyezmény (HL L 380., 1. o.) 18 cikkét és az Európai Gazdasági Közösség és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a textil termékekre vonatkozó, 1989. december 11-én parafált egyezmény (HL L 397., 1. o.) 20 cikkét.

A TRIPS egyezményrel kapcsolatban a Tanács úgy vélte, az egyezmény rendelkezéseinek a kereskedelemre való kihatása még nem elég indok ahhoz, hogy az egyezményt a közös kereskedelempolitika hatókörébe vonják. Egy jogi aktus jogalapjának meghatározásához annak fő tárgyát kell figyelembe venni. Az Egyesült Királyság szerint lehetetlen kizárólagos közösségi hatáskör alá vonni egy olyan területet, amelyre továbbra is nagyrészt nem összehangolt nemzeti szabályok vonatkoznak.

2. 4. 4. A Bíróság álláspontja a GATS egyezmény és a közös kereskedelempolitika viszonyáról

A Bíróság először is hangsúlyozta, hogy a közös kereskedelempolitikának az EK-Szerződés értelmében vett nyitott jellegével ellentétes az, hogy a szolgáltatások kereskedelme teljes egészében és alapvető szinten kizárásra kerüljön a 113. cikk hatálya alól. A GATS a szolgáltatásnyújtás négy formájának kereskedelmét szabályozza: 1) személyek mozgásával nem járó, határon átnyúló szolgáltatásnyújtás; 2) a külföldön történő fogyasztás, amely magában foglalja a fogyasztónak a szolgáltató letelepedése szerinti WTO-tag területére történő utazását; 3) a kereskedelmi jelenlét, azaz egy lányvállalat vagy fióktelep jelenléte azon WTO-tagországon területén, ahol a szolgáltatást nyújtják; 4) WTO-tagországon belüli természetes személyek jelenléte, ami lehetővé teszi egy tagországon szolgáltatója számára, hogy szolgáltatást nyújtson valamely más tagországon területén.¹⁶¹

A Bíróság megállapította, hogy a határokon átnyúló szolgáltatások esetében a szolgáltató nem megy a fogyasztó országába; illetve a fogyasztó sem megy a szolgáltató országába. Úgy vélte, a szolgáltatásnyújtás ezen formája hasonló az árukereskedelemhez, éppen ezért a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozik. A másik három szolgáltatásnyújtási mód azonban a szolgáltatást nyújtó és igénybevevő személyek mozgásával együtt jár; a harmadik országok állampolgáraival szemben a tagállamok külső határainak átlépése során tanúsított bánásmód pedig nem tekinthető a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozó kérdésnek. A Bíróság szerint ezt a megállapítást igazolja, hogy az alapítók a személyek szabad mozgásáról szóló külön fejezeteket iktattak be az EK-Szerződésbe.¹⁶²

¹⁶¹ 1/94 vélemény, 41 – 43. pontok

¹⁶² 1/94 vélemény, 44. és 46. pontok

A Bíróság ezek után azt a kérdést vizsgálta meg, hogy a közlekedés körébe tartozó szolgáltatások beletartoznak-e a közös kereskedelempolitika tárgykörébe. Hangsúlyozta, hogy az AETR-ítéletben a Bíróság épp a közlekedéspolitika kapcsán mondta ki, hogy a Közösségnek a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó hatásköre „nem csak az EK-Szerződés kifejezett felhatalmazásából származhat – mint a vámtarifa- és kereskedelmi megállapodásokra vonatkozó a 113. cikk esetén és a társulási megállapodásokra vonatkozó 238. (később az EK-Szerződés 310.) cikk esetén – hanem az EK-Szerződés más rendelkezéseiből és a közösségi intézmények által e rendelkezések keretében hozott jogi aktusokból is”.¹⁶³ A Bíróság szerint e határozat alapját képező elgondolás az, hogy a közlekedéssel kapcsolatos ügyekre vonatkozóan megkötött nemzetközi megállapodások nem tartoznak a 113. cikk hatálya alá. Az AETR-ítélet hatálya ugyanis nem szűkíthető le az ítélet alapjául is szolgáló biztonsági szabályokra vonatkozó megállapodások és a kereskedelmi jellegű megállapodások közötti különbségtételre. Ezt a feltételezést támasztja alá az 1/76 vélemény is, amelyben a Bíróság – szintén a közlekedés terén – egy nem biztonsági jellegű szabályok meghatározására vonatkozó gazdasági megállapodás megkötése tekintetében állapította meg a Közösség beleértett külső hatáskörét. Ezen kívül hangsúlyozta azt is, hogy a „közlekedésről” szóló cím alapján már számos megállapodás jött létre harmadik országokkal.¹⁶⁴

A GATS egyezmény által szabályozott tárgyköröknek a közös kereskedelempolitikához való kapcsolódását tehát a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az EK-Szerződés 113. cikkének hatálya alá csak a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás tartozik, és a közlekedésre vonatkozó nemzetközi megállapodások az alól ki vannak zárva.¹⁶⁵

2. 4. 5. A Bíróság álláspontja a TRIPS egyezmény és a közös kereskedelempolitika viszonyáról

A TRIPS egyezménnyel kapcsolatban a Bíróság először is az egyezménynek a hamisított áruk forgalomba hozatalához kapcsolódó, a határátkelőhelyeken alkalmazandó intézkedésekre vonatkozó szabályait vizsgálta meg. Megállapította,

¹⁶³ A 22/70. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ún. „AETR-ítélet” [EBHT 1971., 263. o.] 16. pontja.

¹⁶⁴ 1/94 vélemény, 48 – 50. pont

¹⁶⁵ 1/94 vélemény, 53. pont

hogy ennek a résznek a megfelelője megtalálható egy belső közösségi jogi normában: a hamisított áruk szabad forgalomba hozatalát tiltó intézkedések megállapításáról szóló 3842/86/EGK tanácsi rendelet¹⁶⁶ rendelkezéseiben. Megfelelő jogalapját az EK-Szerződés 113. cikke képezi: a rendelet ugyanis a Közösség külső határain a vámhatóságok által meghozandó intézkedésekre vonatkozik. Mivel az ilyen típusú intézkedéseket a közösségi intézmények szabadon fogadhatják el az EK-Szerződés 113. cikke alapján, egyedül a Közösség jogosult az ilyen ügyekkel kapcsolatos nemzetközi megállapodások megkötésére.¹⁶⁷

A Bíróság szerint azonban a hamisított áruk szabad forgalomba hozatalának tilalmára vonatkozó rendelkezéseinek esetén kívül a TRIPS egyezmény szabályai nem tartoznak a közös kereskedelempolitika tárgykörébe. Elismerte ugyan, hogy van kapcsolat a szellemi tulajdon és az áruk kereskedelme között, mivel a szellemi tulajdonjogok, amelyek lehetővé teszik jogosultjaik részére, hogy harmadik személyeket bizonyos cselekmények megvalósításában megakadályozzanak (például egy könyv vagy lemez többszörözésének megtiltására vonatkozó jog), kétségtelenül hatással bírnak az érintett áruk kereskedelmére. Ez a kapcsolat azonban nem elégséges ahhoz, hogy a szellemi tulajdonjogokra vonatkozó rendelkezések a 113. cikk hatálya alá tartozzanak.¹⁶⁸ Az a tény, hogy a Közösség és intézményei jogosultak – az egyébként az EK-Szerződés 113. cikkének hatálya alá tartozó – külső megállapodásokba a másik felet a szellemi tulajdon védelmi szintjének növelésére felszólító rendelkezéseket beilleszteni,¹⁶⁹ szintén nem jelenti azt, hogy kizárólag a Közösség rendelkezik hatáskörrel a TRIPS jellegű és ahhoz hasonló alkalmazási körrel bíró nemzetközi megállapodások megkötésére.¹⁷⁰

A Bíróság szintén nem találta megalapozottnak a Bizottság azon érvét, hogy a TRIPS egyezménynek a 113. cikk alapján történő megkötése lehetővé tenné egyidejűleg a Közösségen belüli harmonizáció megvalósítását, mivel a TRIPS olyan területen állapít meg szabályokat, ahol nincsenek közösségi harmonizációs intézkedések. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a jogharmonizációs intézkedések kibocsátására az EGK-Szerződés 100. (később az EK-Szerződés 94., jelenleg az EUMSZ 115.) és 235.

¹⁶⁶ A Tanács 3842/86/EGK rendelete a hamisított áruk szabad forgalomba hozatalát tiltó intézkedések megállapításáról (HL L 357., 1986. 12. 18. 1 – 4. o.)

¹⁶⁷ 1/94 vélemény, 55. pont

¹⁶⁸ 1/94 vélemény, 56 – 57. pontok

¹⁶⁹ Lásd többek között az EGK és Magyarország 1991. december 16-án kötött megállapodásának (HL L 116., 1992., 2. o.) 35. cikkét.

¹⁷⁰ 1/94 vélemény, 68. pont

cikkei adnak felhatalmazást. A jogharmonizációt célzó normákat tehát az ezekben a cikkekben foglalt, a szavazással kapcsolatos szabályokra (egyhangúság a 100. és a 235. cikk esetében), valamint a 133. cikk értelmében alkalmazandó eljárásokról különböző eljárási szabályokra (a Parlamenttel történő konzultáció a 100. és 235. cikk esetében, vagy együttdöntési eljárás a 100a. cikk esetében) is figyelemmel kell meghozni. Éppen ezért, amennyiben a Közösség a 113. cikk alapján megállapodásokat köthetne a szellemi tulajdon oltalmának összehangolása céljából harmadik országokkal, – egyúttal abból a célból is, hogy közösségi szintű harmonizációt valósítson meg – azzal a hatással járna, hogy a közösségi intézmények kivonhatnák magukat az eljárásokra és a szavazásra vonatkozó szabályokkal kapcsolatos belső korlátok alól.¹⁷¹

2. 4. 6. A Bíróság álláspontja a Közösség hatásköréről

A fenti indokok alapján a Bíróság a véleményében azt állapította meg, hogy mind a GATS, mind pedig a TRIPS megállapodás megkötése a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.

2. 4. 7. Az 1/94 vélemény kritikus megítélése a jogirodalomban

A jogirodalom élesen kritizálta a Bíróság 1/94 véleményét.¹⁷² A Bíróság döntése ellen legfőképpen két ellenvetést fogalmaztak meg: 1.) A Bíróságnak a vélemény

¹⁷¹ 1/94 vélemény, 59 - 60. pontok

¹⁷² Lásd többek között: Constantinesco, *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes. Institutions et ordre juridique communautaire*, *Journal du droit international* (1995) 412 – 419. o.; Auvret-Finck, *Compétence de la Communauté pour conclure l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce et notamment l'Accord général sur le commerce des services (GATS) et l'Accord, relatif au respect des droits de propriété industrielle qui touchent au commerce, y compris le commerce des marchandises de contrefaçon (TRIPS)*, *Revue trimestrielle de droit européen* (1995) 322 – 336. o.; Bourgeois, Jacques H. J., *The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echternach Procession*, *Common Market Law Review*, Vol. 32. (1995) No. 3. 763 – 787. o. (a továbbiakban: Bourgeois [1995]); Hilf, Meinhard, *The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO – No Surprise, but Wise?*, *European Journal of International Law*, Vol. 6. (1995) No. 2. 245 – 259. o. (a továbbiakban: Hilf [1995]); Zijlmans, J.M.I.J., *The (Exclusive) External Competence of the European Community*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 2. (1995) No. 4. 405 – 419. o.; Maunu, Antti, *The Implied External Competence of the European Community after the ECJ Opinion 1/94 – Towards Coherence or Diversity?*, *Legal Issues of European Integration*, (1995) No. 2. 115 – 128. o. (a továbbiakban: Maunu [1995]); Appella, Andrea, *Constitutional Aspects of Opinion 1/94 of the ECJ Concerning the WTO Agreement*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45. (1996) No. 2. 440 – 462. o.; Emiliou, Nicholas, *The Death of Exclusive Competence?*, *European Law Review*, Vol. 21. (1996) No. 4. 294 – 311. o. (a továbbiakban: Emiliou [1996]); Krenzler, Horst Günter – Hermann, Da Fonseca-Wollheim, *Die Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam – eine Debatte ohne Ende?*, *Europarecht*, Bd. 53.

indokolásában megfogalmazott értelmezése nem vette figyelembe a WTO égisze alatt megkötött egyezmények által létrehozott szabályozási rendszert és annak fejlődését;¹⁷³ 2.) A Bíróság oly mértékben szűken értelmezte a 113. cikk szerinti közös kereskedelempolitika terjedelmét, hogy az akadályozza a közösségi érdekek hatékony érvényesítését nemzetközi szinten.¹⁷⁴ Így a korábbi döntéseivel (így különösen az 1/75 és az 1/78 véleményben megfogalmazott érvekkel) szemben nem veszi figyelembe, hogy a belső piac hatékony működésének célja indokolhatja a kereskedelempolitika kiterjesztőbb értelmezését, ennél fogva nem tér ki annak vizsgálatára sem, hogy a szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó, nem egységes politika milyen hatással lehet a Közösségen belüli kereskedelemre és versenyre.¹⁷⁵ Pescatore szerint a Bíróság e véleményével a közös kereskedelempolitika természetét a kereskedelempolitika hagyományos fogalmába mesterségesen beskatulyázva határozta meg.¹⁷⁶ Kritizálta a véleményt amiatt is, hogy csupán „mennyiségi” szemszögből nézve tekinthető alapos munkának,¹⁷⁷ közelebről megnézve csupán az ellenérdekű észrevételt tevő felek véleményeit sorolja fel és a végleges álláspontját azok ismételtetésével indokolja meg; ezen kívül számos mellékes kérdést vizsgál, megkerülve ezzel a közös kereskedelempolitika meghatározásának szempontjából lényeges érdekek figyelembe vételét.¹⁷⁸ Meglátásom szerint e „mennyiségi munkának” az is oka lehet, hogy a Bíróságnak rendkívül rövid idő alatt kellett meghoznia véleményét: a Bizottság 1994 áprilisában nyújtotta be a vélemény iránti kérelmét, a WTO szerződő felei pedig már 1995 januárjában hatályba kívánták léptetni az egyezményt.

Ugyanakkor Mancini – felidézve a maastrichti kormányközi konferencia eredményét, ahol a tagállami képviselők elutasították a Bizottság közös kereskedelempolitika

(1998) Heft. 2. 223 – 241. o.; Pescatore, Pierre, Opinion 1/94 on "Conclusion" of the WTO Agreement: Is There an Escape from a Programmed Disaster?, *Common Market Law Review*, Vol. 36. (1999) No. 2. 387 – 405. o. (a továbbiakban: Pescatore [1999])

¹⁷³ Lásd például: Bourgeois [1995] *i. m.* 770 – 773. o.

¹⁷⁴ Lásd például: Maunu [1995] *i. m.* 124. o.

¹⁷⁵ Eeckhout [2004] *i. m.* 30. o.

¹⁷⁶ Pescatore [1999] *i. m.* 391. o. Pescatore e véleményével összefüggésben hangsúlyozza, hogy a Bíróságot a „kereskedelem” fogalmának tisztázatlan volta is megzavarhatta. Emlékeztet arra is, hogy a Bíróság munkanyelve a francia, amelyben a kereskedelem kifejezésre egyetlen terminológia: *commerce* létezik (a kereskedelem politika: *politique commerciale*), míg az angol nyelv két terminust is ismer: *commerce* és *trade*. A két terminus közötti különbség kitűnik az EK-Szerződés szövegéből is: „The common *commercial* policy shall be based on uniform principles, particularly with regard to changes in tariff rates, the conclusion of tariff and *trade* agreements”. Ez a terminológiai eltérés is értelmezési problémákhoz vezethet, amikor a Bíróságnak a WTO dokumentumok franciára lefordított változataival kell dolgoznia.

¹⁷⁷ Az angol változat 110 oldalnyi terjedelmű.

¹⁷⁸ Pescatore [1999] *i. m.* 393. o.

tárgykörének kiterjesztésére vonatkozó javaslatát – úgy véli, hogy az 1/94 vélemény annak elismeréseként értékelhető, hogy a Közösség külső hatásköreinek terjedelmét nem lehet túlságosan tágan, a Közösség alapjait megteremtő tagállami akarattal ellentétesen értelmezni.¹⁷⁹ Márpedig ez a tagállami akarat egyértelműen megnyilvánult (még a vélemény iránti kérelem benyújtását megelőzően) azáltal is, hogy a tagállamok és a Közösség a WTO-egyezményt közösen írták alá. Úgy vélem, a Bíróságot végleges álláspontjának kialakításában az a sajátos körülmény is befolyásolhatta, hogy egy olyan „tervezett” megállapodás¹⁸⁰ tekintetében kellett a hatáskörök megosztásáról véleményt alkotnia, amelyet a szerződő felek már aláírtak, csak még hatályba nem lépett. A vélemény kérésének időpontjában tehát – az egyezmény aláírásával – a hatásköri kérdések lényegében már megoldottnak látszottak. Ha ezen körülmény ellenére a Bíróság mégis azt állapította volna meg, hogy a WTO-egyezmény részét képező megállapodások megkötése a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik, az valószínűleg súlyos diplomáciai és politikai bonyodalmakhoz vezetett volna.

Koutrakos a fent bemutatott kritikus megjegyzésekkel szemben az 1/94 véleményt a közösségi jog alkotmányos fejlődése szempontjából kifejezetten pozitív eredményként értékeli. Koutrakos szerint valóban nem lehet tagadni, hogy a Bíróság korábbi döntéseivel inkább a közös kereskedelempolitika normatív alapjait kívánta megteremtteni annak kimondásával, hogy a Közösség ezen a területen kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik, és e döntésekben azon nézet megszilárdítására törekedett, hogy a közös kereskedelempolitika maga is egy dinamikusan változó rendszernek tekinthető a fejlődő nemzetközi (gazdasági és jogi) környezetben. Elismerte, hogy a Bíróság a korábbi ítélkezési gyakorlattal szemben az 1/94 véleményében a belső közösségi alkotmányos rendszer megfelelő működésének

¹⁷⁹ Mancini, Federico, *The European Court of Justice and the External Competences of the Community*, In: Davies, Paul – Lyon-Caen, Antoine – Sciarra, Silvana – Simitis, Spiros, *European Community Labour Law: Principles and Perspectives: Liber Amicorum Lord Wedderburn of Charlton* (Oxford University Press, Oxford, 1996) 143. o. Hasonlóan vélekedik Cruz, aki szerint a német alkotmánybíróság Maastricht döntése meghatározó befolyással bírt a Bíróság ezt követő ítélkezési gyakorlatára, ezt mutatja az 1/94 véleményben a közösségi hatáskörök megszorító értelmezése is. (Cruz, *Julio Baquero*, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, *European Law Journal*, Vol. 14. (2008) No. 4. 404. o.)

¹⁸⁰ Az 1/94 véleménnyel kapcsolatban az is vita tárgyát képezte, hogy egy, már aláírt megállapodás egyáltalán „tervezett” megállapodásnak tekinthető-e az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése] értelmében. Az ezzel kapcsolatos részletes vizsgálatot lásd „A Bíróság hatásköre a Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése alapján” című fejezetben.

követelményét helyezte előtérbe.¹⁸¹ Ugyanakkor úgy véli, hogy az 1/94 vélemény nem áll éles ellentétben a korábbi döntésekkel, mivel az 1/94 véleményt jellemző „alkotmányos megközelítés”¹⁸² az ezt megelőző ítélkezési gyakorlattól sem volt idegen; ezt igazolja többek között, hogy az 1/75 véleményben a Bíróság kifejezetten a belső piac megfelelő működésének követelményét szem előtt tartva állapította meg, hogy tagállamok egyoldalú intézkedései egyenlőtlen feltételeket eredményeznének az exportkreditek kiosztása terén, és éppen ezért a Közösségnek a közös kereskedelempolitika gyakorlása terén fennálló hatáskörét nem lehet megszorítóan értelmezni.¹⁸³ Koutrakos szerint a Bíróság pont azzal követett volna el hibát, ha a közös kereskedelempolitika tárgykörébe tartozó intézkedések meghatározása során nem vette volna figyelembe a belső közösségi szabályozási rendszer egészét; ez ugyanis azt jelentette volna, hogy a közös kereskedelempolitikát akként értelmezi, mint egy, e politikát létrehozó rendszertől (vagyis a Közösség alapító szerződésétől) függetlenül – mintegy „alkotmányos vákuumban”¹⁸⁴ – fejlődő normarendszert. Úgy véli, e helytelen megközelítést tükrözik azok a kritikák, melyek értelmében a Bíróság nem volt tekintettel a WTO égisze alatt megkötött egyezmények által létrehozott létrehozott szabályozási rendszerre, és annak fejlődésére. Ha a Bíróság minderre tekintettel állapította volna meg a közös kereskedelempolitika tárgykörébe tartozó intézkedések körét, akkor már egy nemzetközi jogi bíróság szerepében járt volna el, holott az EK-Szerződés értelmében csupán a közösségi jog értelmezésére és alkalmazására van felhatalmazva.¹⁸⁵

Koutrakos szerint a Bíróságnak már az AETR-ítéletéből – azzal, hogy elismerte a beleértett külső hatáskörök létjogosultságát – is következik, hogy nem csupán a 113. cikkben foglalt felhatalmazás alapján meghozott külső aktusok lehetnek hatékonyak. Éppen ezért a közös kereskedelempolitika tárgykörének az 1/94 véleményben foglalt – a kritikusok által megszorítónak nevezett – értelmezésével és azon konklúziójával, hogy az egyezmények megkötése a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, egy – a közös kereskedelempolitika tárgykörének problématicáján túl nyúló – elvet kívánt kifejezésre juttatni: mégpedig azt, hogy az EGK-Szerződés 5. cikkében (később az EK-Szerződés 10. cikkében, jelenleg az

¹⁸¹ Koutrakos [2006] *i. m.* 46. o.

¹⁸² „constitutional approach”, Koutrakos [2006] *i. m.* 47. o.

¹⁸³ *i. m.* 47. o.

¹⁸⁴ „in a constitutional vacuum”, Koutrakos [2006] *i. m.* 47. o.

¹⁸⁵ *i. m.* 47. o.

EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében) foglalt együttműködési kötelezettség betartásával született vegyes szerződések – vagyis, amelyeknek szerződő felei egyrészt a Közösség és a tagállamok, másrészt harmadik államok és nemzetközi szervezetek – megkötésével ugyanolyan hatékonyan léphet fel a Közösség külső kapcsolataiban, mint a 133. alapján megkötött nemzetközi egyezményekkel.¹⁸⁶

Meglátásom szerint Koutrakos és a többi bíráló álláspontjában mindenképpen található egy közös pont: a Bíróságnak a hatáskörök megosztásával kapcsolatos döntésének kibocsátásakor elsősorban a belső piac megfelelő működésének szempontját kellett (illetve kellett volna) figyelembe vennie. Úgy tűnik, a véleményt kritizáló szerzők kizárólag az egységesen, a Közösség nevében folytatott közös kereskedelempolitikát tartják e céleléréséhez alkalmas egyedüli eszköznek. Koutrakos ezzel szemben úgy látja, hogy a 113. cikkben foglalt felhatalmazás alapján meghozott külső aktusokon túl a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörében megkötött nemzetközi megállapodások is hatékonyak lehetnek.

Kérdés, hogy egyetérthetünk-e ezzel a megállapítással, vagyis a vegyes megállapodások formájában történő hatáskörgyakorlás valóban hatékonynak tekinthető-e?

E megállapodás típusokkal kapcsolatban egyrészt problematikus lehet a közösségi és a tagállami hatáskörök elhatárolása. Ez sokszor olyan homályosan, illetve oly komplikáltan van megfogalmazva a vegyes szerződésekben, hogy a harmadik államok számára az esetek legnagyobb részében nem teljesen egyértelmű, hogy mely terület kihez tartozik. A WTO egyezmény esetében ezen felül további problémát jelent, hogy mind a tagállamok, mind a Közösség teljes mértékben felelős az egyezményben foglalt kötelezettségek végrehajtásáért (a WTO más szerződő felei, illetve harmadik államok irányában), azokon a területeken is, amelyek az egymás közötti (belső) hatáskör-megosztási rend értelmében nem tartoznak a hatáskörükbe. A felelősségi viszonyok tisztázását tehát igencsak megnehezíti a megosztott hatáskörgyakorlás a szervezeten belül.¹⁸⁷

Figyelembe kell vennünk azt is, hogy nehezen valósítható meg egy olyan - valamely nemzetközi fórumon képviselendő - álláspont kialakítása, amely minden egyes tagállamnak megfelelő. A huszonhét tagállam egyéni gazdasági érdekei eltérőek

¹⁸⁶ *i. m.* 47 - 48. o.

¹⁸⁷ Steinberger, Eva, *The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC's and the EC Member States' Membership of the WTO*, *European Journal of International Law*, Vol. 17. (2006) Issue 4. 837 - 862. o. Elérhető: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1098613> or doi:10.1093/ejil/chl026

lehetnek. A WTO tárgyalásokon ugyan a tagállamokat a Bizottság képviseli, a tárgyalásokat azonban csak a tagállamok által meghatározott mandátum alapján folytathatja. E mandátum terjedelmét pedig nem elsősorban a közösségi, hanem a tagállami érdekek határozzák meg, mivel a tagállamok védik az egyéni érdekeiket. Ha a Közösség a kizárólagos hatáskörében kötötte volna meg az 1/94 véleményt, akkor a WTO tárgyalásokon a Tanács által - minősített többségi döntés alapján adott - felhatalmazás alapján tárgyalna. A jelenlegi hatáskör-megosztási rend alapján biztosított mandátum azonban a tagállamok egyhangú konszenzusán - kvázi kormányközi konferencia keretében meghozott döntésen - alapul.¹⁸⁸

A fent vázolt problémák alapján az a feltételezés fogalmazható meg, hogy az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt együttműködési kötelezettség alapító-szerződési szinten való rögzítése (és annak kikényszeríthető jellege) nem elegendő ahhoz, hogy a WTO-n belül a megosztott hatáskörgyakorlás hatékonyan tudjon működni. Ezt igazolja a tagállamok által a lisszaboni szerződésmódosítás által az 1/94 véleményre adott „válasz”, amelyet az alábbiakban részletesen kívánok bemutatni.

2. 5. A 133. cikk amszterdami módosítása

Az amszterdami szerződésmódosítást előkészítő kormányközi konferencián a Bizottság újból előterjesztette a 113. hatályának kiterjesztésére vonatkozó javaslatát, azonban – hasonlóan a maastrichti konferencián történtekhez – a tagállamok képviselői szintén nem „üdvözölték” a javaslatot. A Bizottságnak csupán annyit sikerült elérnie, hogy – figyelembe véve a Bíróság 1/94 véleményében megfogalmazott, a Közösség kereskedelempolitikájának terjedelmére vonatkozó megállapításait, melyek értelmében a WTO-egyezmény megkötése a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik¹⁸⁹ – az alapítók egy új bekezdéssel egészítették ki a cikket, melynek értelmében *„A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően az (1) – (4) bekezdés*

¹⁸⁸ A WTO-n belüli döntéshozatal hatékonyságát csökkenti az is, hogy a döntéshozatal módja alapvetően kormányközi jellegű, tehát a végső határozatot a tagok mindig konszenzussal hozzák, így módon a szervezet tagjainak magas száma gyakran nehézkessé teszi a konszenzus elérését. E probléma orvoslását is elősegítené tehát, ha a tagállamok és a Közösség egy tagként lépnének fel. További megoldási javaslatokat lásd: az Európai Parlament Nemzetközi Kereskedelmi Bizottságának munkadokumentuma a WTO reformjáról, 2007. 10. 24. DT\690243HU.doc

¹⁸⁹ Herrmann, Christoph W., *Common Commercial Policy After Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job*, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 1. 7 – 29. o., (a továbbiakban: Herrmann [2002]) 7. o.

*alkalmazását egyhangúlag kiterjesztheti a szolgáltatásokról és szellemi tulajdonról szóló nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra annyiban, amennyiben azokra az említett bekezdések hatálya nem terjed ki.”*¹⁹⁰

E rendelkezés beiktatásával az Amszterdami Szerződés az elsődleges jog által „legitimálta” az 1/94 véleményt azzal, hogy elfogadta, hogy a szolgáltatások és a szellemi tulajdon egyes kérdései már eleve a 133. cikk immanens részének számítanak.¹⁹¹ Eeckhout ugyanakkor alkotmányos szempontokat hangsúlyozva bírálta e rendelkezés jogszerűségét,¹⁹² mivel ennek értelmében a Tanács, vagyis a Közösség egyik intézménye jogosult arra, hogy kiterjessze a Közösség hatásköreit. A hatáskör-kiterjesztést tehát anélkül teszi lehetővé, hogy a tagállamok saját alkotmányos elveikkel összhangban előzetesen jóváhagynák azt. A tagállamok a 133. cikk új (5) bekezdésével lényegében a saját hatáskörük átruházására vonatkozó eredeti hatáskörüket adták át a Tanácsnak.¹⁹³ Eeckhout kritikájával összhangban szeretném hangsúlyozni, hogy e rendelkezés ellentétben áll az EK-Szerződés 5. cikkében megfogalmazott korlátozott felhatalmazás elvével is.

A 133. cikk (5) bekezdésében foglalt felhatalmazással a Tanács a Nizzai Szerződés hatályba lépéséig nem élt;¹⁹⁴ a Nizzai Szerződést előkészítő kormányközi konferencián pedig a tagállamok képviselői a 133. cikk szövegének újboli módosításáról döntöttek.

2. 6. A 133. cikk nizzai módosítása

A Nizzai Szerződést előkészítő kormányközi konferencián is elsősorban a WTO és a Közösség viszonyának rendezése érdekében kívánták a tagállami képviselők az EK-

¹⁹⁰ Az EK-Szerződés 133. cikkének új, (5) bekezdése. (Az Amszterdami Szerződés számozta újra az EK-Szerződést.) Az Amszterdami Szerződés egyéb, alkotmányos jelentőséggel bíró módosításainak vizsgálatát lásd: Szalayné Sándor Erzsébet, *Az Európai Unió új "alkotmánya" – az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére*, *Jogtudományi Közlöny* (2000) No. 6. 241 – 246. o.

¹⁹¹ Horváthy [2004] *i. m.* 342. o.

¹⁹² A közös kereskedelem politikára vonatkozó, amszterdami szerződésmódosítás előkészítő kormányközi konferencián lefolyt vitáról bővebben lásd: Cremona, Marise, *External Economic Relations and the Amsterdam Treaty*, in: O’Keeffe, David – Twomey, Patrick (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* (Hart Publishing, 1999) 225 – 247. o. Az amszterdami szöveg szerinti 133. cikk (5) bekezdését az Unió alkotmányos fejlődésének szempontjából Eeckhouthoz hasonlóképpen bírálja Dashwood (lásd: Dashwood, Alan, *External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty*, In: O’Keeffe, David – Twomey, Patrick (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, 201 – 224. o., 205. o.

¹⁹³ Eeckhout [2004] *i. m.* 45.

¹⁹⁴ Hermann [2002] *i. m.* 8. o.

Szerződés kereskedelempolitikára vonatkozó rendelkezéseit módosítani. A képviselők általános akaratukat fejezték ki arra vonatkozóan, hogy a 133. cikk hatályát kiterjesszék a WTO-egyezmény által lefedett tárgykörökre is, néhány tagállam azon fenntartásával, hogy bizonyos területek szabályozása tekintetében megtarthassák a hatáskörüket.¹⁹⁵ A kormányközi konferencia tárgyalásainak eredményeképpen a 133. cikk az alábbiak szerint módosult (a módosításokat *kiemelve* ismertetem):¹⁹⁶

„(3) Ha egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel kötendő megállapodásról kell tárgyalásokat folytatni, a Bizottság ajánlást tesz a Tanácsnak, a Tanács pedig felhatalmazza a Bizottságot a szükséges tárgyalások megkezdésére. *A Tanács és a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy a megtárgyalt megállapodások a belső közösségi politikákkal és szabályokkal összeegyeztethetők legyenek. [...]*

(4) Az e cikkben ráruházott hatáskörök gyakorlása során a Tanács minősített többséggel jár el.

(5) *Az (1)–(4) bekezdést — a (6) bekezdés sérelme nélkül — a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira vonatkozó megállapodások tárgyalására és megkötésére is alkalmazni kell annyiban, amennyiben azokra az említett bekezdések hatálya nem terjed ki.*

A (4) bekezdéstől eltérve, a Tanács egyhangúlag határoz az előző albekezdésben említett területekre vonatkozó megállapodások tárgyalásáról és megkötéséről, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség, vagy ha valamely ilyen megállapodás olyan területet érint, ahol az e szerződéssel ráruházott hatásköröket a Közösség belső szabályok elfogadásával még nem gyakorolta.

A horizontális megállapodások tárgyalásáról és megkötéséről a Tanács egyhangúlag határoz annyiban, amennyiben az ilyen megállapodás az előző albekezdést vagy a (6) bekezdés második albekezdését is érinti.

E bekezdés nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi megállapodásokat tartsanak fenn vagy

¹⁹⁵ i. m. 46. o.

¹⁹⁶ A 133. cikk (1) – (2) bekezdéseinek szövege változatlan maradt, ezért jelen alfejezetben e rendelkezéseket nem ismertetem.

kössenek, amennyiben az ilyen megállapodások összhangban vannak a közösségi joggal és az egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodásokkal.

(6) A Tanács nem kötheti meg a megállapodást, ha az olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek túlterjeszkednének a Közösség belső hatáskörén, különösen ha a tagállamok törvényeinek vagy rendeleteinek harmonizációját eredményeznék olyan területeken, amelyeken e szerződés az ilyen harmonizációt kizárja.

E tekintetben, a kulturális és audiovizuális szolgáltatások, az oktatási szolgáltatások, valamint a szociális és humán-egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások, az (5) bekezdés első albekezdésétől eltérve, a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartoznak.

Ennek megfelelően az ilyen megállapodások megtárgyalásához, a 300. cikk megfelelő rendelkezéseivel összhangban meghozott közösségi határozaton felül, a tagállamok közös egyetértésére is szükség van. Az így megtárgyalt megállapodásokat a Közösség és a Tagállamok együttesen kötik meg.

A közlekedés területén a nemzetközi megállapodások megtárgyalására és megkötésére továbbra is az V. cím (jelenleg az EUMSZ VI: címe) és a 300. cikk (jelenleg az EUMSZ 218. cikke) rendelkezései az irányadóak.

(7) A (6) bekezdés első albekezdésének sérelme nélkül, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően az (1)–(4) bekezdés alkalmazását egyhangúlag kiterjesztheti a szellemi tulajdonra vonatkozó nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra annyiban, amennyiben azokra az (5) bekezdés hatálya nem terjed ki.”

A jogirodalomban különböző vélemények fogalmazódtak meg azzal kapcsolatban, hogy e kiegészítések mennyiben módosították a kereskedelempolitika által lefedett tárgykörök terjedelmét, vagyis ezek eredményeképpen milyen új területekre terjed ki a Közösség hatásköre. Az alábbiakban e kiegészítések jelentőségét kívánom részletesen megvizsgálni a következő csoportosítás szerint: 1.) a „szolgáltatások kereskedelme” és „a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai” fogalmak jelentése; 2.) a Közösség belső és külső hatásköreinek viszonya a módosított 133. cikk értelmében; 3.) A Közösség hatáskörének kizárólagossága az új rendelkezések fényében.

2. 6. 1. A „szolgáltatások kereskedelme” és „a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai” az EK-Szerződés 133. cikkének (5) és (7) bekezdései értelmében

Cremona szerint az új rendelkezések egyik legfőbb hiányossága, hogy csupán használják, de nem tisztázzák a „szolgáltatások kereskedelme” és „a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai” fogalmakat.¹⁹⁷ A „szolgáltatás” az EK Szerződés 50. (jelenleg az EUMSZ 57.) cikkének értelmében sajátos jelentéssel bír: *„rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá.”* A közösségi jogi „szolgáltatás” fogalmat az Európai Bíróság kifejezetten elhatárolta a letelepedés szabadságát rögzítő szerződéses rendelkezések hatálya alá tartozó tevékenységektől, megállapítva, hogy ezen utóbbi kategória tartós tevékenységet foglal magába, míg a szolgáltatás időleges tevékenység.¹⁹⁸ A WTO-egyezmény értelmében azonban a szolgáltatás fogalma jóval tágabb jelentéssel bír,¹⁹⁹ ide tartoznak a valamely WTO tagállamban tartósan letelepedett szolgáltatók tevékenységei és a tőkek mozgások is.²⁰⁰

Kérdés tehát, hogy e körülményeket figyelembe véve a 133. cikk (5) bekezdésében használt „szolgáltatások kereskedelme” fogalmat hogyan értelmezzük, vajon a rendelkezés mely szolgáltatástípusokra vonatkozik?²⁰¹ Ahogyan azt már a fent bemutatott 1/94 véleményből láthattuk, a Bíróság már a 133. cikk korábbi változatáról is megállapította, hogy a „határon átnyúló szolgáltatások” kereskedelme annak hatálya alá tartozik. A „szolgáltatások kereskedelme” kifejezés pedig pontosan a GATS 1. cikkének szóhasználatát tükrözi vissza; ez is azt támasztja alá, hogy ne az olyan szolgáltatás típusokat értsük alatta, mint amelyekre az EK-Szerződés 49. és 50. (jelenleg az EUMSZ 56. és 57.) cikkeiben olvasható „szolgáltatásnyújtás szabadsága” fordulat vonatkozik.²⁰² Ráadásul, a 133. cikk (5) bekezdése kifejezetten

¹⁹⁷ Cremona, Marise, *A Policy of Bits and Pieces? The Common Commercial Policy After Nice*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 4. (2001) 61 – 91. o. (a továbbiakban: Cremona [2001]), 69 – 72. o.

¹⁹⁸ Lásd többek között a *Bizottság kontra Németország* ítéletet (C-205/84 *Bizottság kontra Németország* [1986] ECR 3753)

¹⁹⁹ A GATS megállapodás a szolgáltatások négy fajtáját szabályozza, ezek bemutatását lásd az 1/94 véleményt elemző alfejezetben.

²⁰⁰ Eeckhout, Piet, *Constitutional Concepts for Free Trade in Services*, In: de Búrca, Gráinne – Scott, Joanne, (eds.), *The EU and WTO: Legal and Constitutional Issues* (Oxford, Hart Publishing, 2001) 211 – 235. o.

²⁰¹ Cremona [2001] *i. m.* 69. o.

²⁰² *i. m.* 70. o.

nemzetközi szerződések tárgyalására és megkötésére hatalmazza fel a Közösséget; ez a körülmény is azt az értelmezést támogatja, hogy e rendelkezés a nemzetközi jogi dokumentumok (különösen GATS) hatálya alá tartozó szolgáltatások szabályozására irányul.²⁰³ Mindezen érveket figyelembe véve Cremona szerint a módosított 133. cikkben foglalt „szolgáltatások kereskedelme” alatt mind az EK-Szerződés 49. és 50. cikkei szerinti szolgáltatásokat, mind pedig a tartósan letelepedett szolgáltatók tevékenységét, illetve a tőkebefektetéssel kapcsolatos szolgáltatásokat is érteni kell.²⁰⁴

Az 1/94 véleményben a Bíróság a szolgáltatások négy típusát kölönítette el és már a 133. cikk korábbi (vagyis a nizzai módosítást megelőző) változatáról is megállapította, hogy az első típus: a „határon átnyúló szolgáltatások” kereskedelme annak hatálya alá tartozik. Mindebből kiindulva a Bíróság az 1/08 véleményében a (nizzai) 133. cikk (5) bekezdését úgy értelmezte, hogy annak alapján a Közösség immár hatáskörrel rendelkezik arra is, hogy nemzetközi megállapodásokat kössön a 2–4. módoszatban nyújtott szolgáltatások kereskedelmére vonatkozóan. A szolgáltatásnyújtás ilyen módoszatai, amelyeket a GATS „külföldön történő fogyasztásnak”, „kereskedelmi jelenlétnek”, illetve „természetes személyek jelenlétének” nevez, és amelyek korábban nem tartoztak a közös kereskedelempolitika területéhez,²⁰⁵ az EK 133. cikk (5) és (6) bekezdésében foglalt feltételek mellett immár oda tartoznak.²⁰⁶

Még kevésbé tűnik egyértelműnek a 133. cikk (5) bekezdése szerinti „szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai” fogalom, holott ennek tisztázása azért is szükséges volna, mert a 133. cikk (7) bekezdésének értelmében „*a (6) bekezdés első albekezdésének sérelme nélkül* a Tanács [...] az (1)–(4) bekezdés alkalmazását egyhangúlag kiterjesztheti a szellemi tulajdonra vonatkozó nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra annyiban, amennyiben *azokra az (5) bekezdés hatálya nem terjed ki.*” Az EK-Szerződés azonban nem határozza meg, hogy mely nemzetközi megállapodások tartoznak a 133. cikk (5) bekezdésének tárgykörébe. Cremona szerint feltételezhető, hogy az (5) bekezdés a TRIPS egyezmény által jelenleg szabályozott területekre vonatkozik, a (7) bekezdéssel összefüggésben azonban

²⁰³ *i. m.* 70. o.

²⁰⁴ *i. m.* 70. o.

²⁰⁵ Lásd az 1/94 vélemény 47. pontját.

²⁰⁶ 1/08 vélemény [EBHT-ban még nem tették közzé] 119. pont

felmerül a kérdés, hogy az (5) bekezdés és a TRIPS közötti kapcsolatot statikusan vagy dinamikusan kell-e értelmezni. Kérdéses tehát, hogy az (5) bekezdés hatálya kiterjed-e teljes mértékben a TRIPS által szabályozott tárgykörökre, ha azok terjedelme – a későbbi esetleges WTO tárgyalások eredményeképpen – bővül?²⁰⁷ Kenzler és Pitschas az (5) bekezdés rugalmas értelmezése mellett teszi le a voksát, hivatkozva a kereskedelem politikának az 1/78 vélemény szerinti dinamikusan változó természetére²⁰⁸ míg Hermann szerint a (7) bekezdés beiktatása éppen azt igazolja, hogy az (5) bekezdés csupán azon tárgykörökre vonatkozik, amelyekre a TRIPS egyezménynek a Nizzai Szerződés időpontjában hatályos változata.²⁰⁹ Bármelyik álláspontot fogadjuk is el, hangsúlyozni szükséges, hogy a Tanács a (7) bekezdés szerinti jogkörét csak a (6) bekezdés első albekezdésének tiszteletben tartásával gyakorolhatja: olyan területekre tehát semmiképpen nem terjesztheti ki az (5) bekezdés hatályát, amelyek „túlterjeszkednének a Közösség belső hatáskörén”.

2. 6. 2. A Közösség belső és külső hatásköreinek viszonya a módosított 133. cikk értelmében

A Bizottság szerint a „párhuzamosság” gondolata a 133. cikk módosításának kiindulópontját képező vezérelv. A Bizottságnak a kereskedelempolitika nizzai módosítását elemző dokumentuma értelmében a „párhuzamosság elvén” kifejezetten a Közösség külső és belső hatáskörének összhangja iránti törekvést kell értenünk.²¹⁰ E törekvés különösen megmutatkozik a 133. cikk (3) bekezdésének eredeti szövegét kiegészítő mondatban, mely szerint „A Tanács és a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy a megtárgyalt megállapodások a belső közösségi politikákkal és szabályokkal összeegyeztethetőek legyenek.”. Cremona szerint e rendelkezés célja elsősorban az, hogy eloszlassa az azzal kapcsolatos aggályokat, hogy a Közösség a 133. cikkben foglalt felhatalmazás alapján az érzékeny belső politikákat (így például szociálpolitikát vagy környezeti politikát) érintő területeken is köthessen nemzetközi egyezményeket.²¹¹ Úgy vélem, e rendelkezés beiktatása – figyelembe véve a Bíróságnak az 1/75 és az 1/78 véleményben képviselt, a kereskedelempolitika

²⁰⁷ Cremona [2001] *i. m.* 71. o.

²⁰⁸ Krenzler, Horst Günter – Pitschas, Christian, Progress or Stagnation?: The Common Commercial Policy After Nice, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6. (2001) No. 3. 291 – 313. o., 302. o.

²⁰⁹ Hermann [2002] *i. m.* 18 – 19. o.

²¹⁰ Commission DG Trade FAQ, The reform of Article 133 by the Nice Treaty: The logic of parallelism, December 2000; http://europa.eu/comm/trade/faqs/rev133_en.htm#133

²¹¹ Cremona [2001] *i. m.* 76. o.

tárgykörét kiterjesztően értelmező álláspontját – mindenképpen szükséges; ezt igazolják a következő alfejezetben bemutatott, a környezeti politika és a kereskedelempolitika kapcsolatát vizsgáló ítéletek is.

Hasonlóképpen a párhuzamosság elvén alapul a 133. cikk (5) bekezdésének (2) albekezdése is.²¹² E rendelkezésből az következik, hogy azokon a területeken, ahol a Közösség még nem alkotott belső szabályokat, a Közösség kizárólag egyhangúlag dönthet nemzetközi szerződések megkötéséről, akkor is, ha e tárgykörben meghozandó belső közösségi intézkedések meghozatalára az EK-Szerződés minősített többségi döntéshozatalt ír elő.²¹³ Eeckhout szerint ez az új bekezdés „zavaróan összevegyíti” a kereskedelem politikára vonatkozó közösségi hatáskört a Közösség beleértett külső hatáskörével anélkül, hogy a kettő viszonyát tisztázná.²¹⁴ Véleményem szerint a megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy az alapítók közvetve ezen a területen az AETR-elvet alkalmazva kívánták meghatározni, hogy a Közösség mely területeken rendelkezik „szupranacionálisabb” hatáskörrel a nemzetközi szerződések megkötésére.

Szintén a párhuzamosság elve tükröződik vissza a 133. cikk (6) bekezdés (1) albekezdésében.²¹⁵ Eeckhout hangsúlyozza, hogy e rendelkezés – akárcsak az (5) bekezdés (2) albekezdése – szintén az AETR elven alapul.²¹⁶ Álláspontom szerint e megfogalmazás kifejezetten az 1/94 véleményben megfogalmazott azon elvet közvetíti, melynek értelmében a jogharmonizációs intézkedések kibocsátására nem a 133. cikk, hanem az EK-Szerződés 95. és 308. (jelenleg az EUMSZ 114. és 352.) cikkei adnak felhatalmazást;²¹⁷ olyan területeken tehát nem lehet a 133. cikk alapján jogharmonizációt célzó nemzetközi megállapodásokat kötni, ahol még nem születtek belső közösségi harmonizációs intézkedések.²¹⁸

²¹² E rendelkezés értelmében „a Tanács egyhangúlag határoz a [...] megállapodások tárgyalásáról és megkötéséről, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség, vagy ha valamely ilyen megállapodás olyan területet érint, ahol az e szerződéssel ráruházott hatásköröket a Közösség belső szabályok elfogadásával még nem gyakorolta.”

²¹³ Eeckhout [2004] *i. m.* 46. o.

²¹⁴ Eeckhout [2004] *i. m.* 51. o.

²¹⁵ „A Tanács nem kötheti meg a megállapodást, ha az olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek túlterjeszkednének a Közösség belső hatáskörén, különösen ha a tagállamok törvényeinek vagy rendeleteinek harmonizációját eredményeznék olyan területeken, amelyeken e szerződés az ilyen harmonizációt kizárja.”

²¹⁶ Eeckhout [2004] *i. m.* 51. o.

²¹⁷ 1/94 vélemény, 59. pont

²¹⁸ A harmonizációt teljesen kizáró rendelkezésekre példaként szolgálnak az EK-Szerződés 150. cikkének (4) bekezdése, 151. cikkének (5) bekezdése, valamint a 152. cikkének (4) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 166. cikkének (4) bekezdése, 167. cikkének (5) bekezdése és a 168. cikkének (5)

Az (5) bekezdés új változata formális értelemben véve nem tekinthető a „párhuzamosság elve” megnyilvánulásának annyiban, amennyiben e rendelkezés kifejezetten csak a nemzetközi egyezmények megkötésére hatalmazza fel a Közösséget. Ezzel szemben a 133. cikk már korábban is hatályban lévő (1)-(4) bekezdései nem tesznek ilyen megkülönböztetést, ugyanis a közös kereskedelempolitika megvalósítása érdekében egyaránt felhatalmazzák a Közösséget a belső és a külső aktusok megtételére is. Eeckhout úgy véli, hogy az (5) bekezdés (2) albekezdésének beiktatásával az alapítók elismerik a Közösségnek a szolgáltatások kereskedelme és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai szabályozása tekintetében fennálló, belső intézkedések kibocsátására vonatkozó hatáskörét is, e rendelkezés megfogalmazásból ugyanis következtetni lehet – az EK-Szerződés egyéb rendelkezései alapján – a belső szabályok meghozatalára vonatkozó hatáskör meglétére is.²¹⁹

Cremona is ugyanezt az álláspontot képviseli, hangsúlyozva, hogy kifejezetten az EK-Szerződés 47. cikkének (2) bekezdése, 49. cikke, illetve 57. cikkének (2) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 53. cikkének (1) bekezdése, 56. cikke és 64. cikkének (2) bekezdése] tekinthető a 133. cikk (5) bekezdése által szabályozott tárgykörökbe tartozó belső intézkedések megfelelő jogalapjának.²²⁰ Heliskoski mindemellett úgy véli, hogy a 133. cikk (5) bekezdése azon belső intézkedések megfelelő jogalapjául is szolgálhat, amelyek az ugyanezen rendelkezés alapján megkötött nemzetközi megállapodásokat ültetik át a közösségi jogrendbe.²²¹ Véleményem szerint, amennyiben a közösségi jogalkotó e kategórián túlmenően is alkotna a 133. cikk (5) bekezdése alapján belső jogi aktust, a Közösség beleértett külső hatásköreire vonatkozó joggyakorlatot ismerve feltételezni lehet, hogy a Bíróság - például abban az esetben, ha ezen aktus nem megfelelő jogalap alkalmazása miatti megsemmisítését kérnék - a beleértett külső hatáskörök doktrínájának „inverzét” alkalmazva megállapítaná, hogy e rendelkezés a belső jogi

bekezdése]. Az elsőként említett rendelkezés a következőképpen fogalmazza meg e tilalmat: „A Tanács [...] intézkedéseket fogad el, hogy hozzájáruljon az e cikkben említett célkitűzések (oktatás, szakképzés fejlesztése) eléréséhez, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását.” A másik két cikk is hasonlóképpen rendelkezik a harmonizáció kizárásáról a kultúra, valamint a népegészségügy terén.

²¹⁹ Eeckhout [2004] *i. m.* 45. o.

²²⁰ Cremona [2001] *i. m.* 73. o.

²²¹ Heliskoski, Joni, The Nice Reform of Article 133 EC on the Common Commercial Policy, *Journal of International Commercial Law*, (2002) No. 1. 6. o.

aktusok kibocsátásának is megfelelő jogalapjaként szolgál. Erre a kérdésre azonban a Bíróságnak eddigi joggyakorlatában nem kellett választ adnia.

2. 6. 3. A Közösség hatáskörének kizárólagossága az új rendelkezések fényében

Eeckhout szerint az (5) bekezdés (4) albekezdése, melynek értelmében e rendelkezés „nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi megállapodásokat tartsanak fenn vagy kössenek”, arra utal, hogy az (5) bekezdésben szabályozott területek továbbra is a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörében maradnak.²²² Úgy vélem, e megállapítás elméletileg valóban helytálló, tehát az alapító tagállamoknak e szöveg beiktatásával feltételezhetően a hatáskörök „párhuzamosságának” hangsúlyozása volt a szándéka, kérdéses azonban, hogy a Bíróság is ekként értelmezi e rendelkezést abban az esetben, ha konkrét hatásköri vitában kell döntenie. A Bíróság ugyanis – ahogyan (néhány kivételtől eltekintve) az eddigiekben bemutatott esetekből is kiderült – általában kiterjesztően értelmezi a Közösség külső hatáskörét. Különösen jellemző rá ez az attitűd akkor, ha az előbb idézett, általános elveket kimondó (és nem konkrét elhatárolási szempontokat meghatározó) rendelkezések alapján kell állást foglalnia a közösségi hatáskör természetét illetően. Ráadásul jelen esetben a kiterjesztő értelmezést támogató érvként jelenik meg az idézett rendelkezést kiegészítő mondat, mely szerint a tagállamokat csak abban az esetben illeti meg saját hatáskörükben a nemzetközi egyezmények megkötésére, illetve fenntartására vonatkozó jog, „amennyiben az ilyen megállapodások összhangban vannak a közösségi joggal és az egyéb vonatkozó [a Közösség által kötött] nemzetközi megállapodásokkal”. Amennyiben tehát a tagállamok által kötött megállapodások a Közösség nemzetközi szerződéseivel ellentétes szabályokat tartalmaznak, a Bíróság valószínűsíthetően azt fogja megállapítani, hogy *a közösségi megállapodások létezése kizárja a tagállamok párhuzamos nemzetközi szerződéskötési hatáskörét*. Az alábbi, „Az EK-Szerződés 307. cikkének (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség megítélése a Bíróság esetjogában” című fejezetben bemutatott ítéletek kifejezetten arra engednek következtetni, hogy a Bíróság igen megszorítóan értelmezi a „közösségi joggal összhangban lévő”, tagállamok által kötött megállapodások kategóriáját, és a 307.

²²² Eeckhout [2004] i. m. 51. o.

cikk (1) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 351. cikkének (1) bekezdése] inkább csak elvi jelentőséggel bíró megállapítás. Éppen ezért úgy vélem, hogy jelen esetben is majd a konkrét joggyakorlat tudja igazolni azt, hogy a 133. cikk (5) bekezdésének utolsó mondata alapján a Bíróság valóban elismeri-e a tagállamok versengő hatáskörét vagy e rendelkezés is – hasonlóan a 307. cikk (1) bekezdéséhez – elvi jelentőségű kijelentéssé degradálódik.

Ugyanakkor a (6) bekezdés (2) albekezdése kimondja, hogy „a kulturális és audiovizuális szolgáltatások, az oktatási szolgáltatások, valamint a szociális és humán-egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások [...] a Közösség és a tagállamok *megosztott hatáskörébe* tartoznak. [...] az ilyen megállapodások megtárgyalásához, a [...] közösségi határozaton felül, *a tagállamok közös egyetértésére* is szükség van. Az így megtárgyalt megállapodásokat *a Közösség és a tagállamok együttesen kötik meg.*” Hermann hangsúlyozza, hogy a szerződésmódosítások történetében e rendelkezés forradalminak tekinthető abból a szempontból, hogy elsőként használja a „megosztott hatáskör” fogalmat, meghatározva egyidejűleg a kapcsolódó eljárási konzekvenciákat is.²²³ A Bíróság 1/08 véleménye szerint e (6) bekezdés (2) albekezdése annak megakadályozására irányuló szándékot tükrözi, hogy az említett szolgáltatások kereskedelmét olyan nemzetközi megállapodásokkal lehessen szabályozni, amelyeket a kereskedelem területén fennálló külső hatásköre keretében kizárólag a Közösség köt meg. Így lehetővé teszi, hogy egyszerre kapjon figyelmet a Közösségnek az átfogó, egységes és hatékony külső kereskedelempolitika végrehajtásához fűződő érdeke, valamint azon különös érdekek, amelyeket a tagállamok adott esetben érvényesíteni kívánnak az e rendelkezés által meghatározott érzékeny területeken.²²⁴

A Bizottság és a Parlament szerint a (6) bekezdés (2) albekezdésének hatálya nem értelmezhető tágan, tehát csupán *kizárólag vagy elsődlegesen* az abban meghatározott ágazatokban nyújtott szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások tartoznak e rendelkezés hatálya alá. A Bíróság szerint azonban ez az értelmezés nem egyeztethető össze a rendelkezés által követett azon célkitűzéssel sem, amely az említett érzékeny területeken a tagállamok tényleges külső hatáskörének fenntartására irányul. Az ilyen értelmezés ugyanis azzal a következménnyel járna, hogy kikerülne a (6) bekezdés (2) albekezdésének hatálya

²²³ Herrman [2002] *i. m.* 23. o.

²²⁴ 1/08 vélemény 134 - 135. pontok

alól valamennyi, a szolgáltatások kereskedelmét a maguk összességében szabályozó úgynevezett horizontális megállapodás.²²⁵

A Bizottság szerint a (6) bekezdés (2) albekezdése hatályának értelmezése során az (1) albekezdésben megfogalmazott elvet is figyelembe kell venni. E rendelkezésből ugyanis az következik, hogy a második albekezdés csak akkor alkalmazandó, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek harmonizációt eredményeznének az itt említett érzékeny szolgáltatási ágazatokban.

A Bíróság azonban hangsúlyozta, hogy az (1) albekezdés a harmonizáció esetét csak példaképp említi, ahogyan a „különösen” határozószó használata is ezt tanúsítja. Éppen ezért nem vonható le az a következtetés, hogy e rendelkezésnek az a célja, hogy egy megállapodás megkötése csak abban az esetben ne tartozzon a Közösség külső hatáskörébe, amikor a tervezett megállapodásban foglalt rendelkezések a nemzeti rendelkezések harmonizációját eredményeznék olyan területeken, amelyeken az EK-Szerződés a harmonizációt kizárja.²²⁶

A (6) bekezdés (3) albekezdése a közlekedést érintő egyezményeket egyértelműen kiveszi a 133. cikk hatálya alól.²²⁷ Úgy vélem, e rendelkezés az – egyrészt a Bizottság, másrészt a Tanács és a tagállamok között folyó – évek óta tartó vita²²⁸ lezárásaként értékelendő. A vita a Bizottság javaslatával kezdődött, amelyben – hasonlóképpen, mint a fent bemutatott, a maastrichti kormányközi konferencián előterjesztett javaslatához – a közös kereskedelempolitika hatókörét kívánta egy újabb területre: jelen esetben a légi közlekedés nemzetközi szabályozásának területére kiterjeszteni.²²⁹

A javaslatában azt kérte a Tanácstól, hogy hatalmazza fel – a tagállamok korábbi kétoldalú egyezményeit felváltó – légi közlekedési viszonyokat szabályozó tárgyalások folytatására. Kérését a Bizottság azzal indokolta, hogy a nemzetközi megállapodások tárgyát képező légi közlekedési tevékenységek (például légifolyosók használatának engedélyezése, számítógépes helyfoglalási rendszerekhez való

²²⁵ 1/08 vélemény 139 - 140. pontok

²²⁶ 1/08 vélemény 144. pont

²²⁷ „A közlekedés területén a nemzetközi megállapodások megtárgyalására és megkötésére továbbra is az V. (vagyis a közös közlekedés politikára vonatkozó) cím és a 300. cikk rendelkezései az irányadóak.”

²²⁸ E vita bővebb ismertetését lásd „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság legújabb döntéseiben” című fejezet *Open Skies* ítéletet vizsgáló részét.

²²⁹ Európai Bizottság. A kereskedelmi tárgyú légiközlekedési egyezményekre vonatkozó konzultációs és felhatalmazási eljárásra irányuló tanácsi határozatra történő javaslat. COM (90) 17 végleges 1990. február 23.

hozzáférés) szolgáltatásoknak minősülnek, e megállapodások tehát a szolgáltatások kereskedelmét szabályozzák, és emiatt a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartoznak.²³⁰ A Tanács, a Parlament, a tagállamok és a jogirodalomban megfogalmazott kritikák²³¹ szerint azonban a Közösség csupán az EK-Szerződés közlekedéspolitikára vonatkozó előírásai (korábbi EK-Szerződés 71. cikk (1) bekezdése, jelenleg az EUMSZ 91. cikke) alapján rendelkezik hatáskörrel a légi közlekedési szektor külső viszonyainak a szabályozására. A Bíróság az 1/94 véleményében is kimondta: az AETR-ítélet alapját képező elgondolás az, hogy a közlekedéssel kapcsolatos ügyekre vonatkozóan megkötött nemzetközi megállapodások nem tartoznak a 113. cikk hatálya alá. A közös közlekedéspolitika gyakorlása azonban – szemben a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó kereskedelempolitikával – a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörében maradt. Éppen ezért a légi közlekedés terén a Közösség hatásköre csak a beleértett külső hatáskörök doktrínája alapján válhat kizárólagossá, még hozzá abban az esetben, ha ez a közlekedés terén hozott belső közösségi szabályok hatékony működéséhez szükséges.²³² Úgy vélem, ezt a megállapítást igazolják a Bíróság *Open Skies*-ítéletei is és ezen álláspont helytállóságát erősíti meg a 133. cikk (6) bekezdésének (3) albekezdése is.

Kérdés, hogy a nizzai módosítások értelmében az EK-Szerződés mely rendelkezése tekinthető egy, a Közösség által megkötni kívánt nemzetközi megállapodás megfelelő jogalapjának abban az esetben, ha a megállapodás tárgyát légiközlekedési szolgáltatások szabályozása képezi?

A Bizottság és a Parlament szerint a (6) bekezdésének harmadik albekezdését úgy kell értelmezni, hogy az csupán olyan megállapodások esetében alkalmazandó, amelyek tárgya kizárólag vagy elsődlegesen a közlekedés. A Bíróság azonban ezzel ellentétes következtetésre jutott. Ezt egyrészt azzal indokolta, hogy az EK-Szerződés ezen rendelkezése – kivételesnek tekinthető módon – a külső közösségi hatáskör gyakorlását biztosító jogalapok esetleges összeütközését annak kifejezett kimondásával szabályozza, hogy vele szemben az EK-Szerződés valamely más rendelkezését kell előnyben részesíteni bizonyos olyan típusú nemzetközi

²³⁰ COM (90) 17 végleges, 18 – 22. pontok

²³¹ Lásd többek között: Close, George, External Relations in the Air Transport Sector: Air Transport Policy or the Common Commercial Policy?, *Common Market Law Review*, Vol. 27. (1990) No. 1. 107 – 127., valamint Eeckhout [1994] *i. m.* 87 – 88.o.

²³² Eeckhout [1994] *i. m.* 85. o.

megállapodások megkötését illetően, amelyek *a priori* valamely adott jogalap (jelen esetben a közlekedéspolitika terén felhatalmazást adó cikk) hatálya alá tartozhatnak. Mindemellett azon pontosítás, miszerint a közlekedés területén a megállapodások megtárgyalására és megkötésére „továbbra is” az EK-Szerződésnek a közlekedéspolitikára vonatkozó rendelkezései az irányadók, a korábbi *status quo* e területen való fenntartására irányuló szándékot tükrözi. Mindezekből a Bíróság szerint az következik, hogy a (6) bekezdés harmadik albekezdése a szállítási szolgáltatások nemzetközi kereskedelmét illetően a közösségi szabályok egyoldalú elfogadásával gyakorolt belső hatáskör és a nemzetközi megállapodások megkötése útján gyakorolt külső hatáskör közötti elvi párhuzam fenntartását célozza, miközben mindkét hatáskör úgy, mint korábban, az EK-Szerződésnek kifejezetten a közös közlekedéspolitikára vonatkozó címéből ered.²³³

Kérdés, hogy a három, ezen alfejezetben vizsgált rendelkezés [a 133. cikk (5) bekezdésének (4) albekezdése, (6) bekezdésének (2) albekezdése, illetve (6) bekezdésének (3) albekezdése] miként befolyásolja a Közösségnek közös kereskedelempolitika gyakorlására vonatkozó kizárólagos hatáskörét. A 133. cikk (1) – (4) bekezdései szerinti, az árukereskedelem szabályozására vonatkozó hatáskör kizárólagosságát véleményem szerint egyik rendelkezés sem érinti, bár adott esetben előfordulhat, hogy a (6) bekezdés (2) albekezdésének értelmében megosztott hatáskörben megkötendő egyezmények az árukereskedelmet is érintik. A (6) bekezdés (3) albekezdése nyilvánvalóan nincs kihatással a kereskedelempolitikai hatáskör jellegére, mert az csupán egy adott terület – a közlekedés – szabályozását veszi ki a 133. cikk hatálya alól, a kereskedelempolitika gyakorlására vonatkozó hatáskör kizárólagosságának megállapítása szempontjából tehát a továbbiakban lényegtelen, hogy a Közösség hatásköre az V. címben foglalt közös közlekedéspolitika terén kizárólagos-e vagy sem. Az (5) bekezdés (4) albekezdése, ahogyan arról az előbbieken már szó volt, Eeckhout szerint úgy értelmezendő, hogy a szolgáltatások kereskedelmét és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásait szabályozó megállapodások a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartoznak. Ugyanis meghagyja a tagállamok azon jogát, hogy e tárgykörben harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi

²³³ 1/08 vélemény 155., 157., 159. és 164. pontok

megállapodásokat tartsanak fenn vagy kössenek, amennyiben az ilyen megállapodások összhangban vannak a közösségi joggal és a Közösség által kötött nemzetközi megállapodásokkal. E rendelkezéssel kapcsolatos egyik veszély abban rejlett, hogy – ahogyan azt már a (4) albekezdést elemző résznél kifejtettem – a „közösségi joggal összhangban lévő” megállapodások kategóriájának a Bíróság általi esetleges megszorító értelmezése csorbíthatja e tagállami jogosultságok tartalmát. Másrészt a közösségi jog dinamikusan változó rendszernek tekinthető, mivel az annak részét képező szabályok folyamatosan módosulnak és e szabályozási rendszer időről időre újabb normákkal egészül ki. Éppen ezért lehetett azt a jóslatot megfogalmazni, hogy ahogyan a közösségi jogalkotó új belső szabályok alkotásával a szolgáltatások kereskedelmének és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásainak szabályozási tárgykörében egyre több területet „előfoglal”, a tagállamok – az AETR-doktrína értelmében – egyre kevesebb területen lesznek jogosultak nemzetközi megállapodásokat kötni. A kereskedelempolitikára vonatkozó nizzai szabályok rövid élete alatt azonban nem formálódott ki e rendelkezések értelmezésével kapcsolatos megszilárdult joggyakorlat,²³⁴ a jövőben pedig már a jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés szabályait kell értelmeznie a Bíróságnak.

2. 7. A 133. cikk módosítása a Lisszaboni Szerződésben

A Lisszaboni Szerződést előkészítő kormányközi konferencián a tagállami képviselők a kereskedelempolitikára vonatkozó szerződéses rendelkezések radikális módosításáról döntöttek.²³⁵ A Lisszaboni Szerződés a maga egészében is fajsúlyos változásokat eredményezett az Európai Unió jogrendjében. Az értekezés témájának szempontjából különösen lényeges momentum, hogy megszünteti az eddigi pillérrendszert²³⁶ és felruházza az Uniót önálló jogi személyiséggel, lehetővé téve ezzel azt, hogy a saját nevében nemzetközi megállapodásokat kössön és nemzetközi szervezetekhez csatlakozzon. Így e Szerződés szerint a kereskedelempolitika végrehajtása érdekében szükséges megállapodásokat a Tanács *az Unió*, és nem a

²³⁴ E tárgykörben a leginkább releváns ügyeknek a fent idézett 1/08 vélemény tekinthető, illetve a C-13/07 Bizottság kontra Tanács eset, amelyben viszont ezidáig még nem született döntés.

²³⁵ Jelen disszertációban terjedelmi korlátok miatt nem kívánom elemezni azt a kérdést, hogy a hatályba nem lépett Európai Alkotmány mennyiben módosította volna a kereskedelempolitikára vonatkozó rendelkezéseket. E kérdést részletesen vizsgálja Krajewski [Krajewski, Markus, External trade law and the Constitution Treaty: Towards a federal and more democratic common commercial policy?, *Common Market Law Review*, Vol. 42. (2005) No. 1. 91 – 127. o.]

²³⁶ A EUSZ 1.) cikke rögzíti, hogy „Az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja”

Közösség nevében köti meg. A dokumentum további lényeges újítása az eddigi szerződésszövegekhez képest, hogy *expressis verbis* meghatározza, mely tevékenységek tartoznak az Unió, illetve a tagállamok hatáskörébe,²³⁷ így a kereskedelempolitika vonatkozásában kifejezetten rögzíti, hogy az a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik.²³⁸ A Bíróság 1/75 véleményében megfogalmazott elvet tehát most már alapító szerződés deklarálja.

A kifejezetten a kereskedelempolitikára vonatkozó rendelkezés (az EUMSZ 207. cikke) jelentősen kiterjeszti az Unió kereskedelempolitikájának tárgykörét a jelenleg hatályos nizzai változathoz képest és megszünteti a kizárólagos karakterének eddigi korlátait.²³⁹ Így az (1) bekezdés értelmében a kereskedelempolitika egységességének elve a „klasszikus” területeken kívül a szolgáltatások kereskedelme, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai, valamint a külföldi közvetlen befektetéseket szabályozó kereskedelmi kapcsolatok vonatkozásában is érvényesül.²⁴⁰ E három területre vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tehát az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik. Mindez nem csupán abból következik, hogy az EK-Szerződés kifejezetten rögzíti a közös kereskedelempolitika egészének tekintetében a kizárólagos hatáskört, hanem abból is, hogy a lisszaboni változat törölte a tagállamok azon jogosultságáról szóló rendelkezést [a korábbi 133. cikk (5) bekezdésének (4) albekezdése], hogy e tárgykörökben önállóan megállapodásokat kössenek, illetve tartsanak fenn. Mindemellett a kulturális és audiovizuális szolgáltatások, az oktatási szolgáltatások, valamint a szociális és humán-egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások megkötése is átkerült a tagállamok és a Közösség megosztott hatásköréből az Unió kizárólagos hatáskörébe.²⁴¹ Egyetlen, a

²³⁷ A Lisszaboni Szerződés szerinti hatáskör típusok részletes ismertetését lásd „A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben” című fejezetben. (forrás: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_hu.htm)

²³⁸ Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 3. cikk (1) bekezdésének e.) pontja

²³⁹ Müller-Graff, Peter-Christian, *The Common Commercial Policy enhanced by the Reform Treaty of Lisbon?*, in: Dashwood, Alan - Maresceau, Marc (eds.), *Law and Practice of EU External Relations* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008), 188 - 201. o. (a továbbiakban: Müller-Graff [2008]) 191. o.

²⁴⁰ Az EUMSZ 207. cikkének (1) bekezdése értelmében „A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések.”

²⁴¹ Ugyanakkor a döntéshozatal szabályait ezen új területek tekintetében szigorúbban állapítja meg a Szerződés. A „klasszikus” kereskedelempolitikai területeken továbbra is főszabály a minősített többségi döntéshozatal. Ezzel szemben az EUMSZ 207. cikkének (4) bekezdése - a „párhuzamosság elvét” szem előtt tartva - úgy rendelkezik, hogy „A szolgáltatások kereskedelme, a szellemi tulajdon

„tagállami érdekeket védő” klauzulaként maradt meg a ráruházott hatáskörök elvével összhangban deklarált (6) bekezdés.²⁴² A közlekedés, illetve közlekedési szolgáltatások szabályozása továbbra sem fog a kereskedelempolitika hatálya alá tartozni.²⁴³

Leal-Arcas úgy véli, habár az Unió polgárainak nem áll szándékában az Uniót föderális állammá alakítani, a közös kereskedelempolitika fejlődése azt tükrözi, hogy az Unió egyre önállóbbá válik és a tagállamoknak egyre kevesebb mozgástere marad kereskedelmi kapcsolataik alakításában.²⁴⁴ Ezt igazolja, hogy az EUMSZ 207. cikke – amellet, hogy a kereskedelempolitika tárgykörét jelentősen kiterjeszti – az új területek vonatkozásában is minősített többséget ír elő főszabályként, egyhangú döntéshozatalra csak kivételes esetekben kerülhet sor.²⁴⁵ E „szupranacionalizálódás” egyik oka, hogy az összehangolt cselekvésre valóban szükség van a jelenlegi világkereskedelmi szintén.²⁴⁶ Az Unió tehát a kereskedelmi kapcsolatainak alakítása terén már jelenleg is úgy viselkedik, mintegy föderatív szervezet.²⁴⁷ Leal-Arcas szerint a kereskedelempolitika lisszaboni módosításával kapcsolatban felmerülő legfőbb kérdés az, hogy a módosítás milyen kihatással van a tagállamok jelenlegi WTO-tagságára. Lehetséges-e, hogy a tagállamok nem lehetnek a

kereskedelmi vonatkozásai, valamint a közvetlen külföldi befektetések területére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében a Tanács egyhangúlag jár el, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség.” Szintén egyhangú döntéshozatalt ír elő *a) a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha fennáll a veszélye annak, hogy azok korlátozzák az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét; valamint b) a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha fennáll a veszélye annak, hogy azok komoly zavarokat okoznak az ilyen szolgáltatások nemzeti megszervezésében, illetve korlátozzák a tagállamok ezek biztosítására vonatkozó hatáskörét.*

²⁴² Eszerint „a közös kereskedelempolitika területén átruházott hatáskörök gyakorlása nem sértheti az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását, és nem vezethet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációjához, amennyiben a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják.”

²⁴³ Az EUMSZ 207. cikkének (5) bekezdése értelmében „A közlekedés területén a nemzetközi megállapodások tárgyalására és megkötésére a harmadik rész VI. címét és a 218. cikket kell alkalmazni.”

²⁴⁴ Leal-Arcas, Rafael, Is Lisbon the Answer or the Anathema to EC Trade Law and Policy? in: Kierkegaard, Sylvia Mercado (ed.), *The Dynamics of Trade Law and Economics* (2008) 149. o.

²⁴⁵ Az intézményi változások részletes elemzését lásd: Müller-Graff [2008] *i. m.*

²⁴⁶ Így, bár jelenleg a WTO tárgyalások folytatása a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, az Unió részéről fokozottabb nyomás gyakorlás figyelhető meg a tagállamok irányába annak érdekében, hogy a tárgyalásokon egységesen lépjenek fel. Így például Peter Mandelson kereskedelmi biztos is arra ösztönözte mind a 27 tagállamot, hogy a WTO 2008-as, az éghajlat változás problémájának tárgykörében ülésező miniszteri konferencián egységes álláspontot képviseljenek, annak érdekében, hogy saját érdeküket más nemzetközi szereplők érdekeivel szemben ténylegesen érvényesíteni tudják. (Forrás: EurActiv, “EU trade chief warns of multilateral fallout from WTO failure,” 15 July 2008; <http://www.euractiv.com/en/trade/eu-trade-chief-warns-multilateral-fallout-wto-failure/article-174255>.)

²⁴⁷ Leal-Arcas [2008] *i. m.* 149. o.

továbbiakban a WTO tagjai pusztán annál a ténynél fogva, hogy a Lisszaboni Szerződés kizárólagos hatáskört biztosít az Uniónak a WTO-egyezmény tárgykörébe tartozó területek mindegyike tekintetében?²⁴⁸ A válasz egyáltalán nem egyértelmű, WTO-ban jelenleg még mind az Unió, mind a tagállamok tagsággal rendelkeznek. Úgy vélem, a tagállamok WTO-ban való részvételének jövőjére nézve többféle megoldás képzelhető el, ezek lényegében a tagállamok 10. (jelenleg az EUMSZ 351.) cikk szerinti kötelezettségéből vezethetők le. Egyrészt e rendelkezés értelmezhető úgy, hogy a tagállamok számára nem teszi lehetővé, hogy a jövőben a WTO teljes jogú tagjai legyenek.²⁴⁹ Ebben az esetben a WTO egyezményt megfelelően módosítani szükséges. Rugalmasabban értelmezve az együttműködés mibenlétét azonban azt is mondhatjuk, hogy a tagállamok csupán arra kötelesek, hogy a WTO egyezményben foglalt jogaik gyakorlása, illetve kötelezettségeik teljesítése során az Unió nevében, lényegében az Unió akaratának végrehajtóiként járjanak el.²⁵⁰

²⁴⁸ I. m. 149. o. E probléma részletes elemzését lásd szintén Leal-Arcastól: Leal-Arcas, Will EU Member States Play Any Role at the WTO After the EU Reform Treaty?. ; *Vienna Online Journal of International Constitutional Law*, Vol. 1. (2007) No. 2., 75 – 90. o., Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1067643>

²⁴⁹ Bungenberg, Marc, The Common Commercial Policy after Lisbon (*Paper presented at the Hebrew University Jerusalem*, 14 July 2008)

²⁵⁰ Ez az értelmezés összhangban van a fent idézett *International Fruit Company* ítélettel is, melynek értelmében a Közösség az EGK Szerződés hatálybalépése óta – az egyezmény formális módosítása nélkül – gyakorlatilag „átveszi” tagállamok GATT egyezményben foglalt kötelezettségeit, oly módon, hogy a tagállamok képviselői a Tanács (mit a Közösség intézménye) keretében eljárva a GATT keretében a megállapodásokat a Közösség érdekében eljárva, annak nevében kötik meg.

III. FEJEZET

A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA ÉS A KÖRNYEZETPOLITIKA TÁRGYKÖRÉNEK ELHATÁROLÁSA A BÍRÓSÁG LEGÚJABB ESETEIBEN

A „*A közös kereskedelempolitika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága*” című fejezetben a Közösség kereskedelempolitikájának „fejlődéstörténetét” kívántam bemutatni. Ennek során igyekeztem végigkövetni a politikára vonatkozó rendelkezések legfontosabb változásait a Római Szerződésben foglalt eredeti szabályozástól kezdve egészen a lisszaboni módosításig, vizsgálva egyúttal a kapcsolódó joggyakorlat legfontosabb eredményeit is. Mindezek alapján átfogó képet kaphattunk arról, milyen indokok vezettek a közös kereskedelempolitika kizárólagosságának kimondásához és tárgykörének – az árukereskedelemtől a szolgáltatások kereskedelme és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásainak szabályozása irányába történő – fokozatos kiterjesztéséhez.

Problematikus lehet a közös kereskedelempolitika hatókörének megállapítása abban az esetben, amikor a vizsgált egyezmény nem kifejezetten a kereskedelem szabályozására irányul, de annak rendelkezései a kereskedelemre is kihatással vannak. Ilyen esetekben általában nehezen dönthető el, hogy a vizsgált egyezmény a kereskedelempolitika vagy egy másik közösségi politika hatálya alá tartozik-e (vagy esetlegesen egyidejűleg esik mindkét politika szabályozási tárgykörébe). Ezzel összefüggésben az előző fejezetben már utaltam a kereskedelempolitika és a közlekedéspolitika kapcsolatának dilemmájára, amelyre végül a 133. (jelenleg az EUMSZ 207.) cikk nizzai módosítása jelentette a megoldást azzal, hogy a rendelkezés hatálya alól a közlekedés területére vonatkozó egyezményeket egyértelműen kizárta.

Számos ponton kapcsolódik egymáshoz a nemzetközi kereskedelem (ezen belül is elsősorban az árukereskedelem) és a környezetvédelem is. Így például meghatározott termékek gyártásának és értékesítésének környezetvédelmi szempontok figyelembe vételével szabályozó jogi aktusok – ezek között is különösen a környezetkárosító termékek behozatalát és kivitelét korlátozó intézkedések – a kereskedelemre is

kihatalással lehetnek.²⁵¹ A Közösség is részese több környezetvédelmi célok érdekében létrehozott, de kereskedelmi vonatkozású rendelkezéseket is tartalmazó egyezménynek, és nem volt mindig egyértelműen eldönthető, hogy a kérdéses egyezmények a közös kereskedelempolitika vagy a környezeti politika hatálya alá tartoznak-e. A Bíróság előtt fekvő néhány újabb ügyben különös súllyal merült fel a két terület kapcsolódásának a kérdése, éppen ezért a Bíróságnak széleskörű elemzést kellett végeznie annak meghatározása érdekében, hogy a vitatott egyezmény mely politika tárgykörébe tartozik, illetve megköthető-e együttesen két (elkülönülten egy-egy politika gyakorlására felhatalmazást adó) rendelkezés alapján. E komplex probléma egyúttal alkalmat adott arra, hogy a Bíróság újabb, igen lényeges megállapításokat tegyen a közös kereskedelempolitika jogi természetére és más közösségi politikákkal való viszonyára vonatkozóan. Ezeket az eseteket jelen fejezetben részletesen kívánom vizsgálni; a vizsgálódás alapján pedig a kereskedelempolitika terjedelmére és a Közösség külső hatáskörére vonatkozó további következtetéseimet kívánom megfogalmazni.

3. 1. A környezeti politikára vonatkozó rendelkezések az EGK-Szerződésben

Közösségi szintű környezeti politikáról az Egységes Európai Okmány hatályba lépése óta beszélhetünk, amelyben a tagállamok a Közösség hatásköreit új területekkel bővítették.²⁵² Az EGK-Szerződés környezetpolitikára vonatkozó 130r – 130t (később EK-Szerződés 174, jelenleg az EUMSZ 191) cikkeinek eredeti szövegét olvasva megállapítható, hogy – a kereskedelempolitikával szemben – a környezeti politika gyakorlása – és így ezen a területen a nemzetközi megállapodások megkötése – nem tartozik a Közösség kizárólagos hatáskörébe. Ez különösen a 130r cikk (5) bekezdéséből derül ki, amely kifejezetten *a Közösséget és a tagállamokat* hatalmazza fel arra, hogy együttműködjenek harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel; továbbá rögzíti, hogy a tagállamok a jövőben is hatáskörrel rendelkeznek nemzetközi fórumokon tárgyalások folytatására és nemzetközi megállapodásokat megkötésére. E rendelkezés szövegéből tehát

²⁵¹ Eeckhout [2004] *i. m.* 39. o.

²⁵² A környezetpolitikán kívüli új területek voltak a szociális politika, a gazdasági és társadalmi kohézió és a technológiai kutatás-fejlesztés.

egyértelműen kitűnik, hogy a „külső szereplőkkel” való együttműködés a Közösség és a tagállamok *megosztott hatáskörébe* tartozik. Mindemellett a 130r cikk (5) bekezdésének utolsó mondata meghagyja a tagállamok *versengő hatáskörét* is abban a tekintetben, hogy nemzetközi fórumokon tárgyalásokat folytassanak, és nemzetközi megállapodásokat kössenek.

A 130s cikk (később EK-Szerződés 175, jelenleg az EUMSZ 192) alapján kibocsátható intézkedések²⁵³ a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartoznak; ezt a megállapítást a későbbi ítélkezési gyakorlat is igazolni fogja.²⁵⁴ A hatáskörök versengő jellegét támasztja alá a 130r cikk (4) bekezdése is, amely – a szubszidiaritás elvével egybecsengően – előírja, hogy a Közösség a környezet terén olyan mértékben lép fel, amilyen mértékben a környezetpolitika céljai²⁵⁵ közösségi szinten jobban elérhetők, mint a tagállamok szintjén.

Azon kérdés eldöntésének, hogy egy kereskedelmi és környezetvédelmi szabályozást egyaránt magába foglaló intézkedés a kereskedelempolitika vagy a környezeti politika tárgykörébe tartozik-e, elsősorban a hatáskörök elosztásának szempontjából van jelentősége.²⁵⁶ Míg ugyanis a 113. (később EK-Szerződés 133, jelenleg az EUMSZ 207.) cikk alapján a nemzetközi megállapodásokat a Közösség kizárólagos hatáskörében kötheti meg, a 130r cikk alapján kötött egyezmények a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe, illetve – amennyiben a 130s cikket úgy értelmezzük, hogy az nemzetközi megállapodások megkötésére is felhatalmazást ad – a 130s cikk szerinti egyezmények versengő hatáskörbe tartoznak.

A jogalap megválasztása a hatásköri kérdések eldöntésén túl arra is választ ad, hogy milyen döntéshozatali eljárással kell megalkotni a kérdéses jogi aktust, mivel mindkét területen másfajta eljárást írnak elő a releváns rendelkezések. E problémát vizsgálja részletesen a Bíróság a Chernobyl ügyben, amelyet az alábbi alfejezetben fogok bemutatni.

²⁵³ A 130s cikk szerint „A Tanács a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz a Közösség fellépéséről. A Tanács az előző bekezdésben megállapított feltételek szerint meghatározza azokat a kérdéseket, amelyekben minősített többséggel kell határozatot hozni.”

²⁵⁴ Lásd a Bíróság következő alfejezetben bemutatandó 2/00 véleményét.

²⁵⁵ A 130r cikk (1) bekezdésének értelmében e célkitűzések a következők: a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása; hozzájárulás az emberi egészség védelméhez; a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosításának biztosítása.

²⁵⁶ Eeckhout [2004] *i. m.* 40. o.

3. 2. A Chernobyl ítélet – a környezetpolitika és a kereskedelempolitika első „csatája”

A Chernobyl I ügyben²⁵⁷ nem egy nemzetközi megállapodás, hanem egy harmadik országokkal való kereskedelmet szabályozó belső jogi aktus vonatkozásában kellett azt a kérdést eldöntenie a Bíróságnak, hogy az mely közösségi politika tárgykörébe tartozik. Mindennek ellenére szükségszerűnek találok az ítélet részletesebb bemutatását, mivel ez volt az első olyan eset, amelyben a Bíróságnak a kereskedelempolitika és a környezeti politika viszonyát kellett vizsgálnia. Mindemellett az ítéletben megfogalmazott következtetések – ahogyan az ezt követő alfejezetekben látni fogjuk – kihatással lesznek a Bíróság későbbi – és a két politika kapcsolatát kifejezetten a nemzetközi megállapodások tekintetében elemző – ítélkezési gyakorlatára is.

Az ügy központi kérdése az volt, hogy a csernobili katasztrófát követően a harmadik országokból származó agrártermékek importját szabályozó rendeletnek megfelelő jogalapjául szolgált-e az EGK-Szerződés 113. cikke? A Görög Köztársaság szerint a rendelet megalkotásának célja kifejezetten a tagállamok polgárai egészségének a csernobili katasztrófa következményei előli védelme volt és éppen ezért annak megfelelő jogalapját az EGK-Szerződés 133r és 133s cikkei képezték volna.

A Bíróság először is azt vizsgálta meg, hogy eltérőek-e a vitatott rendelkezésekben rögzített döntéshozatali eljárások. Megállapította, hogy míg a 113. cikk szerinti intézkedés megszületéséhez elegendő a Tanács minősített többségi döntése, a 130s cikk egyhangú tanácsi döntést ír elő, ráadásul – ellentétben a 113. cikkel – a Parlamenttel és a Gazdasági- és Szociális Bizottsággal történő konzultációt is megkívánja. *A megfelelő jogalap megválasztásának kérdése tehát nem pusztán formális, hanem tényleges jelentőséggel is bír.*²⁵⁸

A megfelelő jogalap megállapítására vonatkozó vizsgálódás során a Bíróság a korábbi ítélkezési gyakorlatában megfogalmazott azon elvből indult ki, mely szerint a Közösség hatásköri rendszerében valamely jogi aktus jogalapja megválasztásának

²⁵⁷ C-62/88 Görög Köztársaság kontra Tanács [1990] ECR I-01527

²⁵⁸ C-62/88, 11 – 12. pontok

bíróági felülvizsgálatra alkalmas, objektív elemeken kell alapulnia.²⁵⁹ Ilyen objektív elemnek tekinthető elsősorban a vitatott intézkedés célja és tartalma.

A Bíróság ezzel összefüggésben idézte a rendelet preambulumát, mely szerint a Közösségnek biztosítania kell, hogy az emberi fogyasztásra szánt mezőgazdasági termékek csak a „közös rendelkezéseknek megfelelően” legyenek behozhatók a Közösség területére, és ezeknek a közös rendelkezéseknek védeniük kell a fogyasztók egészségét, de nem torzíthatják aránytalanul a Közösség és a harmadik országok közötti kereskedelmet és a közös piac egységességét. Ennek megfelelően a rendelet egységes szabályokat állapít meg a mezőgazdasági termékeknek a Közösség területére történő behozatalára vonatkozóan. A rendelet céljának és tartalmának vizsgálata alapján tehát megállapítható, hogy az a Közösség és a harmadik államok közötti kereskedelem szabályozására irányul, ebből következően a 113. cikk szerinti közös kereskedelempolitika tárgykörébe tartozó aktusnak tekinthető.²⁶⁰

A Bíróság szerint az a tény sem igazolja a 130s cikk jogalapként történő választását, hogy a közegészség védelme egyike a Közösség környezetpolitikai célkitűzéseinek, és a rendelet a közegészség védelmének céljából rögzíti a megengedett radioaktív szennyezettség maximális szintjét. A 130r és a 130s cikkekben foglalt, a környezeti politika terén specifikus intézkedések kibocsátására felhatalmazást adó rendelkezések ugyanis nem érintik a Közösségnek az egyéb politikák gyakorlására vonatkozó hatáskörét.²⁶¹ Ezt az értelmezést erősíti meg a 130r cikk (2) bekezdése is, mely szerint „a környezetvédelmi követelmények részét képezik a Közösség egyéb politikáinak”. A Bíróság szerint ebből a mondatból – mely az *integráció elvét*²⁶² tükrözi vissza – az következik, hogy egy közösségi jogi aktus nem tartozik pusztán annál a ténynél fogva a környezeti politika hatálya alá, hogy a környezet védelmére

²⁵⁹ 45/86, *Bizottság kontra Tanács* [1987] ECR 01493, 11. pont, C-84/94 *Egyesült Királyság kontra Tanács* [1996] ECR I-5755. 25. pont és a C-268/94 *Portugália kontra Tanács* [1996] ECR I-6177. 36. pont

²⁶⁰ C-62/88, 14 - 16. pontok

²⁶¹ C-62/88, 18 - 19. pontok

²⁶² Integráció elvének a jogirodalom az EK-Szerződés 6. (jelenleg az EUMSZ 11.) cikkében rögzített azon elvet nevezi, amely szerint „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.” Az integráció elvének jelentőségéről, a Közösség környezetpolitikáján belüli szerepéről részletesen lásd: Horváth Zsuzsanna, A környezeti integráció alapelveinek közösségi jogi aspektusai, in: Andrásy György (szerk.), *Ünnepi kötet Jóri János 75. születésnapjára* (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2008) 83 – 98. o. McGillivray, Donald – Holder, Jane, Locating EC Environmental law, *Yearbook of European Law*, Vol. 20. (2001) 152 – 156. o.

vonatkozó előírásokat is tartalmaz.²⁶³ Számomra úgy tűnik, ez a megfogalmazás és az integráció elvének különös súllyal történő figyelembe vétele azt is sejteni engedi, hogy a Bíróság jelen ítéletében a környezeti politikát másodlagosnak tekinti az egyéb közösségi politikákhoz képest olyan értelemben, hogy annak tárgykörébe csak azok az intézkedések tartoznak, amelyek nem hajthatók végre egyéb közösségi politikák keretein belül.

A fenti érvek alapján a Bíróság végül azt állapította meg, hogy a rendelet kibocsátásának megfelelő jogalapját a 113. cikk képezi.

A jogirodalom kritizálta a Bíróságot amiatt, hogy kiterjesztően értelmezte a 113. cikk alapján meghozható intézkedések körét.²⁶⁴ Láthatóan a Chernobyl ítélet ebből a szemszögből nézve összhangban van „*A közös kereskedelempolitika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága*” című fejezetben bemutatott korai döntésekkel, amelyekben a Bíróság szintén kiterjesztően értelmezte a kereskedelempolitika tárgykörének határait.

Eeckhout szerint a belső piac egységességének és hatékony működésének érdeke igazolja az ítélet helytállóságát.²⁶⁵ Érdekes azonban, hogy a Bíróság nem kifejezetten hangsúlyozza ezt a szempontot, csupán Darmon főtanácsnok érvel amellett, hogy a belső piacon belüli kereskedelem és verseny akadályozásának, illetve torzításának elkerülése érdekében a közös kereskedelempolitika égisze alatt a Közösségnek egységes szabályokat kell elfogadnia a harmadik államokból származó termékek behozatalának feltételeit – és ezek között a megengedett radioaktív szennyezettség maximális szintjének szabályozását – illetően.²⁶⁶ A Bíróság ezzel szemben kifejezetten a kérdéses intézkedés *célját és tartalmát* vizsgálta annak megállapítása érdekében, hogy az mely közösségi politika hatálya alá tartozik és milyen döntéshozatali eljárást kell az intézkedés meghozatala során alkalmazni, nem pedig azokat a belső piac működését érintő esetleges *hatásokat*, amelyeket a jogi aktus jogalapjának megválasztása okozhat.²⁶⁷ Véleményem szerint a „hatásvizsgálat”

²⁶³ C-62/88, 20. pont

²⁶⁴ Lásd többek között: Völker, Edmond L. M., *Barriers to External and Internal Community Trade* (Kluwer, Deventer, 1993), 186 – 188. o.

²⁶⁵ Eeckhout [2004] *i. m.* 41. o.

²⁶⁶ Darmon főtanácsnok indítványa a Chernobyl ügyben, EBHT [1990] I-01527, 32. pont

²⁶⁷ A „hatásvizsgálat” tipikus példáját láthatjuk a „*A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága*” című fejezetben bemutatott 1/75 véleményben, amelyben a Bíróság megállapította: „A tagállamok egyoldalú intézkedései egyenlőtlen feltételeket eredményeznének az export hitelek kiosztása terén, ez a körülmény pedig a *tagállamok vállalkozásai közötti versenytorzulásához* vezetne a Közösségen kívüli piacon. Az ilyen versenytorzító hatást csak akképpen lehetséges elkerülni, ha a Közösség vállalkozásai *egyenlő feltételek mellett* részesülhetnek

mellőzésének az is oka lehet, hogy a 130s cikk mint jogalap elvileg szintén alkalmas arra, hogy annak alapján a közösségi intézmények a harmadik államokkal való viszonyt illetően minden tagállamra kötelezően egységes szabályokat bocsássanak ki, elkerülve ezzel a belső piac hatékony működésének torzulását. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról a tényről sem, hogy az EK-Szerződés 130t cikke értelmében a tagállamok jogosultak arra, hogy a 130s cikk alapján meghozott közösségi jogi aktusokban meghatározott védintézkedéseknél szigorúbbakat állapítsanak meg, amennyiben azok az EK-Szerződéssel összeegyeztethetőek. Véleményem szerint a Bíróságnak érdemes lett volna azt a problémát is megvizsgálnia, hogy az EK-Szerződés rendelkezéseivel elvileg összhangban lévő, de mégis tagállamonként különböző (így például jelen esetben a megengedett radioaktív szennyezettség maximális szintjére vonatkozó) védintézkedések milyen hatással lehetnek a belső piac működésére.

3. 3. A kereskedelempolitika és a környezetpolitika viszonyának megítélése a Bíróság legújabb ítélezési gyakorlatában

A Bíróságnak a Chernobyl ítéletet követően hosszú ideig nem kellett olyan jogi kérdésekben döntenie, amelyekben a környezeti politika és a kereskedelempolitika viszonyának vizsgálatára lett volna szükség. Az utóbbi években viszont több döntést is hozott ebben a tárgykörben. Ezekben az ügyekben már a Közösség *nemzetközi megállapodásainak* (illetőleg a 2/00 véleményben a Közösség nemzetközi megállapodásához fűzött jegyzőkönyvének) jogi természetét kellett vizsgálnia annak megállapítása érdekében, hogy melyik politika végrehajtására felhatalmazást adó rendelkezés képezi a megállapodás megkötésének (illetőleg a 2/00 véleményben a jegyzőkönyv kibocsátásának) megfelelő jogalapját. A környezeti politikára vonatkozó szerződéses rendelkezések bemutatása során már szóltam arról, hogy míg a 113. cikk alapján a nemzetközi megállapodásokat a Közösség kizárólagos hatáskörében kötheti meg, a 130r cikk alapján kötött egyezmények a Közösség és a tagállamok megosztott, illetve versengő hatáskörébe tartoznak. Éppen ezért az alábbi alfejezetekben vizsgálandó ügyek alkalmat adnak a Közösség hatáskörének

export hitelekben. Éppen ezért az exportpolitika, és még általánosabban a közös külkereskedelem politika területén a tagállamok nem rendelkezhetnek párhuzamos hatáskörrel.”

kizárólagosságával, illetőleg megosztott jellegével kapcsolatos következtetések megfogalmazására is.

A legújabb ítéletek bemutatását megelőzően szólnom kell arról is, hogy a környezeti politikára vonatkozó eredeti cikkek mennyiben módosultak, mivel a Bíróságnak ezekben az ügyekben már e módosított rendelkezések függvényében kellett eldöntenie azt a kérdést, hogy a vitatott jogi aktus a kereskedelempolitika vagy a környezetpolitika hatálya alá tartozik-e. Az EGK-Szerződés 130r cikkének (1) bekezdéséből az EK-Szerződés 175. cikk (2) bekezdésében [jelenleg az EUMSZ 192. cikkének (2) bekezdésében] foglalt változatában már kimarad az a mondat, hogy „A környezetvédelmi követelmények részét képezik a Közösség egyéb politikáinak.”, jelezve ezzel is, hogy a közösség környezetpolitikájának jelentősége növekszik és nem csupán egy „egyéb közösségi politikákba integrálódó” területnek kell tekinteni azt. További jelentős eltérés a korábbiakhoz képest a döntéshozatal „szupranacionalizálódása”: a régi 130s cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezést tartalmazó EK-Szerződés 175. cikk (1) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 192. cikkének (2) bekezdése] már – néhány speciális terület²⁶⁸ kivételével, ahol egyhangúságra van szükség – minősített többséget ír elő a döntés megszületéséhez.²⁶⁹

3. 3. 1. A 2/00 vélemény – a kereskedelempolitika és a környezetpolitika „egyenrangúságának” elismerése

3. 3. 1. 1. A vélemény kérésének előzményei

A biológiai sokféleségről szóló egyezményt (a továbbiakban: egyezmény) a Közösség és tagállamai 1992-ben írták alá az EK-Szerződés 133. cikke alapján.²⁷⁰ Az egyezmény célja „a biológiai sokféleség megőrzése, a biológiai sokféleség

²⁶⁸ E speciális területek az alábbiak:

a) az elsődlegesen adózási természetű rendelkezések;

b) azokat az intézkedések, amelyek érintik: a területrendezést; a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodást, illetve amelyek az e készletek rendelkezésre állását akár közvetlenül, akár közvetve befolyásolják; a földhasználatot, kivéve a hulladékgazdálkodást;

c) a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét jelentős mértékben érintő intézkedések.

²⁶⁹ A korábbi 130r cikk (5) bekezdésében foglalt rendelkezés tartalma nem változott, de száma – az amszterdami módosítás eredményeképpen - 174. cikk (4) bekezdésre módosult.

²⁷⁰ A Közösség az Egyezményt az 1993. október 25-i 93/626/EGK tanácsi határozattal (HL L 309., 1993.12.13. 1. o.) hagyta jóvá. Magyarországon kihirdette: 1995. évi LXXXI. törvény a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről.

alkotóelemeinek fenntartható használata, és a genetikai források hasznosításából származó előnyök igazságos és méltányos elosztása [...]”

Az egyezmény céljainak elérése érdekében a szerződő felek konferenciája 1997-ben felhatalmazta őket a biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyvre vonatkozó tárgyalások folytatására. A jegyzőkönyvet 2000-ben fogadták el.²⁷¹ 1. cikke szerint „[az elővigyázatosság elvével²⁷² összhangban] a jegyzőkönyvnek az a célja, hogy hozzájáruljon a megfelelő szintű védelem biztosításához azoknak a modern biotechnológiából származó, élő módosított szervezeteknek a biztonságos átadása, kezelése és felhasználása terén, amely szervezetek káros hatással lehetnek a biológiai sokféleség megőrzésére és fenntartható használatára, figyelembe véve az emberi egészséggel kapcsolatos kockázatokat, és különös figyelmet fordítva az országhatárokon történő átvitelre.” A jegyzőkönyv e cél elérése érdekében többek között olyan rendelkezéseket ír elő, amelyek a továbbított vagy zárt rendszerben történő felhasználásra szánt élő módosított szervezetek (a továbbiakban ÉMSz-ek) felhasználásával, kezelésével és országhatárokon történő átvitelével kapcsolatos kockázatok értékelésére és kezelésére, az országhatárokon történő nem szándékos átvitelre és a szükséghelyzeti intézkedésekre, valamint az ÉMSz-ek kezelésére, szállítására, csomagolására és azonosítására vonatkoznak.

A Bizottság a 300. cikk (6) bekezdésében szabályozott eljárás keretében – tekintettel arra, hogy a jegyzőkönyv által szabályozott területnek mind környezetvédelmi, mind

²⁷¹ A jegyzőkönyv elfogadása körülményeinek, politikai és jogi hátterének bemutatását lásd: Chaytor, Beatrice – Gerster, Richard – Herzog, Theresa, *The Convention on Biological Diversity – Exploring the Creation of a Mediation Mechanism*, *Journal of World Intellectual Property*, Vol. 5. (2002) No. 2. 157 – 183. o., Thime, Dominik, *European Community External Relations in the Field of Environment* *European Environmental Law Review* Vol. 10. (2001) No. 5. 252 – 264. o., valamint Schoonejans, Eric, *Advance informed agreement procedures*, In: Bail, Christoph – Falkner, Robert – Marquard, Helen (eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety – Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development* (London: The Royal Institute of International Affairs, 2002) 299 – 316. o.

²⁷² Az elővigyázatosság elve a Közösség környezetpolitikájának egyik legfontosabb alapelve, azonban nincsen általánosan elfogadott definíciója sem a nemzetközi környezeti jogban, sem a közösségi jogban. Az elv alkalmazásával kapcsolatban általánosan annyi mondható el, hogy az elővigyázatossági szemléletet olyan helyzetekben kell alkalmazni, amikor fennáll a környezet károsodásának veszélye, ám a tevékenység és a káros környezeti hatások közötti ok-okozati kapcsolat bizonyítására rendelkezésre álló tudományos bizonyíték hiányzik vagy elégtelen. [Horváth Zsuzsanna, *Védelem a tudományos bizonyosság hiányában az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában*, in: Csapó Zsuzsanna (szerk.), *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára* (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2009) 88. o.] Az elv kialakulásával, közösségi dokumentumokban való megjelenésével, illetve a Bíróság gyakorlatában való alkalmazásával kapcsolatos részletes vizsgáldást lásd: Horváth [2009] *i. m.* 88 - 115. o.

pedig kereskedelempolitikai aspektusi is vannak – két kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz:²⁷³

„1) Az EK-Szerződés 133. cikke és 174. cikkének (4) bekezdése – összefüggésben a 300. cikk vonatkozó rendelkezéseivel – jelenti-e a biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyvnek az Európai Közösség általi megkötéséről szóló jogi aktus megfelelő jogalapját?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén azok a hatáskörök, amelyeket a tagállamok a környezetvédelem területén megtartanak, és amelyek indokolhatják a biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyvben való részvételüket, fennmaradó jellegűek-e a Közösségnek az e jegyzőkönyv által szabályozott területeken nemzetközi kötelezettségek vállalására vonatkozó uralkodó hatásköréhez képest?”

3. 3. 1. 2. A cartagenai jegyzőkönyv megkötésének megfelelő jogalapja

A Bizottság szerint a jegyzőkönyv megkötése – annak célja és tartalma miatt – lényegében a Közösségnek a 133. cikk szerinti kizárólagos hatáskörébe tartozik. Véleménye szerint az a körülmény, hogy valamely, bizonyos termékek nemzetközi kereskedelmére vonatkozó szabályozás elsősorban nem kereskedelmi jellegű célokat követ – mint például a környezet vagy az emberi egészség védelme –, nem eredményezheti a Közösség kizárólagos hatáskörének kizárását. A releváns ítélkezési gyakorlat értelmében²⁷⁴ ugyanis, amikor a kérdéses intézkedések kifejezetten a nemzetközi kereskedelem szabályozására irányulnak, ezen intézkedések a közös kereskedelempolitika területéhez tartoznak még akkor is, ha összetett célokat követnek, és kizárólag a Közösség rendelkezik hatáskörrel azok elfogadására, anélkül hogy szükséges lenne meghatározni az elsődleges célt vagy a szóban forgó intézkedések „súlypontját”. A Bizottság szerint e gyakorlatot igazolja az EK-Szerződés (fent idézett) 6. cikke is. Hangsúlyozta továbbá, hogy – figyelemmel azon megállapodások számának növekedésére, amelyek úgynevezett nem kereskedelmi megfontolásokra válaszolva korlátozzák a nemzetközi kereskedelmet – más jogalapok alapulvétele megfosztaná tartalmától a 133. cikket, és sértené a Közösség kereskedelmi partnereivel szembeni politikájának koherenciáját. Mindemellert a

²⁷³ 2/00 vélemény, EBHT [2001] I-09713

²⁷⁴ A Bizottság a releváns ítélkezési gyakorlathoz tartozó esetek között kifejezetten megemlíti a Bíróságnak az előző alfejezetben bemutatott *Chernobyl*- ítéletét is.

vegyes megállapodások megkötésével és végrehajtásával összefüggésben számos technikai, illetve politikai nehézség merülhet fel, amelyek elkerülhetőek lennének abban az esetben, ha a Közösség a 133. cikk alapján kizárólagos hatáskörében fogadná el a jegyzőkönyvet.

Az ügyben észrevételt tevő kormányok vitatták a Bizottság érveit és a többségük amellet foglalt állást, hogy a jegyzőkönyv által szabályozott tárgykör nem tartozik a 133. cikk hatálya alá. A Bizottság álláspontjával szemben a kormányok részéről különösen érdekes érvek hangzanak el, éppen ezért ezen érveket az alábbiakban részletesen kívánom vizsgálni.

A dán kormány hivatkozott arra, hogy az egyezmény lényegében a környezetre vonatkozó megállapodás, amelyhez a Közösség az EK-Szerződés 130s. cikkének (1) bekezdése alapján csatlakozott. A spanyol kormány kiemelte, hogy egy – elsődlegesen a környezet vagy az emberi egészség védelmét célzó – nemzetközi megállapodást azért sem lehet az 133. cikk alapján kell elfogadni azzal az indokkal, hogy hatással lehet a nemzetközi kereskedelemre, mert ez *megfosztaná tartalmától a többi közösségi politikát.*²⁷⁵

A francia kormány azt a kérdést vizsgálta részletesen, hogy jelen esetben a 133. cikk és a 175. cikkek képezhetnék-e együttesen a jegyzőkönyv elfogadásának jogalapját. A francia kormány szerint a 175. cikk csak akkor alkalmazható a 133. cikkel együttesen jogalként, ha a jegyzőkönyvben foglalt intézkedések *elválaszthatatlanul* a környezet védelmére és a nemzetközi kereskedelem elősegítésére irányulnak.

Ezen álláspontjának alátámasztása érdekében – az EGK-Szerződésnek a belső piac megteremtését és működését célzó harmonizációs intézkedés elfogadására felhatalmazást adó 100a. cikkét mintegy a 133. cikk analógiájaként értelmezve – a Bíróság *Titánium dioxide*-ítéletére²⁷⁶ hivatkozott. A Bíróság ebben az ügyben megállapította, hogy a vitatott irányelv²⁷⁷ – azzal, hogy kötelezettségeket ír elő a

²⁷⁵ 1/94. vélemény 42. pont. Ezen érveléssel összhangban a Parlament is hangsúlyozta, hogy a Bizottság által képviselt álláspont nem veszi figyelembe az 1/94. véleményben megfogalmazott azon megállapítást, mely szerint „az EK-Szerződés általános rendszere” és különösen a Közösség egyéb területeken fennálló hatásköreit szabályozó konkrétabb rendelkezések fennállása főszabály szerint korlátozza a közös kereskedelempolitika hatályát, legyen az bármilyen tág is.

²⁷⁶ C-300/89, *Bizottság kontra Tanács*, EBHT [1991] I-02867

²⁷⁷ Ebben az ügyben a Bizottság a titánium-oxid-ipar hulladékai által okozott szennyezés csökkentésére és lehetséges megszüntetésére kidolgozott programok közelítését szolgáló eljárásokról szóló 89/428/EGK tanácsi irányelv (HL L 201., 56. o.) megsemmisítését kérte, hivatkozva arra, hogy a Tanács azt nem megfelelő jogalap - az EK-Szerződés 130/S cikke - alapján bocsátotta ki.

titándioxid előállítási folyamatból származó hulladékok kezelésére vonatkozóan – egyaránt alkalmas a szennyezés csökkentésére és egységesebb gyártási-, és ezáltal versenyfeltételek megteremtésére, mivel az irányelv által közelíteni javasolt, hulladékkezelésre vonatkozó nemzeti szabályok befolyásolják a titándioxid-ipar termelési költségeit. Következésképpen az irányelv céljában és tartalmában egymástól elválaszthatatlan módon vonatkozik a környezet védelmére és a versenyfeltételekben meglévő eltérések megszüntetésére, s ily módon egyaránt rendelkezik az EK-Szerződés 130s. cikke értelmében vett környezetvédelmi intézkedés jellegével és az EK-Szerződés 100a. cikke értelmében vett, a belső piac megteremtését és működését célzó harmonizációs intézkedés jellegével.²⁷⁸

A francia kormány felidézte Jacobs főtanácsnoknak a *Parlament kontra Tanács* ügyben előterjesztett indítványát²⁷⁹ is, amely szerint a belső piaci jogharmonizációra felhatalmazást adó rendelkezés (vagyis az EK-Szerződés 95. cikke, a korábbi 100a cikk) tekinthető a megfelelő jogalapnak olyan intézkedés kibocsátására, „amely meghatározza azokat a jellemzőket, amelyekkel valamely árunak rendelkeznie kell ahhoz, hogy a belső piacon szabad forgalomban lehessen”. Ugyanakkor *kizárólag* a 175. cikk alapján fogadhatóak el azok az intézkedések, amelyek „az adott áru átvitelének megakadályozását vagy ellenőrzését a környezet védelme érdekében lehetővé tevő eljárások harmonizált rendszerét alkotják”.

A francia kormány ebből a megkülönböztetésből kiindulva megállapította, hogy a jegyzőkönyv nem tartozik a közös kereskedelempolitika hatálya alá pusztán amiatt, hogy az országhatárokon átnyúló kereskedelemre vonatkozó szabályozást is tartalmaz. A jegyzőkönyv a kereskedelmet annak környezeti célból való *ellenőrzése* vagy akár *megakadályozása érdekében* szabályozza, vagyis nem a kereskedelem *elősegítése érdekében* fektet le rendelkezéseket. Jacobs főtanácsnok indítványának értelmében ugyanis a jegyzőkönyv rendelkezései által szabályozott eljárások „az ÉMSz-ek országhatárokon történő átvitelének a környezet védelmével kapcsolatos okokból való megakadályozását vagy ellenőrzését célzó harmonizált eljárások rendszerének” tekinthetők, nem pedig „azon jellemzők meghatározásának”, amelyekkel az ÉMSz-eknek rendelkezniük kell „ahhoz, hogy szabadon behozhatók legyenek a Közösségbe”. A francia kormány szerint tehát a jegyzőkönyv célja és

²⁷⁸ C-300/89, 12 - 13. és 16. pont

²⁷⁹ C-187/93 *Parlament kontra Tanács* [1994] ECR I-2857

tartalma azt bizonyítja, hogy a jegyzőkönyv megfelelő jogalapja kizárólag az 175. cikk, és nem a 133. és a 175. cikkek együttesen.

A Bíróság véleményében legelőször is – a megszilárdult esetjogban megfogalmazott elvből kiindulva²⁸⁰ – azt a kérdést vizsgálta meg, hogy a jegyzőkönyv elfogadását milyen célkitűzés indokolja, illetve milyen jellegű szabályok képezik annak tartalmát.²⁸¹ A Bíróság szerint az egyezmény egyértelműen a környezetvédelem területéhez tartozó jogi dokumentum, ez kitűnik a fent idézett 1. cikkéből is.²⁸²

A Bíróság – eltérően a *Chernobyl*-ítéletétől – megvizsgálta a kettős jogalap alkalmazásának lehetőségét. Összhangban a francia kormány érveivel, a korábbi ítélezési gyakorlatára²⁸³ hivatkozva megállapította, hogy amennyiben a közösségi jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy a jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntőként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust egyetlen jogalapra, azaz a célkitűzés vagy az elsődleges, illetve döntő összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani. Kivételesen, amennyiben megállapítást nyer, hogy a jogi aktus egyszerre több olyan célkitűzést is követ, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos vagy közvetett lenne, e jogi aktus a különböző megfelelő jogalapokra alapítható.²⁸⁴ Az egymáshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó célkitűzések kategóriája tehát egyfajta egyenértékűséget jelent.

A Bíróságnak mindezek függvényében arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a jegyzőkönyv környezetpolitikai célkitűzése elsődlegesnek tekinthető-e a kereskedelempolitikai célkitűzésekhez képest, vagy pedig a jegyzőkönyv kereskedelmi és környezetpolitikai célkitűzései elválaszthatatlanul kapcsolódnak-e egymáshoz.

Megállapította, hogy az ÉMSz-ek biztonságos átadása, kezelése és felhasználása terén a „megfelelő szintű” védelem biztosításának célkitűzése egyértelműen kitűnik a jegyzőkönyv címéből is, amely kifejezetten „a biológiai biztonságra” utal. A

²⁸⁰ Lásd többek között a 45/86 ítélet 11. pontját

²⁸¹ Vizsgálódási módszerének igazolása érdekében utalt a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikkére is, amely szerint „[a] szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni”. A Bíróság szerint a bécsi egyezmény e rendelkezéséből az is következik, hogy a biológiai sokféleségről szóló egyezmény e szövegösszefüggésének figyelembevételével kell megállapítani a jegyzőkönyv célkitűzését és meghatározni a tárgyát.

²⁸² 2/00 vélemény, 24. és 27 - 28. pontok

²⁸³ A „hulladékirányelv” ügyben hozott ítélet 13., 17., 19. és 21. pontját, a C-42/97 Parlament kontra Tanács ügyben 1999. február 23-án hozott ítélet (EBHT [1999] I-869) 38., 39. és 40. pontját

²⁸⁴ 2/00 vélemény, 23. pont

szereződő felekkel szemben előírt azon alapvető kötelezettség, hogy akadályozzák meg vagy csökkentsék a biológiai sokféleséggel kapcsolatos kockázatokat bármely ÉMSz fejlesztése, kezelése, szállítása, használata, átadása és kibocsátása során, jól mutatja az említett jegyzőkönyv környezeti célkitűzését. A jegyzőkönyv ennek érdekében olyan ellenőrzési eljárásokat is bevezet, amelyek a környezetpolitika jellemző eszközeinek tekinthetők. Mindemellett a jegyzőkönyv rendelkezései az „ÉMSz-ek államok közötti átvitelének” valamennyi formájára vonatkoznak, függetlenül attól, hogy ezen átvitelek kereskedelmi célúak-e, vagy sem. A szabályozás ugyanis nem csupán a mezőgazdasági jellegű ÉMSz-ek átvitelére terjed ki, hanem az országhatárokat átlépő, „nem szándékos”, jogellenes átvitelre és a karitatív, tudományos vagy közérdekű célból való átvitelre is. A Bíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a jegyzőkönyv elsődleges célkitűzése a biológiai sokféleség védelme azon káros hatásokkal szemben, amelyek az ÉMSz-ek kezelését magukban foglaló tevékenységekből és különösen azok országhatárokon történő átviteléből eredhetnek, és nem a kereskedelem elősegítését, megkönnyítését vagy szabályozását célozza e jogi dokumentum.²⁸⁵

A Bíróság szerint sem az a körülmény, hogy a kereskedelemre vonatkozó számos nemzetközi megállapodás több célkitűzést is követ, sem a közös kereskedelempolitika fogalmának a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredő tág értelmezése nem kérdőjelezheti meg azt megállapítást, miszerint *a jegyzőkönyv elsősorban a környezetpolitika hatálya alá tartozó jogi dokumentum*. A 133. cikk tehát nem tekinthető amiatt a megfelelő jogalapnak, hogy a jegyzőkönyv alapján kibocsátandó intézkedések érinthetik az ÉMSz-ek kereskedelmét. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a Bizottság általi értelmezés jelentős mértékben megfosztaná lényegüktől az EK-Szerződésnek a környezetvédelmi politikára vonatkozó különös rendelkezéseit, ugyanis annak értelmében egy tervezett megállapodást már akkor is a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozó megállapodások kategóriájába kellene sorolni, ha az csupán kihatással van a kereskedelemre.²⁸⁶

Végezetül a Bíróság megállapította, hogy a kizárólagos közösségi hatáskört biztosító 133. cikk alapulvételének indokolása érdekében a Bizottság által hivatkozott, a vegyes megállapodások végrehajtásával kapcsolatos gyakorlati nehézségek –

²⁸⁵ 2/00 vélemény, 30 - 31., 33 - 34. és 37. pontok

²⁸⁶ 2/00 vélemény, 40. pont

legyenek bármilyen jelentősek is – nem fogadhatók el relevánsként valamely közösségi jogi aktus jogalapja megválasztásának meghatározásakor.²⁸⁷

Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a jegyzőkönyvnek a Közösség nevében történő megkötését egyetlen, konkrétan a környezetpolitikára vonatkozó jogalapra kell alapítani.²⁸⁸

A Bíróság döntése igazolta a francia kormány érvelését, amelynek értelmében a Közösség jogharmonizációra vonatkozó hatáskörének analógiájára lehetséges meghatározni az egymáshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó célkitűzések kategóriáját és ezzel együtt a közös kereskedelem politika terjedelmét.²⁸⁹ Mindebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a belső piaci jogharmonizációra vonatkozó 95. cikkben és a 133. cikkben foglalt felhatalmazás alapján meghozható intézkedések körét hasonló szempontok figyelembe vételével kell értelmezni. A 95. cikk és a 133. hatáskörének értelmezése közötti párhuzamot különösképpen alátámasztja a *Tobacco-ítélet*²⁹⁰ (főként, ha azt a 2/00 véleménnyel vetjük össze).²⁹¹ Itt a Bíróságnak azt a kérdést kellett eldöntenie, hogy megfelelő jogalapját képezi-e a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 98/43/EK irányelvnek a 95. cikk. Az irányelv rendelkezései a Közösség egészének területén a dohánytermékek tekintetében teljes reklámozási és szponzorálási tilalmat vezettek be. A Bíróság szerint az irányelv legfőbb célkitűzésének kifejezetten a közegészség védelme tekinthető. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a 95. cikk alapján meghozható intézkedések célja a belső piac megteremtése és működése feltételeinek javítása. Ha e cikket úgy értelmezné, hogy a közösségi jogalkotónak általános hatáskört biztosít a belső piac szabályozása tekintetében, nemcsak az említett rendelkezések szövegével lenne ellentétes, hanem összeegyeztethetetlen lenne a ráruházott hatáskörök elvével

²⁸⁷ 2/00 vélemény, 41. pont

²⁸⁸ 2/00 vélemény, 42. pont

²⁸⁹ A Bíróság – habár ezt az analógiát kifejezetten nem hangsúlyozta – a francia kormány érveire nagyon hasonló érvek alapján állapította meg, hogy a jegyzőkönyvet a környezetpolitikai intézkedések kibocsátására felhatalmazást adó szerződéses rendelkezés alapján kell elfogadni.

²⁹⁰ C-376/98 *Németország kontra Parlament és Tanács* [2000] ECR I-08419. Az ítélet részletes elemzését lásd: Hillion, Christophe, *Tobacco Advertising: If You Must, You May*, *Cambridge Law Journal*, Vol. 60. (2001) No. 4. 486 – 489. o., 486 – 488. o.; G. Tridimas – Tridimas, Takis, *The European Court of Justice and the Annulment of the Tobacco Advertisement Directive: Friend of National Sovereignty or Foe of Public Health?* *European Journal of Law and Economics*, Vol. 14. (2002), 171. o.; Várnay Ernő – Papp Mónika, *Az Európai Unió joga* (Complex, Budapest, 2006), 529 – 533. o.

²⁹¹ Koutrakos is kiemeli a 2/00 vélemény és a Közösség jogharmonizációs hatáskörére vonatkozó ítélezési gyakorlat konzisztenciáját és ő is a Tobacco ítéletet említi meg példaként. (Lásd: Koutrakos [2006] *i. m.* 53. o.)

is. E rendelkezés alapján a jogharmonizáció abban az esetben indokolt, ha a tagállamok között meglévő, tényleges eltérések alkalmasak a belső piaci szabadságok korlátozására, illetve a verseny jelentékeny torzítására. Az irányelv által bevezetett teljes tilalom azonban nem indokolható a reklámhordozók szabad mozgását vagy a reklámszolgáltatások szabadságát akadályozó tényezők felszámolásának szükségességével, ráadásul a dohánytermékek szabad mozgását sem biztosítja. Az irányelv nem alkalmas sem a reklámágazat, sem a dohánytermékek ágazata tekintetében a versenyt torzító tényezők megszüntetésére. A Bíróság mindezek alapján megállapította, hogy nem a 95. cikk szolgál az irányelv megfelelő jogalapjául.²⁹²

A 95. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlatból²⁹³ tehát az derül ki, hogy a 95. cikk alapján kibocsátható intézkedéseknek elsősorban a belső piac tökéletesítését, azaz hatékony működésének előmozdítását, megkönnyítését (és ezen belül is legfőképpen a belső piacon belüli kereskedelem előtti akadályok lebontását), valamint a belső piacon belüli torzításmentes verseny megteremtését kell céloznia. A 133. cikkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat értelmében pedig az ennek alapján meghozható aktusoknak egyrészt a belső piac „külső oldalán”, vagyis harmadik államokkal való viszonylatban kell elősegíteniük a kereskedelem előtt álló akadályok felszámolását; másrészt ahhoz kell hozzájárulniuk, hogy a harmadik államokból származó áruk, szolgáltatások kereskedelme a Közösség belső piacának területén minél hatékonyabban és egységes szabályok szerint működjön és ezek tekintetében szintén a lehető legkevésbé torzuljon a Közösség vállalkozásai közötti verseny. Mindkét cikkhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlat alapján (133. cikk tekintetében legfőképpen a 2/00 véleményére alapozva) az állapítható meg, hogy azok nem alkalmazhatók jogalapként, ha a kibocsátandó intézkedés valamilyen egyéb közösségi cél (így például közegészség védelme, környezetvédelem) elérésére irányul és csupán kihatással van (a 95. cikk esetében) a belső piac működésére, illetőleg (a 133. cikk esetében) a harmadik államokkal való kereskedelemre.

A Bíróság azt a kérdést is vizsgálta, hogy a környezetpolitikára vonatkozó rendelkezések közül a 174 cikk (4) bekezdésének vagy a 175. cikk (1) bekezdésének

²⁹² C-376/89, 99., 101., 108 - 114. és 118. pontok

²⁹³ Figyelembe véve különösen a Titánium-dioxid és a Tobacco ítéleteket, valamint Jacobs főtanácsnok Parlament kontra Tanács ügyben meghozott indítványát.

[jelenleg az EUMSZ 192. cikke (4) bekezdésének vagy 192. cikke (1) bekezdésének] alkalmazása lenne-e jelen esetben helytálló. A Bíróság felidézte a 174. cikk (4) bekezdését, amely kifejezetten a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel folytatott „közösségi együttműködésre vonatkozó részletes szabályok” tekintetében mondja ki, hogy azok az EK-Szerződés 300. (jelenleg az EUMSZ 218.) cikkének megfelelően megtárgyalt és megkötött megállapodások tárgyát képezhetik”. Úgy vélte azonban, hogy a jegyzőkönyv nem korlátozódik a környezetvédelem területén folytatott „együttműködésre vonatkozó részletes szabályok” megállapítására, hanem konkrét szabályokat határoz meg különösen az ÉMSz-ek országhatárokon történő átvitelével kapcsolatos ellenőrzési eljárásokra vonatkozóan. Következésképpen a 175. cikk (1) bekezdése tekinthető a jegyzőkönyv megfelelő jogalapjának.²⁹⁴

Számomra a Bíróság érvelése nem tűnik meggyőzőnek. Egyáltalán nem indokolta meg, hogy miért kell kizárni az „együttműködésre vonatkozó részletes szabályok” kategóriájából az ÉMSz-ek országhatárokon történő átvitelével kapcsolatos ellenőrzési eljárásokra vonatkozó „konkrét” szabályokat. Következtetésének alátámasztása érdekében egy megalapozott indokolásra mindenképpen szükség lett volna, mivel az „együttműködésre vonatkozó részletes szabályok” köre véleményem szerint igen tágan értelmezhető és e megfogalmazásból logikailag egyáltalán nem következik, hogy e kategória nem foglalja magába a Bíróság által kizárt rendelkezéseket. Dashwood is hangsúlyozza, hogy e két csoport közötti különbségtétel igen csekély gyakorlati, illetve formális jogi relevanciával bír. Úgy véli, ha nem kizárólag a 174. cikk (4) bekezdése tekinthető a környezetvédelem terén a nemzetközi kötelezettség vállalására jogalként szolgáló megfelelő rendelkezésnek, akkor e cikk rendeltetése csupán arra korlátozódik, hogy jelezze: a Közösség környezetpolitikájának külső dimenziója is van, de a megfelelő jogi alapot mind a belső jogi aktusok kibocsátására, mind pedig a külső (harmadik államok, illetve nemzetközi szervezetek irányába történő) fellépésre a 175. cikk (1) bekezdése biztosítja.²⁹⁵ Meglátásom szerint a megkülönböztetésnek olyan szempontból lehet jelentősége, hogy a 174. cikk (4) bekezdésében foglalt jogkörét a Közösség – az EK-Szerződés szövegéből következően – kizárólag a tagállamokkal megosztottan gyakorolhatja, ezzel szemben a 175 cikk (1) bekezdés alapján kibocsátott külső

²⁹⁴ 2/00 vélemény, 43 - 44. pontok

²⁹⁵ Dashwood, Alan, *Opinion 2/00, Cartagena Protocol on Biosafety*, 6 December 2001, not yet reported, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 2. 353 – 368. o. (a továbbiakban: Dashwood [2002]), 368. o.

intézkedések meghozatala – attól függően, hogy a Közösség mennyire volt aktív az adott területre vonatkozó belső közösségi jogi szabályok alkotásában – az AETR-elv alapján a Közösség kizárólagos hatáskörébe is tartozhat. Láthatjuk ezt a lehetőséget a Bíróság jelen esetben is vizsgálta.

3. 3. 1. 3. A Közösség hatásköre a chartagenai jegyzőkönyv elfogadására

A 2/00 véleménynek – ellentétben a *Chernobyl*-ítélettel – már a hatáskörök megosztásának szempontjából is jelentősége van. Ugyanis, mivel egy nemzetközi megállapodáshoz kapcsolódó jogi aktusról van szó, abban a kérdésben is döntenie kellett a Bíróságnak, hogy a 175. cikk (1) bekezdésének alapulvételével annak elfogadása a Közösség kizárólagos vagy pedig a tagállamokéval megosztott hatáskörébe tartozik-e.

A Bizottság ugyan *a priori* nem zárta ki a tagállamok részvételének lehetőségét a jegyzőkönyv elfogadására vonatkozó határozat meghozatalában, de úgy ítélte meg, hogy a tagállamok által megtartott hatáskörök a Közösség uralkodó hatásköréhez képest fennmaradó jellegűek.²⁹⁶ A tagállamok jegyzőkönyvben való részvétele kizárólag az ÉMSz-eknek a Közösség és harmadik államok közötti kereskedelmét nem érintő kérdésekre korlátozódik. A Bizottság tehát jogilag elfogadhatónak tartotta a tagállamokkal megosztottan történő hatáskörgyakorlást.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy mivel a közösségi szintű (belső jogi) harmonizáció csak kis részben fedi le a jegyzőkönyv alkalmazási területét, az AETR-doktrína értelmében²⁹⁷ a Közösség nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel.²⁹⁸ Véleményem szerint a Bíróság alaposabban is vizsgálhatta volna, hogy a Közösségnek az AETR-doktrína értelmében fennáll-e a kizárólagos külső hatásköre. A doktrína szerinti kizárólagosságnak ugyanis csak egyik (vagylagos) feltétele az, hogy az adott területen a Közösség belső jogi aktusaival teljes mértékű jogharmonizációt valósítson meg.²⁹⁹

²⁹⁶ A dán és a görög kormány szerint a Bizottság által tett, a Közösség uralkodó hatásköre és a tagállamok fennmaradó hatásköre közötti megkülönböztetés jogilag elfogadhatatlan, és a vegyes hatásköröket illető értéktételeket árul el.

²⁹⁷ A beleértett külső hatáskörök doktrínájának részletes ismertetését lásd a „*A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában*” című fejezetben.

²⁹⁸ 2/00 vélemény, 46. pont

²⁹⁹ Az AETR doktrína alapján megállapítható kizárólagos közösségi hatáskör feltételrendszerének részletes elemzését lásd „*A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában*” című fejezetben.

A Bíróság a fenti érvelés alapján arra a következtetésre jutott, hogy a jegyzőkönyv elfogadása a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.³⁰⁰ Dashwood e megállapítást annak bizonyítékeként értékelte – hasonlóképpen, mint ahogyan azt Koutrakos fogalmazta meg az 1/94 vélemény értékelésénél –, hogy a Közösség alkotmányos karakterének meghatározó jellemvonása a Közösségre ruházott hatáskörök korlátozott jellege, mindemellett pedig a tagállamokkal együtt megkötött vegyes szerződések is megfelelő eszközei annak, hogy a Közösség nemzetközi szinten hatékonyan lépjen fel.³⁰¹

Láthattuk, hogy a Bíróság nem adott választ a Közösség uralkodó, illetve a tagállamok fennmaradó hatáskörére vonatkozó kérdésre. Ennek indoka a véleménynek a kérelem megengedhetőségét vizsgáló részében derül ki. A Bíróság szerint a Bizottság a második kérdésével arra kíván magyarázatot kapni, hogy a Közösség, illetve tagállamok hatásköreinek terjedelme befolyásolhatja-e a jegyzőkönyv végrehajtását.³⁰² A Bizottság tehát vélhetően annak megállapítását kívánta elérni e kérdésfeltevéssel, hogy – a jegyzőkönyv végrehajtásának sikeressége érdekében – azok a területek, ahol a tagállamok nem rendelkeznek „fennmaradó” hatáskörrel, a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartoznak.³⁰³ Az „uralkodó” hatáskör kifejezés ebből következően arra utal, hogy a jegyzőkönyv elfogadására vonatkozó hatáskör akként oszlik meg a Közösség és a tagállamok között, hogy a jegyzőkönyv által szabályozott területek egy – sőt jelentős – része tekintetében a Közösség kizárólagos hatásköre továbbra is fennmarad.

A Bíróság szerint azonban a hatáskörök terjedelme nem befolyásolja a jegyzőkönyv végrehajtását. Indoklásként a Bíróság hivatkozott a korábbi ítélkezési gyakorlatában kimondott elvre, mely szerint „amennyiben egy nemzetközi megállapodás tárgya részben a Közösség, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik, szoros együttműködést kell biztosítani a tagállamok és a közösségi intézmények között, mind a tárgyalási és szerződéskötési folyamatban, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során.”³⁰⁴ E megfontolásokra tekintettel döntött úgy a Bíróság, hogy csak

³⁰⁰ 2/00 vélemény, 47. pont

³⁰¹ Dashwood [2002] *i. m.* 367. o.

³⁰² 2/00 vélemény, 13. pont

³⁰³ Dashwood [2002] *i. m.* 367. o.

³⁰⁴ Lásd az 1/78. döntés [1978] ECR 2151. 34–36. pontjait, a 2/91 vélemény 36. pontját és az 1/94. vélemény 108. pontját

azt a kérdést vizsgálja, hogy a jegyzőkönyv a Közösség kizárólagos hatáskörébe vagy a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik-e.”³⁰⁵

Ha a 2/00 vélemény egészét akarjuk értékelni, akkor azt mondhatjuk, hogy a Bíróság meglepően ellentétes következtetéseket fogalmazott meg a *Chernobyl*-ítélet eredményéhez képest. Láthatóan a Bizottság hasonló érveket próbált amellelt felhozni, hogy a jegyzőkönyv elfogadása a kereskedelempolitika hatáskörébe tartozik, mint amilyeneket a Bíróság a *Chernobyl*-ítéletében mondott ki döntésének alátámasztása érdekében, de a Bíróság nem fogadta el ezeket. Mindebből arra következtethetünk, hogy a Bíróság – szemben a *Chernobyl*-ítéletben tükröződő attitűdjével szemben – már nem tekinti másodlagosnak a Közösség környezetpolitikáját a kereskedelempolitikához képest és ezzel együtt nem értelmezi kiterjesztően az integráció elvét sem. Eeckhout pozitívan értékelt a véleményt hangsúlyozva, hogy a Bíróság a jegyzőkönyv rendelkezéseit már jóval alaposabban vizsgálta, mint a korábbi ítélkezési gyakorlatában a vitatott jogi aktusokat, és világossá tette, hogy a határon átnyúló mozgások fogalma jóval tágabb, mint a nemzetközi kereskedelem fogalma.³⁰⁶

3. 3. 2. Az „Energy Star” ítélet – a „közvetlen és azonnali hatás” tesztjének megalkotása

Az „Energy Star” megállapodást az Európai Közösség az Egyesült Államok kormányával 2000-ben kötötte meg. Az Egyezmény megkötésének alaptörténetét az Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynöksége által megindított „Energy Star program”³⁰⁷ jelentette, amely arra ösztönözte a (elsősorban irodai berendezések gyártásával foglalkozó) gyártókat, hogy energiatakarékos termékeket gyártsanak, és biztassák a fogyasztókat is ezek megvásárlására. A program keretében az ún. „Energy Star” logóval azokat a termékeket lehetett ellátni, amelyeket a program által előírt energiatakarékosági szabályoknak megfelelően gyártottak.

A Bizottság azt javasolta, hogy a Közösség is kapcsolódjon be e program megvalósításába. A Tanács 2000-ben 2001/469 határozatával³⁰⁸ elfogadta az „Energy

³⁰⁵ 2/00 vélemény, 15. és 18 – 19. pontok

³⁰⁶ Eeckhout [2004] *i. m.* 45. o.

³⁰⁷ Az Energy Star program részletes bemutatását lásd: Brown, R. - Webber, C. - Koomey J.G., Status and future directions of the Energy Star program, *Energy*, Vol. 27 (2002) 505 – 520. o.

³⁰⁸ A Tanács 2001/469/EK határozata az Amerikai Egyesült Államok kormánya és az Európai Közösség között az irodai berendezések energiahatékonyságára vonatkozó címkézési programok

Star Egyezményt”³⁰⁹ az EK-Szerződés 175. cikkének (1) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdése] alapján.

A Bizottság megtámadta a határozatot, hivatkozva arra, hogy a Tanácsnak azt az EK-Szerződés 133. (jelenleg az EUMSZ 207.) cikke alapján kellett volna meghoznia, mivel az Egyezmény célja az, hogy *elősegítse* a Közösség és a harmadik államok közötti kereskedelmet.³¹⁰ A Bizottság szerint az Egyezmény – mivel a szerződő felek akarata az amerikai és az európai energia megtakarítást célzó „címkézési” programok koordinálására irányul – megszünteti az akadályokat, amelyek abban az esetben adódnának, ha a Közösség és az USA egymás mellett konkurensként létező, elkülönített „címkézési” programokat vezetett volna be. Az „Energy Star” programban részt vevő gyártók ugyanis így szabadon kínálhatják termékeiket mind az európai, mind az amerikai piacon anélkül, hogy két különböző címkézési program követelményeinek kellene megfelelniük, s az ebből eredő többletköltséget meg kellene fizetniük. A Bizottság álláspontjának alátámasztása érdekében hivatkozott arra, hogy a Közösség már számos, a technikai előírások kölcsönös elismerését érintő egyezményt kötött harmadik államokkal a 133. cikkben foglalt felhatalmazás alapján. A Tanács szerint az „Energy Star” egyezmény célja és tartalma alapján egyértelműen a környezeti politika hatálya alá tartozik. Úgy vélte, az Egyezmény egyetlen rendelkezése sem irányul kifejezetten arra, hogy a nemzetközi kereskedelmet előmozdítsa, hanem ellenkezőleg, e rendelkezések központi célja az energiamegmaradás elvének érvényesítése, mely kifejezetten környezetpolitikai célkitűzésnek tekinthető. A Tanács hivatkozott arra is, hogy már számos, kereskedelempolitikai vonatkozású egyezmény jött létre a 175. cikk (1) bekezdése alapján, ezenkívül az önkéntes ökocímke odaítélésének rendszerét szabályozó belső közösségi jogforrások³¹¹ jogalapját is az EK-Szerződés környezetpolitikai rendelkezései képezik.³¹² Mindemellett a tagállamok továbbra is hatáskörrel

összehangolásáról szóló megállapodásnak az Európai Közösség nevében történő megkötéséről (HL L 172., 2001. 6. 26. 1 – 2. o.)

³⁰⁹ Megállapodás az Amerikai Egyesült Államok kormánya és az Európai Közösség között az irodai berendezések energiahatékonyságára vonatkozó címkézési programok összehangolásáról (HL L 172., 2001. 6. 26. 3 - 32. o.)

³¹⁰ C-281/01 *Bizottság kontra Tanács* [2002] ECR I-12049.

³¹¹ A Tanács 880/92/EGK rendelete az ökocímkek odaítélésének szabályairól (HL L 99., 1992. 4. 11. 1 – 7. o.); a Bizottság 1999/205/EK határozata a személyi számítógépekre vonatkozó közösségi ökocímke odaítélésével kapcsolatos ökológiai kritériumok meghatározásáról (HL L 70., 1999. 3. 17. 46 - 48. o.)

³¹² Ez az érvelés lényegében ugyanúgy a párhuzamosság gondolatán (a Közösség külső és belső hatáskörének összhangja) alapul, mint a 133. cikk nizzai módosítása. A nizzai módosítással és a

rendelkeznek arra, hogy saját ökcímkéket fogadjanak el (így például Németországban a Blauer Engel). A Tanács szerint a tagállamoknak az e területen meglévő hatásköre is azt igazolja, hogy az ökcímke odaítélésének szabályozása – a tagállamok és a Közösség megosztott hatáskörében gyakorolt – környezeti politika hatálya alá tartozik, a tagállamok önálló aktusai (mint a fent említett Blauer Engelle vonatkozó német szabályok) ugyanis nem lennének jogszerűek, ha e tárgykör a kereskedelempolitika hatálya alá tartozna. A Tanács ezzel lényegében azt kívánta bizonyítani, hogy az ökcímkék odaítélésének szabályozására a tagállamok és a Közösség versengő hatáskörrel rendelkeznek, következésképpen e terület kizárólag a tagállamok és a Közösség versengő hatáskörében lévő közösségi politika hatálya alá eshet.

A Bíróság – hasonlóképpen, mint a 2/00 véleményben – megvizsgálta, hogy az Egyezmény kereskedelmi és környezetvédelmi célkitűzései elválaszthatatlanul kapcsolódnak-e egymáshoz, vagy valamelyik elsődlegesnek tekinthető-e a másikhoz képest. Összhangban a Bizottság érvelésével egyrészt elismerte, hogy az Egyezmény kereskedelempolitikai intézkedésnek tekinthető, ugyanis – azáltal, hogy a gyártóknak csupán egyféle program követelményeinek kell megfelelniük mind az európai, mind az amerikai piacon történő értékesítés során – hozzájárul a kereskedelem akadályainak felszámolásához. Ugyanakkor a címkézési program célja kifejezetten az energia megtakarítása, ebből a szemszögből nézve tehát a környezetpolitika hatókörébe tartozik.³¹³

A Bíróság megállapította, hogy a program jellege miatt az Egyezmény közvetlen hatással van az irodai berendezések kereskedelmére. Elismerte ugyan, hogy a program – mivel az energiafogyasztás csökkentését célozza – pozitív hatással van a környezetre is, úgy vélte azonban, hogy ez a hatás – szemben az irodai berendezések kereskedelmére gyakorolt hatással, amely *közvetlen és azonnali* – csupán közvetett és távoli.³¹⁴ Éppen ezért a Bíróság szerint az „Energy Star” Egyezmény kereskedelmi célkiűzése elsődlegesnek tekinthető.

A Tanács érveit a Bíróság nem fogadta el. Úgy vélte, hogy a 133. cikk, amely kifejezetten a külkereskedelemre vonatkozik, nem szolgálhat a belső közösségi szabályok jogalapjául. Éppen ezért az Egyezményt jóváhagyó határozatot nem lehet

párhuzamosság elvével kapcsolatos részletes vizsgálódást lásd „A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága” című fejezetben.

³¹³ C-281/01, 37 - 38. pontok

³¹⁴ C-281/01, 40. pont

arra hivatkozva a 175. cikk (1) bekezdése alapján meghozni, hogy a közösségi jogalkotó a vonatkozó belső szabályokat is az alapján bocsátotta ki.³¹⁵

Számomra a Bíróság ezen érve nem igazán meggyőző, főként ha összevetjük azt a 2/00 véleménnyel, amelyben megállapította, hogy a 175. cikk (1) bekezdése alapján a Közösség köthet nemzetközi megállapodásokat, vagyis – ugyanúgy, mint a 133. cikk – alkalmas arra, hogy nemzetközi megállapodások jogalapjaként szolgáljon. Annak ellenére tehát, hogy a 133. cikk nem képezheti belső közösségi szabályok jogalapját, a 175. cikk (1) bekezdése egyaránt alkalmazható belső és külső aktusok jogalapjaként is. Ráadásul, ha a megszilárdult ítélkezési gyakorlatban kialakított azon vezérelvet vesszük alapul, hogy a megfelelő jogalap megválasztásának olyan objektív kritériumokon kell alapulnia, mint a jogi aktus célja és tartalma, akkor egy nemzetközi megállapodás alapvetően környezetvédelmi célkitűzését erősen támogató érvként jelenhet meg az a körülmény, hogy az ugyanazon területet szabályozó belső jogi aktus jogalapját az EK-Szerződés környezetpolitikai rendelkezése képezi.

A Bíróság azt is megállapította, hogy a tagállamok által (saját nemzet termékeikre) alkalmazott öko címke nincsen kihatással a Közösség kereskedelempolitikájára, éppen ezért maradhat annak elfogadása nemzeti hatáskörben.³¹⁶ Mindez kizárja, hogy a tagállam a Közösséggel versengő hatáskört gyakoroljon, amikor a nemzeti öko címkekkel kapcsolatos szabályokat alkot.

A fenti érvek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az Egyezményt elfogadó határozat megfelelő jogalapja a 133. cikk lett volna, így megsemmisítette a jogi aktust.

Az „Energy Star” ítélet további támpontokat adott a közös kereskedelempolitika és a környezetvédelmi politika hatókörének elhatárolásához, legfőképpen a „közvetlen és azonnali hatás” tesztjének megalkotásával. Ennek értelmében, ha egy környezetvédelmi célú nemzetközi egyezménynek nincs közvetlen és azonnali hatása a kereskedelemre, akkor ezt az egyezményt a 175. cikkre kell alapítani; ellenkező esetben pedig a 133. cikkre.³¹⁷

Ha az „Energy Star” ítéletet a 2/00 véleménnyel összevetjük, akkor láthatjuk, hogy – bár a két döntésben ellentétes következtetéseket fogalmazott meg a Bíróság – nincs

³¹⁵ C-281/01, 46. pont

³¹⁶ C-281/01, 47. pont

³¹⁷ Kokott főtanácsnok indítványa a C-94/03 ügyben, 30. pont

ellentmondás a két döntés között.³¹⁸ A chartagenai jegyzőkönyv elsődlegesen a környezet védelme (ezen belül is a biológiai sokféleség védelme) érdekében fektet le szabályokat, amelyek hatással vannak (egyéb határon átnyúló árumozgás típusok között) a kereskedelmi jellegű árumozgásra is. Ha az „Energy Star” ítéletben megalkotott teszt alapján kívánjuk a chartagenai jegyzőkönyv kereskedelmi vonatkozásait kifejezni, akkor azt mondhatjuk, hogy a jegyzőkönyvnek a nemzetközi kereskedelemre gyakorolt hatása közvetett és távoli. Ezzel szemben az Energy Star Egyezmény fő célkitűzése a kereskedelem előmozdítása volt, mivel megkötésére kifejezetten annak érdekében került sor, hogy a közösségi tagállamok kereskedői számára biztosítsák az „Energy Star” program hatálya alá tartozó termékekkel az egyesült államokbeli piacra való belépés lehetőségét.

A Bíróság az ítéletében nem nyilatkozott hatásköri kérdésekről, mivel a Bizottság kizárólag a helytelen jogalap alkalmazása miatt támadta meg a határozatot. Éppen ezért a Bíróságnak csak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy az EK-Szerződés mely rendelkezése képezi a határozat megfelelő jogalapját. Mivel azonban a határozat egyedüli helyes jogalapjaként a 133. cikket határozta meg, egyértelműen arra lehet következtetni, hogy – mivel a kereskedelempolitika a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik – a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az Egyezmény megkötésére és végrehajtására.

3. 3. 3. 1. A Rotterdami egyezmény ügyében hozott ítélet – az „elválaszthatatlanul” kapcsolódó kereskedelmi és környezetvédelmi célkitűzések

Jelen ügyben³¹⁹ a Bíróságnak szintén az előbbiekhöz hasonló problémát kellett vizsgálnia; vagyis azt, hogy az EK-Szerződés mely rendelkezése képezi a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló, ún. rotterdami egyezmény (a továbbiakban: egyezmény)³²⁰ elfogadásának megfelelő jogalapját. Az egyezmény célja 1. cikkének értelmében az, hogy „előmozdítsa a felelősség megosztását és az együttműködésre irányuló erőfeszítéseket a Felek között

³¹⁸ Koutrakos [2006] i. m. 57. o.

³¹⁹ C-94/03 Bizottság kontra Tanács [2006] I-00001

³²⁰ Rotterdami egyezmény a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról (HL L 63., 2003. 3. 6. 29 - 47. o.)

egyves veszélyes vegyi anyagok nemzetközi kereskedelme tekintetében, annak érdekében, hogy védelmezze az emberi egészséget és a környezetet a lehetséges károk ellen, és hozzájáruljon e szerek környezetvédelmileg megalapozott használatához”. E célból az egyezmény egy úgynevezett előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásnak³²¹ (eljárás, a továbbiakban: *ETAJ-eljárás*) veti alá bizonyos, a felek által közös megegyezéssel veszélyesnek minősített vegyi anyagok nemzetközi kereskedelmét. Az ETAJ eljárást szabályozó rendelkezések értelmében az egyezmény részes felei kölcsönösen tájékoztassák egymást az érintett vegyi anyagok behozatalára vonatkozó gyakorlatokról.

Miután a Bizottság a Közösség nevében aláírta az egyezményt, a Tanács – az EK-Szerződés 175. cikkének (1) bekezdése alapján – elfogadta az egyezményt jóváhagyó a határozatot.³²²

A Bizottság megtámadta e jogi aktust, hivatkozva arra, hogy annak az EK-Szerződés 133. cikkén kellett volna alapulnia, mivel az Egyezmény célja lényegében egyes veszélyes vegyi anyagok nemzetközi kereskedelmének a szabályozása, illetve ezek tekintetében a felek közötti együttműködés megteremtése. Éppen ezért az Egyezmény nem a közösségi környezetvédelmi politika, hanem a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozik. Az egyezmény célját meghatározó 1. cikk is kifejezetten a „nemzetközi kereskedelemben” forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagokra és növényvédő szerekre, illetve ezek „importjára” és „exportjára” utal. Az egyezmény így – hasonlóan az „Energy Star” egyezményhez – olyan eszköznek minősül, amelynek „közvetlen és azonnali” kihatása van a veszélyes vegyi anyagok kereskedelmére, míg az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt kedvező hatása csak „közvetett és távoli”.³²³

A Tanács és a beavatkozó tagállamok³²⁴ azonban vitatták a Bizottság álláspontját. Véleményük szerint az Egyezmény célja sokkal inkább a veszélyes vegyi anyagok

³²¹ Angol nyelvű megfelelője: *Prior Informed Consent*.

³²² A Tanács 2003/106/EK határozata a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló rotterdami egyezménynek a Közösség nevében való jóváhagyásáról (HL L 63., 2003. 3. 6. 27 - 28. o.). Magyarországon kihirdette: 266/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló Rotterdami Egyezmény kihirdetéséről.

³²³ Ahogyan az előző fejezetben azt láthattuk, a Bíróság az Egyezmény emberi egészségre és a környezetre gyakorolt kedvező hatásának „közvetett és távoli” jellegét kifejezetten elismerte az Energy Star ítéletében (C-281/01, 40. pont)

³²⁴ Francia Köztársaság, Holland Királyság, Osztrák Köztársaság, Finn Köztársaság, Észak-Írország és Nagy-Britannia Egyesült Királysága, Európai Parlament

kereskedelmének *ellenőrzése*, illetve *korlátozása*, mintsem annak *előmozdítása*. A szerződő felek ugyanis az emberi egészséget és a környezetet kívánják védelmezni a lehetséges károktól, és e termékek környezetvédelmileg megalapozott használatához járulnak hozzá. A Tanács és a beavatkozók szerint ezért az Egyezmény jellegében sokkal közelebb áll a biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyvhöz, mint az „Energy Star” megállapodáshoz, amelynek célja éppen az, hogy a gyártók a nyilvántartások kölcsönös elismerésére irányuló eljárás alapján közös logót használhassanak, és így előmozdítsák az energetikailag hatékony termékek kínálatát és keresletét. A Tanács és a beavatkozók – az Egyezmény alapvetően környezetvédelmi jellegének alátámasztása érdekében – az Egyezménynek az egyes nagy jelentőségű, kifejezetten *környezetvédelmi céllal kibocsátott nemzetközi jogi aktusokkal való szoros kapcsolatára* is utalnak.³²⁵

Mindezek alapján úgy vélték, hogy az egyezmény megfelelő jogalapja – mint ahogyan számos, kereskedelmi jellegű rendelkezést tartalmazó, de túlnyomórészt környezetvédelmi célú *megállapodásnak*, valamint az Egyezményéhez hasonló tárgykört szabályozó közösségi jogi *rendeletnek* is – a 175. cikk (1) bekezdése.

A Bíróság – hasonlóképpen korábbi ítélezési gyakorlatához – a megfelelő jogalap meghatározásának érdekében az Egyezmény célját és tartalmát vizsgálta. Javarészt azon indokok alapján, amelyeket a Tanács és a beavatkozó kormányok is előadtak, elismerte, hogy az emberi egészség és a környezet védelme az Egyezmény aláíróinak valóban a központi törekvése volt. Mindennek ellenére a Bíróság úgy vélte, hogy az Egyezmény kereskedelmi összetevője nem pusztán járulékos jellegű, mivel rendelkezéseinek – különösen az ETAJ-eljárással kapcsolatosaknak – a veszélyes vegyi anyagok kereskedelmére *közvetlen és azonnali hatásuk* van. Az Egyezményben részes felek az emberi egészség és a környezet védelmének célját éppen az egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek kereskedelmére vonatkozó, *kereskedelmi jellegű intézkedések* elfogadásával kívánják megvalósítani. Az előzetes tájékoztatáson alapuló megállapodásra vonatkozó eljárás ugyan valóban a környezetvédelmi politika tipikus eszköze, annak *végrehajtására* azonban az

³²⁵ Az Egyezmény ugyanis az Egyesült Nemzetek Rio de Janeiróban tartott konferenciája által elfogadott „Agenda 21” 19. fejezetét is visszatükrözi. E fejezet kifejezetten *a mérgező vegyi anyagok ésszerű kezelésének megerősítése céljából* hangsúlyozza az ETAJ-eljárás általánossá tételének szükségességét. Mindemellett az egyezmény a fenntartható fejlődésről Johannesburgban rendezett csúcstalálkozón felidézett lényeges megállapodások között is szerepelt, a csúcstalálkozó végén elfogadott akcióterv pedig kifejezetten arra hívta fel a feleket, hogy segítsék elő az Egyezmény gyors ratifikációját és végrehajtását, tekintettel annak *az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt kedvező hatására*.

Egyezmény keretében olyan rendelkezések irányadók, amelyek közvetlenül a hatálya alá tartozó anyagok kereskedelmét szabályozzák. Ugyanis az Egyezmény csak azokra a veszélyes vegyi anyagokra vonatkozik, amelyek nemzetközi kereskedelem tárgyát képezik, ez tehát az elengedhetetlen *előfeltétele* annak is, hogy valamely vegyi anyagra az Egyezményben rögzített ETAJ-eljárást alkalmazni lehessen. A kereskedelem és a környezetvédelem közötti ugyanilyen kifejezett kapcsolat azonban nem létezett a Cartagenai jegyzőkönyvben. A módosított szervezetek kereskedelme csak egy a Cartagenai jegyzőkönyvben szabályozott szempontok közül, míg az Egyezmény rendszerében ez az elem jelenti az ETAJ-eljárás alkalmazásának feltételét.³²⁶

A Bíróság szerint az Egyezmény kereskedelmi összetevőire vonatkozó megállapításokat az a körülmény sem vonja kétségbe, hogy az Egyezmény célja elsősorban ezen anyagok *kereskedelmének korlátozása*, nem pedig előmozdítása. A Bizottság érvelését felidézve hangsúlyozta, hogy számos közösségi jogi aktust fogadtak el a 133. cikk alapján annak ellenére, hogy azok kifejezetten egyes anyagok importjának vagy exportjának korlátozására vagy akár teljes tilalmára irányultak.³²⁷

A Bíróság úgy vélte, hogy a beavatkozók érvelése, amelynek értelmében több hasonló tárgykört szabályozó közösségi megállapodásnak és rendeletnek is a 175. cikke volt az alapja, jelen ügyben semmilyen relevanciával nem bír. A megszilárdult joggyakorlat³²⁸ szerint ugyanis egy jogi aktus jogalapját *nem az adott esetben hasonló jellemzőkkel rendelkező egyéb közösségi jogi aktusok jogalapjára*, hanem az adott jogi aktus saját céljára és tartalmára tekintettel kell meghatározni.³²⁹

A Bíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Egyezmény mind elérni kívánt céljait, mind tartalmát tekintve két, elválaszthatatlanul összekapcsolódó összetevőt foglal magában – a közös kereskedelempolitikát, valamint az emberi egészség és a környezet védelmét – úgy, hogy egymáshoz képest egyik sem másodlagos, vagy közvetett.³³⁰ A Bíróság ezért – a korábbi két döntéséhez képest a „harmadik

³²⁶ C-94/03, 37. és 42 - 45. pontok

³²⁷ C-94/03, 49. pont

³²⁸ A C-187/93 *Parlament kontra Tanács* ítélet 28. pontja

³²⁹ C-94/03, 50. pont

³³⁰ C-94/03, 51. pont. A Bíróság e megállapítását követően megvizsgálta az a kérdést is, hogy a két rendelkezés – vagyis a 133., illetve a 175. cikkek – képezhetik-e együttesen az egyezmény jogalapját. A „titanium-dioxid” ítélet (C-300/89) értelmében ugyanis két jogalap alkalmazása kizárt, amennyiben az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek, és/vagy a jogalapok halmozódása sérthetné a Parlament jogait. A Bíróság szerint jelen esetben a 133. cikknek és a 175. cikk (1) bekezdésének együttes alkalmazása a fenti következmények egyikét sem eredményezi. Egyrészt a 133. cikk kiegészítő alkalmazása a Tanács szavazással kapcsolatos szabályaira semmilyen

lehetséges megoldást” választva – úgy ítélte meg, hogy a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni, amennyiben annak alapja egyedül – és nem a 133. cikkkel együttesen – a 175. cikk (1) bekezdése.³³¹

A 2/00 vélemény és az „Energy Stars” ítélet eredményét összevetve az a következtetés vonható le, hogy a Bíróság – bár elvi szinten elismeri a kettős jogalap alkalmazásának lehetőségét – vonakodik a kettős jogalap megállapításától és igyekszik inkább a vitatott intézkedés elsődleges célját, ezzel együtt pedig egyetlen megfelelő jogalapot meghatározni.³³² A rotterdami egyezmény ügyében hozott ítélet azonban megcáfolja ezt a konklúziót. Koutrakos szerint azonban az a tény, hogy az eredetileg jogalapként szolgáló egyetlen rendelkezésnél megfelelőbb a kettős jogalap, még nem indokolja a jogi aktus megsemmisítését.³³³ Véleményének alátámasztása érdekében hivatkozott a *British American Tobacco* ítéletre, melyben a Bíróság azt állapította meg, hogy tagállamok dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről szóló 2001/37/EK irányelv³³⁴ megfelelő jogalapja kizárólag a 95. cikk és nem a 95. és 133. cikke együttesen.³³⁵ Ennek ellenére a Bíróság nem semmisítette meg az irányelvet, mondván, hogy a jogi alap meghatározásának ilyen jellegű hibája pusztán formális jelentőséggel bír.³³⁶ Véleményem szerint ezt az elvet erősíti meg a *Chernobyl*-ítélet is, amelyben a Bíróság csak azt követően kezdte vizsgálni, hogy mely rendelkezés képezi a vitatott rendelet jogalapját, miután megállapította, hogy – a döntéshozatalra vonatkozó szabályok eltérése miatt – a megfelelő jogalap megválasztásának kérdése nem pusztán formális, hanem tényleges jelentőséggel is bír.

formában nem hathat ki, mivel ez utóbbi rendelkezés – a 175. cikk (1) bekezdésével megegyezően – főszabály szerint minősített többség alkalmazását írja elő. Másrészt a két rendelkezés együttes alkalmazása a Parlament jogait sem sérti, mivel – bár a 133. cikk a közös kereskedelempolitikával kapcsolatos egyezmény megkötését megelőzően kifejezetten nem írja elő a Parlamenttel történő konzultációt – a 175. cikk (1) bekezdése alapján kizárólag a Parlament egyetértésével köthető meg a kérdéses egyezmény. (C-94/03, 52 - 54. pontok)

³³¹ C-94/03, 56. pont

³³² Eeckhout [2004] *i. m.* 48. o.

³³³ Koutrakos [2008] *i. m.* 181. o. Ugyanezt az álláspontot képviselte Kokott főtanácsnok is az ügyben előterjesztett indítványában (lásd: Kokott főtanácsnok indítványa a 94/03 ügyben, 54 - 58. pontok)

³³⁴ A Parlament és a Tanács 2001/37/EK irányelve a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről (HL L 194., 2001. 7. 18. 26 - 35. o.)

³³⁵ C-491/01 *The Queen kontra Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd és Imperial Tobacco Ltd.*, [2002] ECR I-11453, 97. pont

³³⁶ C-491/01, 98. pont

Koutrakos kritizálta az ítéletet amiatt, hogy a vizsgálódás módszere nem konzisztens a 2/00 véleményben és az „Energy Star” ítéletben alkalmazottal.³³⁷ Így például jelen esetben a Bíróság nem vette figyelembe a Rotterdami Egyezmény aláírásának és megkötésének indokait és az egyezmény alkalmazásával összefüggő nemzetközi eseményeket.³³⁸ (A fentiekben a Tanács és a beavatkozók által hivatkozott riói és johannesburgi konferencia, valamint az ezeken elfogadott dokumentumok.). Ezzel szemben a 2/00 véleményben vizsgálta a cartagenai jegyzőkönyv „anyaegyezményének” tekinthető biológiai sokféleségről szóló egyezmény szövegét is. Ezenkívül a Bíróság nem tulajdonított jelentőséget a Rotterdami Egyezmény számos olyan rendelkezésének sem, amelyek egyértelműen azt igazolják, hogy az Egyezmény elsődleges célkitűzése a környezetvédelem.³³⁹

A Koutrakos által hangsúlyozott inkonzisztencia azonban a jogalap megállapítására irányadó *absztrakt kritériumok*³⁴⁰ figyelembe vételére nem vonatkozik, mivel ezek tekintetében a Bíróság nem tért el a korábbi ítéletekben alkalmazott vizsgálódási módszertől. Ezek az absztrakt kritériumok a megszilárdult ítélkezési gyakorlat értelmében az alábbiak: 1.) „Valamely közösségi jogi aktus jogalapjának megválasztását *objektív és bíróságilag felülvizsgálható körülményekre* kell alapítani, ide tartoznak különösen *a jogi aktus célja és tartalma.*” 2.) Ha valamely jogi aktus kettős cél elérésére irányul és ezek egymáshoz *elválaszthatatlanul kapcsolódnak*, akkor annak jogalapjául egyidejűleg két különböző rendelkezés is szolgálhat. 3.) Ha a célkitűzések egyike *„elsődlegesnek vagy túlnyomórészt meghatározónak* mutatkozik, míg a másik csak *járadékos jellegű*, a jogi aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél vagy összetevő megkövetel.” 4.) Vizsgálni kell továbbá, hogy a kérdéses aktusnak a kereskedelemre, illetve a környezetre gyakorolt hatása *„közvetlen és azonnali”* vagy csupán közvetett és távoli. A Bíróság ezen kritériumok mindegyikét alkalmazva jutott el vizsgálódásának végeredményére, sőt megerősítette az „Energy Stars” ítéletben megfogalmazott azon elvet is, mely szerint a hasonló tárgykört szabályozó

³³⁷ Koutrakos, Panos, Legal Basis and Delimitation of Competence in EU External Relations, In: Cremona, Marise – de Witte, Bruno, *EU Foreign Relations Law : Constitutional Fundamentals* (Hart Publishing, 2008), 171 – 198. o. (a továbbiakban: Koutrakos [2008]), 178. o.

³³⁸ I. m. 179. o. Az az egyezmény alkalmazásával összefüggő nemzetközi események részletes elemzését lásd: Koutrakos, Panos, Case C-94/03, *Commission v. Council*; Case C-178/03, *Commission v. Parliament and Council* (2007) Vol. 44 *Common Market Law Review* 171-194

³³⁹ Koutrakos [2008] i. m. 179. o.

³⁴⁰ Az absztrakt kritériumok kifejezést Kokott főtanácsnok használta a rotterdami egyezmény ügyében előterjesztett indítványában (lásd: Kokott főtanácsnok indítványa a 94/03 ügyben, 24. pont).

belső közösségi jogi normák jogalapja a nemzetközi megállapodások jogalapjának meghatározása során nem bír relevanciával.

3. 3. 3. 2. A Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás a Rotterdami Egyezmény ügyében hozott ítélet alapján

A Bíróság azt is megállapította ítéletében, hogy a kettős jogalap alkalmazásával a Közösség az egyezményben részes többi félnek is jelzéssel szolgál mind az egyezménnyel kapcsolatos közösségi hatáskör terjedelmét illetően, amely a közös kereskedelempolitikára és a közösségi környezetvédelmi politikára egyaránt kiterjed, mind pedig a hatásköröknek a Közösség és tagállamai közötti megosztását illetően, mivel az említett hatásköri megosztást az egyezmény közösségi szintű végrehajtása során is figyelembe kell venni.³⁴¹

Cremona szerint fennáll a veszélye annak, hogy ha a jogalap megválasztására vonatkozó döntés egyúttal harmadik feleknek is jelzéssel szolgál, akkor annak meghozatala során az intézmények sokkal inkább politikai érveket fognak figyelembe venni és nem „bírósági felülvizsgálatra alkalmas objektív kritériumokat”.³⁴² Koutrakos hangsúlyozza, hogy a harmadik felek érdekének figyelembe vétele ellentétben van a Közösség külkapcsolatainak gyakorlása során kialakított azon elvvel, mely szerint a jogalap megválasztása, illetve a hatáskörök elosztása csupán a Közösség „belső” viszonyaiban (így a Közösség és a tagállamok közötti feladatok, felelősség megosztásának, valamint a közösségi politikák közötti „alkotmányos” egyensúly kialakításának terén) bír jelentőséggel.³⁴³ Mindemellett úgy véli, hogy a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörelosztás meghatározása nem feltétlenül jelent segítséget a nemzetközi egyezmények egyéb szerződő felei számára, mivel az még nem nyújt tájékoztatást arról, hogy pontosan ki milyen feladatokkal rendelkezik, illetve mely intézkedésért felelős.³⁴⁴

³⁴¹ C-94/03, 55. pont

³⁴² Cremona, Marise, *External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law*, *EUI- Working Papers LAW No 206/22*, 10. o.

³⁴³ Koutrakos [2008] *i. m.* 182. o. Koutrakos hivatkozik az 1/78 döntés 35. pontjára is, amelyben a Bíróság kimondja a hatáskörelosztás „belső” funkciójának elvét: „...it is not necessary to set out and determine , as regards other parties to the Convention , the division of powers [...] between the Community and the Member States, particularly as it may change in the course of time. It is sufficient to state to the other contracting parties that the matter gives rise to a division of powers within the Community, it being understood that the exact nature of that division is a domestic question in which third parties have no need to intervene.”

³⁴⁴ Koutrakos [2008] *i. m.* 183. o.

Véleményem szerint jelen esetben a kettős jogalap meghatározása még a hatáskörök megosztását sem teszi egyértelművé. Ha csak a 133. cikk szolgálna az Egyezmény jogalapjául, akkor egyértelmű volna, hogy annak megkötése a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik. A 175. cikk (1) bekezdése alapján hozható intézkedések kibocsátására viszont a Közösség csak akkor rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, ha a tagállamoknak az Egyezményben való részvétele az AETR-doktrína értelmében sértené a belső közösségi jogi szabályok hatékony érvényesülését; ezt a kérdést azonban a Bíróság nem vizsgálta az ítéletében, szemben a 2/00 véleménnyel, amelyben a hatásköri kérdésekre is választ kellett adnia. Ebben az ügyben – hasonlóképpen, mint az „Energy Star” esetben – a Bizottság kizárólag a helytelen jogalap alkalmazása miatt támadta meg a határozatot, éppen ezért a Bíróságnak csak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy az EK-Szerződés mely rendelkezése képezi a határozat megfelelő jogalapját. A 2/00 véleményben azonban kifejezetten rákérdezett a Bizottság arra, hogy a Közösség kizárólagosan, vagy pedig a tagállamokkal megosztottan rendelkezik-e hatáskörrel az Egyezmény megkötésére, éppen ezért vizsgálnia kellett azt is, hogy a Közösségnek a 175. cikk (1) bekezdése értelmében fennálló hatásköre az AETR-doktrína értelmében kizárólagos-e vagy sem.

Ezzel kapcsolatban érdemes megvizsgálni azt a kérdést, hogy megsemmisítési eljárás keretében – mint amilyenben az „Energy Star” és a rotterdami egyezmény ügyek is indultak – meg lehetne-e támadni egy, a Közösség által kötött egyezményt jóváhagyó határozatot arra hivatkozva, hogy – bár az alkalmazott jogalap megfelelő volt – a Közösség azt kizárólag a saját nevében, és nem a Közösség és a tagállamok nevében kötötte meg (illetve a saját nevében olyan egyezményt kötött, amelyből eredő jogokat kizárólagos hatáskörében és nem a tagállamokkal megosztott hatáskörben gyakorolhat). Úgy vélem, egy ilyen kereset sikeres lehetne, mivel a „hatáskör hiánya” a 230. cikk (2) bekezdésében felsorolt érvénytelenségi okok között szerepel, és ebbe a kategóriába meglátásom szerint beleférne a jogi aktus alkotásának olyan hibája, hogy a Közösség a tagállamok részvétele nélkül cselekedett. A sikeresség valószínűsíthető például abban esetben, amikor a Közösség az EK-Szerződés 174. cikkének (4) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 191. cikkének (4) bekezdése] alapján köt kizárólag a saját nevében nemzetközi megállapodást; ez a (fent idézett) rendelkezés ugyanis kifejezetten a *Közösséget és a tagállamokat* hatalmazza fel arra, hogy együttműködjenek harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel.

Visszatérve a rotterdami egyezmény esetében a hatáskörök megosztására, az Egyezményt a Közösség a saját (és nem a Közösség és a tagállamok) nevében írta alá, ez azonban nem jelenti azt, hogy az abból eredő jogokat ne gyakorolhatná, illetve kötelezettségeket ne teljesíthetné a tagállamokkal megosztottan. Az egyezmény 25. cikkének (3) bekezdése tartalmaz egy ún. hatásköri nyilatkozatot. Miután a Bíróság jelen ítéletével az egyezményt jóváhagyó eredeti, 2003/106/EK határozatot megsemmisítette, a Tanács új határozatot fogadott el az Egyezmény jóváhagyásáról.³⁴⁵ Az új, 2006/730/EK határozat³⁴⁶ úgy rendelkezik, hogy „ a Bíróság [eredeti határozatot megsemmisítő] ítéletétől függetlenül a Közösség továbbra is részes fele az egyezménynek. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 46. cikkének megfelelően ezért nem kell új megerősítési okmányt letétbe helyezni. A rotterdami egyezmény jóváhagyásáról azonban új tanácsi határozatot kell elfogadni, és a jogalap módosulásának megjelenítése érdekében módosítani kell a rotterdami egyezmény 25. cikkének (3) bekezdésében előírt hatásköri nyilatkozatot is.”

A hatásköri nyilatkozat módosított szövege a következőképpen rendelkezik:

„Az Európai Közösség úgy nyilatkozik, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés és különösen annak 175. cikkének (1) bekezdése értelmében hatáskörrel rendelkezik nemzetközi szerződések megkötésére és a belőlük eredő kötelezettségek teljesítésére, amelyek elősegítik az alábbi célok megvalósulását: a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása; az emberi egészség védelme; a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása; a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.

Az Európai Közösség továbbá úgy nyilatkozik, hogy az EK-Szerződés 133. cikkének megfelelően kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a közös kereskedelempolitikában, ezen belül különösen az árukereskedelelem terén. [...]

³⁴⁵ A Tanács 2006/730/EK határozata a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló rotterdami egyezménynek az Európai Közösség részéről történő megkötéséről, *HL L 299., 2006. 10. 28., 23–25. o.* A határozat hatályba lépésével kapcsolatos érdekesség, hogy e jogi aktus úgy rendelkezik, hogy „A joghézag elkerülése és a jogbiztonság érdekében kívánatos, hogy ez a határozat (az eredeti) 2003/106/EK határozat elfogadásának napjától legyen hatályos.”

³⁴⁶ A Tanács 2006/730/EK határozata a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló rotterdami egyezménynek az Európai Közösség részéről történő megkötéséről (*HL L 299., 2006. 10. 28. 23 – 25. o.*)

Az Európai Közösség felelős az egyezményből eredő, a közösségi jogszabályok hatálya alá tartozó kötelezettségek teljesítéséért.

A közösségi hatáskör gyakorlása természeténél fogva folyamatosan fejlődik.”

A hatásköri nyilatkozatot olvasva megállapíthatjuk, hogy e dokumentum – túlságosan általános szövegezése miatt – nem ad túl sok segítséget a Közösség és tagállamai közötti, az egyezmény keretén belül történő hatáskörök elosztásának megértéséhez. Mindenesetre annyi következtetést levonhatunk belőle, hogy az egyezményből eredő, kifejezetten a kereskedelempolitika hatálya alá tartozó jogok gyakorlása, illetve kötelezettségek teljesítése tekintetében a Közösség kizárólagos hatáskörrel bír, ahogyan ezt a nyilatkozat második bekezdése rögzíti is. A környezeti politika hatálya alá tartozó jogok gyakorlása, illetve kötelezettségek teljesítése pedig valószínűsíthetően a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, mivel azok tekintetében nem mondja ki a dokumentum, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezne. Az EK-Szerződés 10. cikke [jelenleg az EUSZ 3. cikkének (4) bekezdése] szerinti közösségi hűség elvéből, illetve az AETR-doktrínából pedig arra következtethetünk, hogy a tagállamok az egyezmény keretén belül nem vállalhatnak olyan kötelezettségeket, amelyek a Közösség egyezményből fakadó jogainak érvényesítését gátolná, vagy a közösségi jogszabályok hatékony érvényesülését akadályozná. Végül azzal a mondattal, hogy „A közösségi hatáskör gyakorlása természeténél fogva folyamatosan fejlődik.”, a nyilatkozat véleményem szerint azt kívánja kifejezni, hogy a közösségi szintű jogalkotás folyamatos előrehaladása befolyásolja a Közösség és a tagállamok egyezmény keretén belüli hatásköreinek megosztását is. Így például minél több, az egyezmény tárgykörébe tartozó belső közösségi jogi szabályt bocsát ki a közösségi jogalkotó, az AETR-doktrína értelmében a tagállamoknak annál kevesebb mozgástere marad arra, hogy az egyezmény keretében kötelezettséget vállaljanak.

3. 4. A kereskedelempolitika hatálya alá tartozó megállapodások meghatározása a vizsgált döntések alapján

Ebben a fejezetben a kereskedelempolitikának egy viszonylag „fiatalnak” tekinthető közösségi politikával: a környezetpolitikával való viszonyát vizsgáltam részletesen három új bírósági döntés bemutatásán (a Bíróság 2/00 véleményén, az „Energy Star”

ítéletén és a Rotterdami egyezmény ügyében hozott ítéletén) keresztül. A vizsgálódás során azokat a problémákat kívántam görcső alá venni, amelyek a megfelelő jogalap megválasztásával kapcsolatban merülhetnek fel olyan esetekben, amikor egy vitatott nemzetközi megállapodás szabályai mind a nemzetközi kereskedelemre, mind pedig a környezet védelmére kihatással vannak.³⁴⁷ Mindhárom ügyben a Közösség *nemzetközi megállapodásainak* (illetőleg a 2/00 véleményben a Közösség nemzetközi megállapodásához fűzött jegyzőkönyvének) jogi természetét kellett vizsgálnia annak megállapítása érdekében, hogy melyik politika végrehajtására felhatalmazást adó rendelkezés képezi a megállapodás megkötésének (illetőleg a 2/00 véleményben a jegyzőkönyv kibocsátásának) megfelelő jogalapját.

A jogalap helyes megválasztása jelentős gyakorlati és intézményi, sőt alkotmányjogi jelentőséggel bír. Közismerten ettől függ nemcsak az alkalmazandó jogalkotási eljárás (a Parlament részvételi jogai, egyhangúság vagy minősített többség a Tanácsban), hanem az is, hogy a Közösség jogalkotási és nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó hatásköre kizárólagos természetű-e, vagy pedig megosztandó a tagállamokkal.³⁴⁸ Különösen igaz ez a megállapítás, amikor abban a kérdésben kell dönteni, hogy a kereskedelempolitikára vagy a környezeti politikára vonatkozó rendelkezések képezik-e a közösségi jogi aktus megfelelő jogalapját. Az EK-Szerződés 133. cikke alapján meghozható intézkedések ugyanis a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartoznak, míg a 174. cikkének (4) bekezdése, illetve a 175. cikkének (1) bekezdése szerinti aktusok a Közösség és a tagállamok megosztott, illetve versengő hatáskörébe.

Az e fejezetben bemutatott új eseteket vizsgálva láthattuk, hogy a környezetvédelemnek és a nemzetközi kereskedelemnek számos kapcsolódási pontja van. A közösségi kereskedelempolitika és környezeti politika viszonyának rendezésére egyrészt a közösségi politikák „alkotmányos egyensúlyának” megteremtése, másrészt a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás tisztázása érdekében van szükség. Egy, a 133. cikk alapján elfogadott egyezmény ugyanis *a priori* a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik, ezzel szemben, ha a megállapodás jogalapját az EK-Szerződés környezeti politikára vonatkozó

³⁴⁷ A nemzetközi kereskedelem és környezetvédelem kapcsolatának tágabb kontextusban történő elemzését lásd: Geradin, *Trade and the Environment – A Comparative Study of EC and US Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997); Jacobs, Francis G., The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment, *Journal of Environmental Law*, Vol. 18. (2006) No. 2. 185 – 194. o., 185. o.

³⁴⁸ Kokott főtanácsnok indítványa a 94/03 ügyben, 24. pont

rendelkezése képezi – akár 133. cikkel együttesen, akár nem –, akkor a Közösség hatásköre csak az AETR-doktrína alapján válhat kizárólagossá.

Látható azonban, hogy a két politika hatókörének elhatárolására vonatkozóan még nem alakultak ki egyértelmű vezérelvek a Bíróság joggyakorlatában, csupán a jogalap megállapítására irányadó *absztrakt kritériumrendszer*³⁴⁹ kristályosodott ki. Ennek oka egyrészt az lehet, hogy mind a környezetvédelmi, mind pedig a kereskedelmi szabályok dinamikusan változnak és igen komplex rendszert alkotnak. Másrészt – mivel a környezetvédelem terén folytatott nemzetközi szintű összetartás fokozott jelentősége az utóbbi években vált világossá – egy „friss” problémával állunk szemben, tehát a Bíróság még nem rendelkezhet megszilárdult ítélkezési gyakorlattal. A két terület viszonyának világosabbá tételéhez a fenti eseteket követő döntésektől remélhetünk támpontokat, mivel a globális szintű környezetvédelmi együttműködés rohamos fejlődése miatt a két politika viszonyának kérdésével a Bíróságnak a jövőben várhatóan egyre többször kell foglalkoznia.

Az absztrakt kritériumrendszeren túl azonban a fent vizsgált ítélkezési gyakorlat alapján is rögzíthetünk néhány olyan elvet, amelyek irányadóak lehetnek abban az esetben, ha kérdésessé válik, hogy egy adott nemzetközi megállapodás a kereskedelempolitika vagy más közösségi politika hatálya alá tartozik:

- 1.) Nem kizárólag a kereskedelempolitika keretében megkötött nemzetközi megállapodás alkalmas arra, hogy a harmadik államokkal való együttműködés egységes szabályozását és ezáltal a belső piac hatékony működését biztosítsa.
- 2.) Egy megállapodást nem lehet csupán arra hivatkozva a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozó megállapodások kategóriájába sorolni, hogy kihatással van a kereskedelemre. Ez az elv annak ellenére is érvényesül, hogy korai ítélkezési gyakorlatában a Bíróság kiterjesztően értelmezte a kereskedelempolitika fogalmát.
- 3.) A vegyes megállapodások végrehajtásával kapcsolatos problémák nem fogadhatók el relevánsként valamely közösségi jogi aktus jogalapja meghatározásakor.
- 4.) A határon átnyúló áru- és szolgáltatásmozgások fogalma jóval tágabb, mint a nemzetközi kereskedelem fogalma. A nemzetközi kereskedelmen kívüli, határon

³⁴⁹ Ezek bemutatását lásd „A Rotterdami egyezmény ügyében hozott ítélet – az egymáshoz „elválaszthatatlanul” kapcsolódó kereskedelmi és környezetvédelmi célkitűzések példája” című alfejezetben.

átnyúló áru és/vagy szolgáltatások mozgását szabályozó megállapodások nem tartoznak a kereskedelempolitika hatálya alá.

5.) Egy megállapodásnak a kereskedelempolitika hatálya alá tartozása nem zárható ki amiatt, hogy a vele azonos tárgykört szabályozó belső közösségi szabályok jogalapját egy másik közös politikára vonatkozó szerződéses rendelkezés képezi.

6.) Egy megállapodásnak a kereskedelempolitika hatálya alá tartozása nem zárható ki amiatt, hogy annak célja a nemzetközi kereskedelem korlátozása, nem pedig annak előmozdítása.

II. RÉSZ
A KÖZÖSSÉG BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖREI

IV. FEJEZET

A KÖZÖSSÉG BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖREINEK MEGHATÁROZÁSA AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ESETJOGÁBAN

Az EK-Szerződés egyes rendelkezései felhatalmazást adnak a Közösség intézményeinek arra, hogy a Közösség nevében – önállóan, vagy a tagállamokkal együtt – nemzetközi szerződéseket kössenek harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.³⁵⁰ E rendelkezések szövegéből viszont – ahogyan ez a fenti fejezetekben bemutatott esetekből is kiderült – nem mindig derül ki egyértelműen, hogy mely konkrét területek tartoznak a Közösség és melyek a tagállamok kizárólagos külső hatáskörébe, illetve melyek tartoznak versengő, illetve megosztott külső hatáskörbe. Mindemellett számos olyan jogterületet említhetünk, amelynek szabályozása a közösségi jog hatálya alá tartozik, de az EK-Szerződés rendelkezései alapján a Közösség egyáltalán nem is rendelkezik – sem kizárólagos, sem pedig versengő, illetve megosztott – hatáskörrel arra, hogy harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi egyezményeket kössön, azonban egyéb indokok – így különösen a Közösség valamely alapvető célkitűzésének megvalósítása, illetve a közösségi jog rendszerének koherenciája és hatékony működése – igazolhatják hatáskörének megállapítását.

Ezekben a problematikus esetekben általában az Európai Bíróság feladata volt eldönteni azt a kérdést, hogy a Közösség rendelkezik-e a jogvita tárgyát képező nemzetközi szerződés megkötésére külső hatáskörrel vagy sem, illetve kizárólagos hatáskörében, vagy a tagállamokéval megosztott hatáskörben teheti-e meg azt. A Bíróság ítélkezési gyakorlata e hatáskorelosztási problémák orvoslása érdekében tette a közösségi jogelvek részévé *a beleértett hatáskörök doktrínáját*.

E fejezetben azt kívánom megvizsgálni, hogy az elvet milyen jogi érvekkel alátámasztva mondta ki a Bíróság a nemzetközi szerződéskötési hatáskörök elosztásával kapcsolatos korábbi döntéseiben, és hogyan fejlesztette azt tovább későbbi ítéleteiben, illetve véleményeiben. Az ügyeket eltérő részletességgel fogom ismertetni; ennek oka az, hogy az esetek egyik csoportjában a Bíróság viszonylag egyszerű tényállás alapján vont le a Közösség külső hatáskörére vonatkozó következtetéseit, míg az esetek másik csoportjában a probléma olyannyira összetett,

³⁵⁰ Lásd például az EK Szerződés fent bemutatott 133. és 174. (jelenleg az EUMSZ 207. és 192.) cikkeit.

hogy csak az alapul fekvő tényállás, illetve közösségi szabályrendszer nagyon alapos bemutatását követően tudom a Bíróság következtetésének tényleges értelmét továbbítani, illetve saját megállapításaimat érthetően megfogalmazni.

4. 1. A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kialakulása

A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kialakulása az amerikai Legfelsőbb Bíróság *McCulloch v. Maryland*³⁵¹ ítéletéhez köthető. A Bíróságnak azt a kérdést kellett eldöntenie, hogy a szövetség rendelkezik-e hatáskörrel Nemzeti Bank felállítására, ilyen hatáskör ugyanis konkrétan nem volt számára megjelölve az alkotmány 1. cikkének 8. szakaszában. A Bíróság úgy érvelt, hogy mivel az alkotmány szerint a szövetség hatáskörébe tartozik az adóztatás, a pénzkibocsátás, a kereskedelem szabályozása, a külügyi kapcsolatok és a védelem, ezen feladatok megvalósításához egy központi pénzkibocsátó szerv létrehozása a „szükséges és megfelelő intézkedések klauzulája”³⁵² értelmében a szövetség feladata. A Bíróság egyben kimondta, hogy a szövetség *beleértett hatáskörrel* rendelkezik a szövetség kifejezetten rögzített hatásköreinek végrehajtására annak érdekében, hogy egy megfelelően működő nemzeti kormányzatot hozzon létre.

A nemzetközi szervezetek beleértett hatásköreinek meglétét elsőként a Nemzetközi Bíróság ismerte el a *Bernadotte* ügyben kibocsátott tanácsadó véleményében³⁵³. Ezt az ítéletet azért érdemes közelebbről is megvizsgálnunk, hogy láthassuk, mi a hasonlóság és a különbség azon érvelési mechanizmusok között, amelyeknek segítségével a Nemzetközi Bíróság a nemzetközi szervezetek vonatkozásában, illetve

³⁵¹ *McCulloch v. The State of Maryland*, 17 U.S. 316 (1819)

³⁵² A klauzula pontos szövegét lásd „A vertikális hatáskörök megosztása a Közösség és a tagállamok között” című fejezetben.

³⁵³ ICJ Advisory Opinion on *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations* [1949] ICJ Reports. Az ügy előzménye az volt, hogy 1947-ben Palesztínában meggyilkolták az ENSZ palesztinai közvetítőjét, a svéd Bernadotte gróft és az ENSZ-megfigyelőként közreműködő Serot francia ezredes. Ezen esettel kapcsolatban tette fel az ENSZ közgyűlése a Nemzetközi Bíróságnak azt a kérdést, hogy az ENSZ, mint szervezet jogosult-e a jogsértésért felelős államokkal szemben az ENSZ közegeinek a feladataik teljesítése során elszenvedett sérelmei miatt kártérítési igényrel nemzetközi bíróság előtt fellépni. Az eset ismertetését lásd bővebben: Lamm Vanda, *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei, 1945- 1993* (Budapest, Közgazdasági és Jogi Kvk., 1995) 407. – 413. o., illetve Nagy Boldizsár – Jeney Petra, *Nemzetközi jogi olvasókönyv: dokumentumok és szemelvények* (Budapest, Osiris, 2002) 151. – 154. o. Tchikaya, *Jogesetek a nemzetközi bíróságok gyakorlatából* (ford. Horváth Krisztina és Pákozdy Csaba; Miskolc, Bíbor, 2002), 59. – 62. o.

az Európai Bíróság az Európai Közösség vonatkozásában a beleértett hatáskörök doktrínájának kimondásáig eljutott.

A Nemzetközi Bíróságnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy rendelkezik-e az ENSZ nemzetközi jogi személyiséggel, annak érdekében, hogy kártérítési felelősségi igényével felléphessen nemzetközi bíróság előtt. A Bíróság a következőket mondta ki:

„(...) Egy szervezetet azért hoztak létre, hogy kompetenciákat gyakoroljon és jogosultságokkal rendelkezzen, és az ténylegesen gyakorolja is e kompetenciákat, illetve rendelkezzen ezen jogosultságokkal. Mindezt pedig csak annak alapján teheti, hogy rendelkezik jogi személyiséggel, illetve a képességgel arra vonatkozóan, hogy nemzetközi szinten cselekedjen.

(...) ha egy szervezet fel van hatalmazva arra, hogy szerződéseket kössön, képviseltesse magát (...), hogyan gyakorolhatná ezen feladatokat, ha nem rendelkezne jogi személyiséggel.

(...) a nemzetközi szervezet nemzetközi jogi személy (...), ami azt jelenti, hogy a nemzetközi szervezet a nemzetközi jog alanya, és képes jogokat szerezni és kötelezettségeket vállalni, valamint érvényesítheti jogait nemzetközi bíróság előtt.”³⁵⁴

A nemzetközi bíróság előtti perlési képességgel kapcsolatban pedig a Bíróság megfogalmazta a beleértett hatáskörök tételét is:

„A nemzetközi jog diszciplínái alapján a nemzetközi szervezetek nem csak olyan kompetenciákkal rendelkeznek, amelyek gyakorlására az alapító okmány szerint kifejezetten fel vannak hatalmazva, hanem azon hatáskörökkel is, amelyek ezen alapító okirat rendelkezéseinek értelmezése alapján szükségesek ahhoz, hogy teljesítse rendeltetését.”³⁵⁵

³⁵⁴ ICJ *Reparation for Injuries* 174. és 179. o. A XX. század első felében (tulajdonképpen a Bernadotte-ítélet megszületéséig) a nemzetközi jogirodalomban még általánosan elfogadott felfogásként uralkodott az az álláspont, hogy kizárólag az államok tekinthetők a nemzetközi jog alanyainak, a nemzetközi jogrend egyéb szereplői pedig nem rendelkeznek ilyen státusszal. A XX. század második felétől kezdve azonban a nemzetközi szervezetek jogalanyiségének a kérdése mind intenzívebben került a jogtudományi érdeklődés középpontjába. A nemzetközi szerveződések jogi természetének század eleji megítéléséről lásd bővebben pl.: John Fischer Williams, *The Status of the League of Nations in International Law* in: U. ö.: *Chapters on Current International Law and the League of Nations* (London, 1929), 477. – 500. o.

³⁵⁵ ICJ *Reparation for Injuries*, 182. o. A Nemzetközi Bíróság beleértett külső hatáskörök doktrínájával kapcsolatos ítéleteivel kapcsolatos további vizsgáldást lásd: Stadlmeier, Sigmar, *Die „Implied Powers” der Europäischen Gemeinschaften*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. 52 (1997) Heft 3., 353 - 388. o., 355 - 362. o.

4. 2. A Bíróság a közösségi jog elveinek részévé teszi a beleértett hatáskörök doktrínáját – az AETR-ítélet

A jogesetben a témánk szempontjából fontos kérdés annak eldöntésére irányult, hogy az AETR-ről (nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló európai megállapodás) történő tárgyalások folytatása és annak megkötése a Közösség vagy a tagállamok hatáskörébe tartozik-e.³⁵⁶

Az egyezmény által szabályozott terület a Közösség közös közlekedéspolitikájának tárgykörébe tartozik. Az EGK-Szerződés korábbi 75. cikke (1) bekezdésének c.) pontja [később az EK-Szerződés 71. cikk (1) bekezdés d.) pontja, jelenleg az EUMSZ 91. cikke (1) bekezdésének d.) pontja] értelmében „A [közös közlekedéspolitika] végrehajtása céljából [...] a Tanács [...] a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával történő konzultációt követően meghatározza [...] az egyéb megfelelő intézkedéseket“. A Bizottság szerint a rendelkezés ilyenfajta szövegezése tágran értelmezendő hatáskört ruház a Közösségre, éppen ezért az a külkapcsolatokban éppúgy alkalmazandó, mint a belső intézkedésekben. Úgy vélte, hogy *e rendelkezés hatékony érvényesülését veszélyeztetné*, ha az „egyéb megfelelő rendelkezések” meghozatalára vonatkozó hatáskör nem terjedhetne ki harmadik államokkal megállapodások kötésére.³⁵⁷ A Tanács ezzel szemben arra hivatkozott, hogy – mivel *a Közösség csak olyan hatáskörökkel rendelkezik, amelyekkel felruházták* – az EK-Szerződés erre vonatkozó kifejezett rendelkezése nélkül nem lehet a megállapodások harmadik államokkal történő megkötésére vonatkozó hatáskört elismerni.³⁵⁸

A Bíróság először azt a kérdést vizsgálta, hogy a Közösség rendelkezik-e *képességgel* arra, hogy nemzetközi szerződést kössön. Az EGK-Szerződés 210. (később az EK-Szerződés 280.) cikkében foglalt rendelkezéséből³⁵⁹ – mely szerint a Közösség *jogi személyiséggel bír* – azt a következtetést vonta le, hogy a Közösség

³⁵⁶ 22/70 Bizottság kontra Tanács [1971] ECR 263

³⁵⁷ 22/70 7. pont

³⁵⁸ 22/70 9. pont

³⁵⁹ A 280. cikk értelmében: „A Közösség jogi személy.” A Közösség jogi személyiségevel kapcsolatos részletes vizsgálódást lásd: Frid, Rachel: *The relations between the EC and international organizations: Legal theory and practice*, (Kluwer, London, 1995), 10. o.; Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M., *International Institutional Law* (4. ed., Martinus Nijhoff, Leiden, 1995), para 1384(a)

külkapcsolataiban harmadik államokkal létesíthet szerződéses viszonyokat az EK-Szerződésben meghatározott célkitűzések által lefedett területen.³⁶⁰

Hangsúlyozni szükséges, hogy a nemzetközi szerződéskötésre való „képeség” nem azonos a „hatáskör” fogalmával.³⁶¹ A 210. cikk tehát nem értelmezhető úgy, mint amely általános jogi alapot teremt a nemzetközi szerződések megkötésére. E rendelkezés csupán jelezni kívánja, hogy az EK-Szerződés egyéb előírásai között kell keresni az egyes specifikus területeken történő nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó felhatalmazást.³⁶² Ezt bizonyítja, hogy a Bíróság a Közösség jogi személyiségének megállapítását követően tovább folytatja a vizsgálódását arra vonatkozóan, hogy az EK-Szerződés mely konkrét rendelkezéseiből lehet levezetni a nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó hatáskört.

A Bíróság ezután megvizsgálta, hogy – az EGK-Szerződés rendszerét, valamint annak anyagi rendelkezéseit figyelembe véve – a Közösség mely területeken jogosult arra, hogy ténylegesen használja e képességét. Megítélése szerint nemzetközi szerződéskötési *hatáskör* nem csak az EK-Szerződés kifejezett felhatalmazásából származhat, hanem az EGK-Szerződés egyéb rendelkezéseiből, és az ezek alapján a Közösség intézményei által alkotott jogi aktusokból is.³⁶³ Különösen azokban az esetekben, amikor a Közösség bármely formában olyan rendelkezéseket hoz, amelyek *közös szabályokat*³⁶⁴ állapítanak meg az EGK-Szerződésben meghatározott valamely közös politika végrehajtása érdekében, a tagállamoknak – [az EK-Szerződés 5. (később az EK-Szerződés 10., jelenleg az EUSZ 4.) cikkében foglalt *együttműködési kötelezettségükből* kifolyólag] nincs joguk egyedileg, de még közösen sem olyan kötelezettségeket tartalmazó megállapodásokat kötni harmadik államokkal, amelyek érintik e szabályokat vagy módosíthatják azok hatályát. *Amint ilyen közös szabályok bevezetésére kerül sor, egyedül a Közösség* jogosult a közösségi jogrendszer alkalmazási területének egészére vonatkozó hatállyal harmadik államokkal szemben szerződéses kötelezettségeket vállalni és teljesíteni. Következésképpen az EGK-Szerződés rendelkezéseinek végrehajtásában nem lehet szétválasztani a Közösségen belüli intézkedések rendszerét a külkapcsolatokétól.³⁶⁵

³⁶⁰ 22/70 14. pont

³⁶¹ Dashwood – Heliskoski [2000] *i. m.* 7. o.

³⁶² *i. m.* 7. o.

³⁶³ 22/70 16. pont

³⁶⁴ A „közös szabályok” kifejezés nem szerepel a Szerződésben, de főszabály szerint a másodlagos közösségi jogi normákban foglalt rendelkezéseket kell érteni alatta. (McGoldrick [1997] *i. m.* 72. o.)

³⁶⁵ 22/70 17 - 19. és 21. – 22.pontok

A Bíróság hangsúlyozta azt is, hogy az EGK-Szerződés 3. cikkének e) bekezdése (később az EK-Szerződés 3. cikkének f.) pontja) értelmében a közös politika elfogadása a közlekedés területén a Közösség célkitűzései közé tartozik. E célból a 75. cikk (1) bekezdése értelmében a Tanács feladata, hogy megállapítsa a közös szabályokat és egyéb megfelelő rendelkezéseket. Ugyanezen bekezdés értelmében e közös szabályokat a „*valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre*” kell alkalmazni. A Bíróság szerint e rendelkezés a közösségi területen áthaladó útvonalrész vonatkozásában a harmadik államokból kiinduló vagy oda irányuló közlekedésre is vonatkozik. Következésképpen a Közösség hatásköre kiterjed a nemzetközi jog hatálya alá tartozó kapcsolatokra, és magában foglalja az említett területen az érdekelt harmadik államokkal való megállapodások megkötésének szükségességét.³⁶⁶

Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a közúti fuvarozáshoz kapcsolódó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról szóló, 543/69 tanácsi rendelet³⁶⁷ hatálybaléptetése szükségszerűen maga után vonta a Közösség hatáskörrel való felruházását arra, hogy e rendelet által szabályozott területen harmadik államokkal megállapodásokat kössön. Hangsúlyozta, hogy e hatáskörrel való felruházást a fenti rendelet 3. cikke kifejezetten elismeri azzal, hogy előírja: „a Közösség megkezdi a harmadik országokkal azokat a tárgyalásokat, amelyek szükségesnek bizonyulnak e rendelet alkalmazásához”. Az AETR-ben szabályozott terület tehát az 543/69 rendelet hatálya alá esik, így a megállapodásról folytatott tárgyalás és a megállapodás megkötése a rendelet hatálybalépése óta a Közösség hatáskörébe tartozik.³⁶⁸ A Bíróság szerint ez a közösségi hatáskör *kizárja a tagállamok versengő hatáskörének a lehetőségét*, mivel a közös intézmények keretein kívüli bármilyen kezdeményezés *összeegyeztethetetlen a közös piac egységével és a közösségi jog egységes alkalmazásával*.

³⁶⁶ 22/70 20. és 24 - 27. pont

³⁶⁷ A Tanács 543/69/EGK rendelete a közúti fuvarozáshoz kapcsolódó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról (HL L 77., 1969. 3. 29. 49–60. o.)

³⁶⁸ 22/70 28 - 30. pont

4. 3. A beleértett külső hatáskörök eredete az AETR doktrína alapján

Az AETR ítéletben a Bíróság a közösségi jog alapelveinek részévé tette a „*beleértett külső hatáskörök*” doktrínáját, kimondva, hogy „nemzetközi szerződéskötési hatáskör nem csak az EK-Szerződés kifejezett felhatalmazásából származhat, hanem az EK-Szerződés egyéb rendelkezéseiből, és az ezek alapján a Közösség intézményei által alkotott jogi aktusokból is.”

O’Keeffe szerint az ítélet legfőbb mondanivalója az, hogy a tagállamok egyedi, illetve kollektív jogi aktusai semmiképpen sem kerülhetnek összeütközésbe a Közösség belső jogi aktaival, és a beleértett külső hatáskörök doktrínájának kimondása ebben az értelemben nem több mint az EGK-Szerződés 5. cikkében [később az EK-Szerződés 10. cikkében, jelenleg az EUMSZ 4. cikkének (3) bekezdésében] foglalt közösségi hűség elvének alkalmazása.³⁶⁹ A doktrína egyben az elsőbbség elvének kiterjesztő olvasataként értékelhető, mivel egyértelművé tette, hogy nem csak a belső tagállami jogi aktusok, hanem a tagállamok által vállalt nemzetközi kötelezettségek is ütközhetnek a közösségi joggal.³⁷⁰

Dashwood és Heliskoski szerint azonban a beleértett külső hatáskörök doktrínája kettős relevanciával is bír. Elsődleges jelentősége az, hogy megállapítja a közösségi hatáskörök *létezését*, azokon a területeken is, amelyeken az EK-Szerződés kifejezetten nem biztosít nemzetközi szerződéskötési hatáskört a Közösség számára. Ehhez képest csak másodlagos relevanciája van annak, hogy a Bíróság meghatározza, milyen feltétel teljesülése esetén válhat ez a hatáskör *kizárólagossá*.³⁷¹ Meglátásom szerint, ha az ítélet egészét nézzük, inkább Dashwood és Heliskoski véleményével érthetünk egyet. A közösségi hűség elvére való hivatkozás ugyanis csak a közösségi hatáskör kizárólagosságát támogató érvként jelenik meg, a hatáskör meglétét a Bíróság az EGK-Szerződés egyéb rendelkezéseiből (3. cikk, 75. cikk) vezette le.

Koutrakos szerint nem egyértelmű az ítélet alapján, hogy honnan származtatható a közösségi hatáskör kizárólagossága. Az ellentmondásosságot legfőképpen arra vezette vissza, hogy a Bíróság a beleértett hatáskör forrásaként mind az elsődleges,

³⁶⁹ O’Keeffe [2000] *i. m.* 182. o.

³⁷⁰ *i. m.* 183. o. Hasonlóképpen vélekedik Eeckhout, (Eeckhout [2004] *i. m.* 63 – 64. o.)

³⁷¹ Dashwood, Alan – Heliskoski, Joni, *The Classic Authorities Revisited*, 3 – 19. o., In: Dashwood, Alan, – Hillion, Christophe, *The General Law of EC External Relations* (Sweet & Maxwell, London, 2000), 5. - 6. o.

mind a másodlagos jogot megjelölte („a hatáskör [...] származhat [...] az EK-Szerződés egyéb rendelkezéseiből, és az ezek alapján a Közösség intézményei által alkotott jogi aktusokból is”).³⁷² Meglátásom szerint az elsődleges és a másodlagos jogforrás megjelölése a hatáskör fennállásának különböző dimenzióira vonatkozik. Az elsődleges jogforrás egyáltalán a közösségi hatáskör *meglétét* határozza meg. Így jelen esetben a közös közlekedéspolitikai megvalósítását általános célkitűzésként rögzítő 3. cikk e.) bekezdése és e célkitűzés megvalósítása érdekében konkrét jogalkotási felhatalmazást adó 75. cikk értelmében a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörrel bírnak a nemzetközi szerződések megkötésére. A közösségi hatáskört azonban ilyen területeken csak a másodlagos jogi aktus megléte teheti *kizárólagossá*, azon érdeket figyelembe véve, hogy az abban előírt „közös szabályokat” a tagállam nemzetközi kötelezettség vállalása ne „érintse” illetve „vagy módosítsa azok hatályát”,³⁷³ mivel ez összeegyeztethetetlen volna a közös piac egységével és a közösségi jog egységes alkalmazásával. Ezt az értelmezést támogatja Eeckhout álláspontja is, aki szerint a Közösség kizárólagos hatáskörének megállapítása egyértelműen az 543/69 rendelet meglétéhez köthető és ha ez a norma nem lépett volna hatályba, akkor a Bíróság kétség kívül csak a versengő közösségi hatáskört ismerte volna el.³⁷⁴

Annak érdekében, hogy jobban megérthessük, az AETR ítélet értelmében mely megállapodások tartoznak a Közösség kizárólagos hatáskörébe, érdemes közelebbről megvizsgálni, milyen esetben teszi a másodlagos jogi aktus bevezetése a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörét kizárólagossá. Temple Lang az értelmezés három lehetőségét különbözteti meg.³⁷⁵

Az első – tágabb – értelmezés szerint egy másodlagos jogi aktus pusztán amiatt kizárja a tagállam hatáskörét, hogy a megkötendő nemzetközi megállapodás azzal *azonos tárgykört szabályoz*. Ezt a megközelítést támasztja alá, hogy a Bíróság nem határozza meg az ítéletében, mikor „érint” egy megállapodás valamely belső közösségi normát, illetve „módosítja annak hatályát”.

³⁷² Koutrakos [2006] *i. m.* 81 – 82. o.

³⁷³ Az ítélet angol nyelvű szövege szerint: „... each time the Community [...] adopts provisions laying down *common rules* [...] the Member States no longer have the right [...] to undertake obligations with third countries which *affect* those rules.”

³⁷⁴ Eeckhout [2004] *i. m.* 63. o.

³⁷⁵ Temple Lang, John, *The ERTA judgment and the Court's case-law on competence and conflict*, *Yearbook of European Law*, Vol. 5. (1986) 183 – 218. o. (a továbbiakban: Temple Lang [1986]), 197 – 203. o.

Ebből az értelmezésből az következik, hogy szigorúbb megítélés alá esnek a közösségi jog által lefedett tárgykört szabályozó *nemzetközi megállapodások*, mint a *belső jogi aktusok*. A szigorúbb megítélést azonban igazolja az, hogy a nemzetközi megállapodások nem tagállamok számára is keletkeztetnek jogokat, amelyek nem szüntethetők meg egyik napról a másikra és nem tartoznak az EGK-Szerződés hatálya alá sem, mivel a harmadik állam annak nem részese. Egy nemzetközi megállapodás esetében tehát sokkal inkább valószínűsíthető, hogy az akadályozza a közösségi jog jövőbeni fejlődését, mint egy pusztán nemzeti jogi aktus.³⁷⁶

A második megközelítés értelmében egy másodlagos közösségi norma megléte csak abban az esetben keletkeztet a Közösség számára kizárólagos hatáskört, ha a tagállam által megkötendő nemzetközi szerződés ütközne a közösségi jogi aktussal vagy akadályozná annak hatékony működését. Ebből az következik, hogy a tagállamok nemzetközi szerződéskötési hatáskörüket nem veszítik el automatikusan a közösségi norma által szabályozott tárgykörben. A nemzetközi szerződéskötésre és a belső tagállami aktus kibocsátására vonatkozó hatáskört tehát egyenlő mértékben korlátozza a közösségi jogi aktus bevezetése.³⁷⁷

A harmadik értelmezés szerint maga az 543/69 rendelet teszi a közösségi hatáskört kizárólagossá, mivel a rendelet kizárólag a Közösséget hatalmazza fel arra, hogy harmadik államokkal meghatározott egyezmények megkötéséről tárgyaljon. Temple Lang szerint e harmadik megközelítés oldja fel a két előbbi értelmezés közötti ellentétet, mivel abból az következik, hogy a tagállam által kötött nemzetközi szerződés már pusztán annál a ténynél fogva *összeütközésbe* kerülne a rendelettel, hogy *annak hatálya alá tartozó tárgykört szabályoz*. Ezzel ugyanis megsértené a rendelet azon előírását, amely kizárólag a Közösséget ruházza fel nemzetközi szerződéskötési hatáskörrel.³⁷⁸

Láthatjuk, hogy az AETR eset speciális tényállása miatt az ítélet mindhárom, Temple Lang által bemutatott értelmezése összhangban van egymással. Kérdés, hogy eltérő tényállás esetén mikor rendelkezik a Közösség kizárólagos hatáskörrel? Temple Lang elemzését általánosítva három lehetőséget különböztethetünk meg:

A.) Egy belső közösségi jogi aktus pusztán amiatt kizárja a tagállam hatáskörét, hogy a megkötendő nemzetközi megállapodás azzal *azonos tárgykört szabályoz*.

³⁷⁶ *i. m.* 197 – 199. o.

³⁷⁷ *i. m.* 199 – 202. o.

³⁷⁸ *i. m.* 202 – 203. o.

B.) Egy belső közösségi norma megléte nem automatikusan, hanem csak abban az esetben teszi kizárólagossá a Közösség hatáskörét, ha e normával a tagállam által megkötendő nemzetközi szerződés *ütközne vagy akadályozná annak hatékony működését.*

C.) A Közösség hatásköre akkor válik kizárólagossá, ha *a belső közösségi aktus kizárólagosan a Közösséget hatalmazza fel*, hogy a hatálya alá tartozó területeken nemzetközi megállapodásokat kössön.

Az alábbiakban vizsgálandó ítéletekből választ fogunk kapni arra a kérdésre is, hogy a Bíróság mely értelmezési irányt követve állapította meg a Közösség kizárólagos hatáskörét az AETR ítélet alapján.

További kérdésként merül fel, hogy az AETR ítélet összhangban van-e az EGK-Szerződés 4. (az EK-Szerződés 5., jelenleg az EUMSZ 5.) cikkében foglalt „ráruházott hatáskörök” elvével, azaz nem terjeszti-e ki a Közösség hatáskörét olyan területekre is, amelyek tekintetében az alapító államok nem akarták elveszíteni szuverenitásukat? Eeckhout szerint az ítélet nem tekinthető túlzott módon, aránytalanul kiterjesztőnek. Az EGK-Szerződés fent idézett 75. cikke ugyanis lehetővé teszi, hogy a Tanács kibocsásson „egyéb megfelelő rendelkezéseket”, az EGK-Szerződés 228. (később az EK-Szerződés 300., jelenleg az EUMSZ 218.) cikke pedig annak igazolásaként értékelhető, hogy a Közösség köthet nemzetközi szerződéseket. A közösségi hatáskör el nem ismerése tehát pontosan a korlátozott felhatalmazás elvének túlságosan megszorító értelmezését jelentette volna.³⁷⁹ Véleményem szerint egyet érthetünk Eeckhout álláspontjával abban a tekintetben, hogy a 75. cikkben foglalt „egyéb megfelelő rendelkezések” kategóriába beletartozhatnak a nemzetközi megállapodások is. Ezt az érvelést azonban nem annyira az EGK-Szerződés 228. cikke, hanem sokkal inkább az *effet utile* elv, azaz a közösségi jog hatékony érvényesülésének követelménye alapozza meg. Dashwood és Heliskoski szerint az *effet utile* elvből magától értetődően következik, hogy a 75. cikket úgy kell értelmezni, mint amely nemzetközi szinten való fellépésre is felhatalmazást ad a Közösségnek, abban az esetben, ha a kérdéses jogi aktus hatálya kiterjed a harmadik államokban történő közlekedés szabályozására is.³⁸⁰

³⁷⁹ Eeckhout [2004] *i. m.* 62 – 63. o.

³⁸⁰ Dashwood – Heliskoski [2000] *i. m.* 8. o.

4. 4. A közösségi célkitűzések megvalósítása érdekében gyakorolt beleértett külső hatáskör – az 1/76 vélemény

4. 4. 1. A közösségi hatáskör létezésének megállapítása az 1/76 véleményben

A Bizottság a a 228. cikk (1) bekezdése [később az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése, jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése]³⁸¹ szerinti eljárás keretében kért előzetes véleményt a Bíróságtól, azt kérdezve, hogy a belvízi hajók ideiglenes leszerelése érdekében létrehozandó európai alapról szóló megállapodás tervezet összeegyeztethető-e az EK-Szerződés rendelkezéseivel.³⁸² Az összeegyeztethetőség kapcsán számos probléma merült fel (amelyek összességét, mivel nem kapcsolódnak szervesen e fejezet tárgyához, nem kívánom részletezni), ezek közül az egyik az, hogy a Közösség rendelkezik-e kizárólagos hatáskörrel a tervezett megállapodás megkötésére. A tervezett megállapodás részesei egyrésztől – a Bíróság jelen véleményének függvényében – a Közösség, illetve a tagállamok, másrésztől Svájc. A megállapodás megkötése formailag a Tanács által – az EGK-Szerződés 75. cikke alapján – meghozandó *rendelettel* valósulna meg.

Az AETR esethez képest jelen ügyben a legfőbb különbséget az jelentette, hogy a tervezett megállapodás szabályozási tárgykörébe tartozó területen még nem léteztek belső közösségi jogi rendelkezések. A Bizottság szerint a belső szabályok hiánya irreleváns, mivel *attól a pillanattól fogva, hogy egy, az EK-Szerződés által szabályozott meghatározott területen a Közösségnek az EK-Szerződés alapján hatásköre van a Közösségen belül alkalmazandó közös szabályok meghozatalára*, és amennyiben szükséges harmadik országok csatlakozása ugyanazon szabályok alkalmazása érdekében, a Közösségnek választási lehetőséggel kell rendelkeznie a körülményektől függően és azonos hatáskörrel arra, hogy: 1.) vagy előbb önálló intézkedéssel hozza meg e szabályokat, és csak ezután kössön megállapodást az érintett harmadik országokkal az említett szabályoknak ezen országokra történő kiterjesztéséről, 2.) vagy – még a másodlagos jognak a kérdéses tárgykört érintő korábbi fejleményei hiányában is – az érintett országokkal olyan megállapodást

³⁸¹A rendelkezés szövegét lásd „A Bíróság hatásköre a Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése alapján” című fejezetben.

³⁸² 1/76 vélemény (*Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*) [1977] ECR 00741

kössön, amely egyszerre irányul közös szabályoknak a Közösségen belül, illetve azonos szabályoknak az említett országokban történő bevezetésére.

A Bizottság szerint a tervezett rendszer illeszkedik a közös közlekedéspolitika keretébe. Így azt az EGK-Szerződés 75. cikke alapján önállóan be lehetett volna vezetni egy rendelettel, ha hatékonysági okokból nem ítélték volna szükségesnek Svájc bevonását a rendszerbe. Ez a körülmény a Bizottság véleménye szerint az AETR-doktrína értelmében indokolja, hogy a tervezett megállapodást a Tanács kösse meg az EK-Szerződés 75. cikke alapján.

A Tanács szerint a Közösség kizárólagos hatáskörének problémáját azon kérdés megválaszolásával lehetne eldönteni, hogy a megállapodásnak az EGK-Szerződés 75. cikkén alapuló tanácsi rendelettel történő megkötése úgy tekintendő-e, 1.) mint egy közlekedéspolitikai intézkedés, közvetlenül e cikk alkalmazásával, 2.) vagy mint egy olyan külső hatáskör gyakorlása, amely az EK-Szerződés végrehajtására létrehozott hipotetikus közös szabályok létezéséből ered, és amelyekre hatást gyakorolhat a megállapodás megkötése.

A Bíróság először is megállapította, hogy – a Bizottság által felhozott érveknek megfelelően – a 75. cikk biztosítja a tervezett rendszer felállítása érdekében a közösségi cselekvéshez szükséges jogalapot.³⁸³ A közös szabályoknak az EK-Szerződés 75. cikke szerinti létrehozása nem teszi lehetővé az elérni kívánt cél teljes körű megvalósítását, ennek oka pedig egy nem tagállam, Svájc hajóinak hagyományos részvétele a kérdéses fő hajózási útvonalon zajló hajózásban. Így tehát szükséges volt Svájc bevonása a tervezett rendszerbe e nem tagállammal kötendő nemzetközi megállapodás útján.³⁸⁴

A Bíróság szerint viszont "...amennyiben a közösségi jog a közösségi szervek számára egy meghatározott cél elérése érdekében a belső viszonyok tekintetében hatásköröket juttatott, úgy a Közösség kifejezetten erre vonatkozó rendelkezés hiányában is hatáskörrel rendelkezik az e cél eléréséhez szükséges nemzetközi kötelezettségek vállalására. E következtetés különösen érvényes minden olyan esetben, amikor a belső hatáskört már használják a közösségi politika megvalósítására irányuló intézkedések elfogadására. Ugyanakkor *ez nem korlátozódik csupán e lehetőségekre...*", mert "...a Közösség hatásköre a harmadik államokkal szembeni kötelezettségvállalásra az EK-Szerződés belső hatáskörrel

³⁸³ 1/76 vélemény, 1. pont

³⁸⁴ 1/76 vélemény 1 - 2. pontok

felruházó rendelkezéseiből hallgatólagosan ered, amennyiben a Közösség részvétele a nemzetközi megállapodásban *a Közösség egyik céljának megvalósításához szükséges.*³⁸⁵

Látható, hogy a Bíróság ebben az esetben elsősorban a Közösség céljaira alapozza a külső hatáskör meglétét (tehát csupán az integrációs szervezet létrehozásának célját vizsgálja, magának a szervezetnek a *képességét nem*). Igen fontos előrelépés az 1/76 véleményben, hogy a Bíróság nem határozza meg előfeltételként a Közösség belső hatáskörének "használatát".³⁸⁶ A döntő elem a *szükségesség: a Bíróság itt már azt hangsúlyozza, hogy a Közösség céljai elérése érdekében* szükséges kell, hogy legyen a nemzetközi egyezmény megkötése, a szükségesség hiányában ugyanis nem lehet külső hatáskörrel beszélni. Az 1/76 vélemény értelmében tehát nem a pre-emptív hatás eredményeképpen szerez a Közösség hatáskört; a Közösség hatásköre ebben az esetben sokkal inkább „*potenciálisan fennálló*” hatáskörnek tekinthető.³⁸⁷

Ugyanakkor a Bíróság által használt megfogalmazásból – a Közösség hatáskörrel rendelkezik „különösen [...] olyan esetben, amikor a belső hatáskört már használják” – arra lehet következtetni, hogy a Bíróság még mindig kivételesnek tekinti azt az esetet, amikor a Közösség – csupán a belső jogalkotásra való felhatalmazás és a közösségi célkitűzés alapján – a belső közösségi jogi normák megalkotásának hiányában külső hatáskört „szerez.” Ebből kiindulva pedig valószínűsíthető, hogy a Bíróság nem osztja a Bizottság fent ismertetett véleményét, melynek értelmében a belső szabályok megléte irreleváns és tulajdonképpen a Közösség meglátásától függ, hogy a belső szabályok kibocsátását megelőzően vagy azt követően köt nemzetközi szerződést harmadik államokkal a közösségi politikák végrehajtása érdekében.

4. 4. 2. A közösségi hatáskör kizárólagosságának értelmezése az 1/76 véleményben

A Bíróság a fenti megállapításokat követően azt a kérdést vizsgálta meg, hogy indokolt-e a Közösség mellett a tagállamok részvétele is a megállapodásban. A tervezett megállapodás ugyanis nemcsak a Közösség és Svájc, hanem *egy*

³⁸⁵ 1/76 vélemény, 3 - 4. pont

³⁸⁶ Eeckhout, [2004] *i. m.* 67. o., Koutrakos [2006] *i. m.* 93. o.

³⁸⁷ Bourgeois, Jacques H.J., *External Relations Powers of the European Community*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 22. (1999) 149 – 173. o. (a továbbiakban Bourgeois [1999]), 167. o.

tagállamok szerződő félként történő részvételét is előírja: azon tagállamokét, amelyek a rajnai hajózásról szóló, 1868. október 17-i felülvizsgált mannheimi egyezménynek,³⁸⁸ illetve a Mosel hajózhatóvá tételéről szóló, 1956. október 27-i luxembourgi egyezménynek a részes felei. A megállapodás 3. cikke értelmében ezen államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy a két említett egyezményre vonatkozóan meghozzák a megállapodáshoz csatolt alapokmány végrehajtásához szükséges módosításokat.³⁸⁹ A Bíróság szerint EGK-Szerződés 234. cikkének (2) bekezdését [később az EK-Szerződés 307. cikkének (2) bekezdését, jelenleg az EUMSZ 351. cikkének (2) bekezdését]³⁹⁰ figyelembe véve ez az a sajátos kötelezettségvállalás, amely megmagyarázza és igazolja a hat jelzett állam részvételét a megállapodásban a Közösség oldalán. *Éppen e kötelezettségvállalásnak köszönhető, hogy megszűnnek a mannheimi és luxembourgi egyezmények bizonyos rendelkezéseiből adódó, a megállapodás által tervezett rendszer megvalósításával szemben álló akadályok.* E körülmények között a hat tagállam szerződő félként történő részvétele nem tekinthető a Közösség külső hatásköre megsértésének.

Ugyanakkor e tagállamok tárgyalásokon való részvételének e célon túlmutató olyan *hatásai* vannak, amelyek *nem egyeztethetők össze* a Közösség és a közösségi politika fogalmából adódó követelményekkel. Úgy tűnik ugyanis, hogy e helyzet a megállapodás és az alapokmány alkalmazási területét érintő kétértelműséghez vezetett. Így például magában az alapokmányban különböző csoportosításokban találhatóak a jogok vagy kötelezettségek alanyai.³⁹¹ Összességében elmondható, hogy a Közösség intézményeinek szerepe rendkívül korlátozott, az Alap működése során a meghatározó feladatokat az államok látják el. A Bíróság úgy ítéli meg, hogy e rendelkezések megkérdőjelezzik a Közösség intézményeinek hatáskörét, és ezenfelül az EK-Szerződéssel össze nem egyeztethető módon módosítják a Közösség alapításakor és bővítésekor a közösségi keretben rögzített kapcsolatokat a tagállamok között.³⁹²

³⁸⁸ A mannheimi egyezmény történetét bővebben lásd: Herbert Kraus, *Rechtsfragen der Rheinschiffahrt* (Klostermann, Frankfurt am Main, 1956)

³⁸⁹ 1/76 vélemény, 6. pont

³⁹⁰ Az EK-Szerződés 307. cikke (2) bekezdésének ismertetését lásd „A csatlakozást megelőzően kötött egyezmények státuszának szabályozása a nemzetközi jogban és a közösségi jogban” című fejezetben.

³⁹¹ Hol a Közösség minden tagállama és Svájc, hol a tagállamok egy kivételével és Svájc, hol a Közösség és Svájc, hol a döntéshozatali eljárásban különös szerepet játszó öt tagállam lett feltüntetve szerződő félként.

³⁹² 1/76 vélemény, 8 - 10. pont

A jogirodalomban vitatott annak megítélése, hogy 1/76 vélemény értelmében a Közösség *kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e* a tervezett megállapodás megkötésére vagy sem. Egyes szerzők a véleményt úgy értelmezik, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik azon egyezmények megkötése, amelyek szükségesek az EK-Szerződés céljainak elérése érdekében, akkor is, ha a Közösség nem bocsátott ki belső jogi aktust az adott tárgykörben.³⁹³ A közösségi hatáskör kizárólagosságáról folyó vita a vélemény azon pontjaira vezethető vissza, amelyekben a Bíróság a tagállamok korábbi egyezményeire tekintettel fennálló sajátos kötelezettségét, mint a tagállamoknak az egyezmény szerződő feleként való részvételét igazoló tényezőt vizsgálja. A kizárólagos közösségi hatáskört pártoló jogirodalmi álláspont szerint a Bíróság éveléséből azt a következtetést lehet levonni, hogy a Közösség elvileg kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a tervezett megállapodás megkötésére, csak jelen esetben a tagállamok sajátos kötelezettségvállalása – mint a főszabály alóli kivétel – indokolja, hogy a tagállamok is részesei lehessenek az egyezményeknek.³⁹⁴

Az ezzel ellentétes jogirodalmi nézet értelmében a tagállamok speciális kötelezettségvállalására való hivatkozás nem jelenti azt, hogy a tervezett megállapodás megkötése elvileg a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozna.³⁹⁵ Eeckhout több érvet is felhoz ezen álláspont alátámasztása érdekében. Egyrészt a Bíróság az 1/76 véleményében nem mondta *expressis verbis*, hogy az EK-Szerződéses célkitűzés elérésének szükségessége a Közösség *kizárólagos* hatáskörét alapozná meg. Másrészt az AETR ítéletében a Bíróság egyértelművé tette, hogy a kizárólagos közösségi hatáskör csak akkor állapítható meg, ha a Közösség már meghozott olyan belső szabályokat, amelyeket a tagállamok által megkötött nemzetközi egyezmény „érintene” vagy „módosítaná azok hatályát”. Harmadrészt a Bíróság a döntéseiben mindig hangsúlyozza, hogy a közös közlekedéspolitika megvalósítása a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartozik.³⁹⁶

Véleményem szerint meggyőzőnek tűnik Eeckhout érvelése, tehát az 1/76 véleményből az alábbi *általános konzekvenciákat* vonhatjuk le: a Közösség az EK-

³⁹³ O’Keeffe [2000] *i. m.* 188. o., Pescatore, Pierre, External Relations in the Case Law of the Court of Justice of the European Community, *Common Market Law Review*, Vol. 16. (1979) 623. o.

³⁹⁴ Ezt az álláspontot tükrözi többek között Hartley tanulmánya [Hartley, Trevor C., International Competence of the Community, *European Law Review* (1977) No. 4. 275 – 281. o., 280. o.]

³⁹⁵ Dashwood – Heliskoski [2000] *i. m.* 14. o., Eeckhout [2004] *i. m.*, 68 – 69. o., McGoldrick [1997] *i. m.* 61. o.

³⁹⁶ Eeckhout [2004] *i. m.* 68 – 69. o.

Szerződés kifejezett felhatalmazásának hiányában is hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodások megkötésére, ha: 1.) a Közösség részvétele a nemzetközi megállapodásban a Közösség egyik céljának megvalósításához szükséges, és 2.) az EK-Szerződés a Közösségnek e cél elérése érdekében a belső viszonyok szabályozására hatásköröket juttatott. Ez a hatáskör azonban *nem szükségképpen kizárólagos*.

Az 1/76 vélemény *konkrét eredménye* viszont az volt, hogy a tagállamok megállapodásban való részvételének olyan hatásai vannak, amelyek nem egyeztethetők össze az EK-Szerződéssel. Dashwood és Heliskoski szerint az 1/76 véleményben kifejtett, a tagállamok részvételére vonatkozó bírósági érvelés az AETR elv „megfordított alkalmazásának” (*reverse application*) tekinthető. A tagállamok számára ugyanis a Közösség külső hatáskörének gyakorlása ugyanazt a konzekvenciát eredményezi, mint a belső közösségi hatáskör gyakorlása: nem köthetnek olyan nemzetközi egyezményt harmadik államokkal, amely „érinti” a *Közösség nemzetközi megállapodása által bevezetett közös szabályokat*.³⁹⁷ Véleményem szerint az „AETR doktrína megfordított alkalmazása” kifejezés jelen esetben nem egészen helytálló. A helyzet ugyanis nem az, hogy a Közösség által *már megkötött* nemzetközi megállapodást „érintene” a tagállamok által (később) megkötendő egyezmény, hanem a Közösség által *megkötendő* nemzetközi megállapodás – annak sajátos szabályozási rendszere miatt – nem volna összeegyeztethető az EK-Szerződéssel, ha a Közösség mellett szerződő félként a tagállamok is részt vennének. Ugyanakkor el kell fogadnunk, hogy ha a Közösség nem belső szabályokkal, hanem nemzetközi egyezmény megkötésével vezet be közös szabályokat, akkor ez ugyanúgy kizárja a tagállamok azon lehetőségét, hogy a közös szabályokat érintő nemzetközi megállapodásokat kössenek.

Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy az 1/76 vélemény általános olvasata alapján fennálló beleértett külső közösségi hatáskör háromféleképpen válhat kizárólagossá: 1.) az AETR doktrína alapján, ha a Közösség belső jogi aktusai által bevezetett közös szabályokat a megkötendő nemzetközi megállapodás „érinti” vagy „módosítja azok hatályát”; 2.) ha a Közösség nemzetközi szerződése által bevezetett közös szabályokat a megkötendő nemzetközi megállapodás „érinti” vagy „módosítja azok hatályát” 3.) ha a megkötendő nemzetközi megállapodás sajátos szabályozási

³⁹⁷ Dashwood – Heliskoski [2000] *i. m.* 14. o.

rendszere miatt (mint az 1/76 vélemény esetében) a Közösség és a tagállamok együttes részvétele összeegyeztethetetlen.

Észre kell vennünk, hogy mind az AETR ítélet, mind az 1/76 vélemény esetében olyan területtel kapcsolatban merült fel a *külső* közösségi hatáskör kizárólagosságának a kérdése, ahol a *belső* hatáskör gyakorlása a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartozik. Eeckhout mindezzel összefüggésben azt a kérdést teszi fel, hogy miként válhat a külső közösségi hatáskör kizárólagossá, ha a belső közösségi hatáskör nem kizárólagos?³⁹⁸ A közösségi hatáskör kizárólagosságának forrásaira vonatkozó fent ismertetett elméletek³⁹⁹ alapján azt mondhatjuk, hogy a Közösség jogalkotása is „előfoglalhat” olyan területeket, amelyek eredetileg a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartoztak, és ily módon – a tagállamokat a párhuzamos jogalkotás lehetőségétől megfosztva – kizárólagossá teheti a Közösség hatáskörét a belső (másodlagos) közösségi jogi aktusok által szabályozott tárgykörökben. A külső viszonyok szabályozása terén ugyanezzel a jelenséggel azonosítható az AETR-doktrína szerinti kizárólagos „hatáskörszerzés” is.

E megállapítás fényében azt kívánom megvizsgálni, hogy az 1/76 vélemény szerinti közösségi hatáskör kizárólagossá válásának három, fent ismertetett esete *véglegessé* teszi-e a hatáskör kizárólagosságát egy adott (eredetileg a Közösség és a tagállamok versengő hatáskörébe tartozó) terület szabályozására. Amennyiben a 3.) eset valósul meg, akkor a Közösség *csak a konkrét egyezmény vonatkozásában* szerez kizárólagos hatáskört, tehát a jövőben megkötendő, ugyanazon tárgykört szabályozó megállapodás megkötése – ellentétben az első két esettel – nem fog a kizárólagos hatáskörébe tartozni, ha a megállapodás szabályozási rendszerének természete nem zárja ki a Közösség és a tagállamok együttes részvételét. Ezzel szemben az első két esetben a belső jogi aktus, illetve a nemzetközi szerződés pre-emptív hatása *a jövőre nézve is* érvényesül; a Közösség hatáskörének kizárólagossága tehát *minden* olyan megállapodás megkötésére kiterjed, amelyek érintik a „pre-emptív aktusokat” vagy módosítják azok hatályát.

Tizzano főtanácsnok az *Open skies* esetekben kibocsátott indítványában az EK-Szerződés 308. cikkének szabályozási körét összehasonlítja a beleértett hatáskörök

³⁹⁸ Eeckhout [2004] *i. m.* 78. o.

³⁹⁹ Ezek ismertetését és részletes vizsgálatát lásd „*A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben*” című fejezetben.

doktrínájával. Úgy véli, hogy a Bíróság az 1/76 véleményben a 308. cikk alap gondolatát vitte át a külkapcsolatok területére. Ebből a párhuzamból vezeti le azt, hogy a Közösség nem csak akkor rendelkezhet külső hatáskörrel, ha már gyakorolta a belső hatáskörét, hanem akkor is, ha a külső hatáskör gyakorlása a Közösség céljainak eléréséhez szükséges.⁴⁰⁰ Eeckhout is hasonló álláspontot képvisel, szerinte az 1/76 vélemény a Közösség belső és külső aktusai párhuzamosságának szükségességét fejezi ki.⁴⁰¹ Mindebből arra a következtetésre jut, hogy a vélemény nem tekinthető a Közösség hatásköreit kiterjesztő döntésnek, sokkal inkább annak elismeréseként kell értékelnünk, hogy nem csak a belső jogi aktusok kibocsátása, hanem a nemzetközi szerződéskötés is megfelelő eszköze a közösségi célok elérésének.⁴⁰²

Az Európai Bíróságnak az AETR ítélete és az 1/76 véleménye alapján a jogi irodalomban⁴⁰³ ma már a beleértett hatáskörök doktrínájának két típusát különítik el. Egyrészt értelmezik a beleértett külső hatásköröket az AETR-ítélet alapján, melynek azonban előfeltétele, hogy a Közösség már valamilyen mértékben (illetve a vitatott külső hatáskört valamilyen módon érintve) már „használta”. A beleértett külső hatáskörök másik típusa az 1/76 vélemény alapján meglévő hatáskör, melynek lényegi eleme nem a belső hatáskör már megtörtént gyakorlása, hanem a külső hatáskör gyakorlásának szükségessége. Az elhatárolás jelentőségét jól mutatja, hogy az *Open skies* esetekben mind Tizzano főtanácsnok, mind az Európai Bíróság elkülönítetten vizsgálják, hogy az EK-Szerződés 226. (jelenleg az EUMSZ 258.) cikke alapján beperelt tagállamok az 1/76 vélemény vagy az AETR-ítélet értelmében sértették-e meg a Közösség külső hatáskörét.

⁴⁰⁰ Tizzano főtanácsnok 2002 január 31-én kibocsátott véleménye az *Open-Skies* ügyekben 48. pont

⁴⁰¹ Eeckhout [2004] *i. m.* 69. o., ugyanígy vélekedik O’Keeffe (O’Keeffe [2000] *i. m.* 188 – 189. o.)

⁴⁰² Eeckhout [2004] *i. m.* 69. o.

⁴⁰³ Lásd többek között: Eeckhout [2004] *i. m.* 64 – 69. o., Koutrakos [2006] *i. m.* 94 – 95. o., Dashwood – Heliskoski [2000] *i. m.* 18. o., Hardy, M., *Opinion 1/76 of the Court of Justice: The Rhine Case and the Treaty – Making Powers of the Community*, *Common Market Law Review*, Vol. 14 (1977) 561 – 600. o., Dashwood, Alan, *Implied External Competence of the EC*, In: Koskenniemi, Martti (ed.), *International Law Aspects of the European Union* (Kluwer Law International, The Hague, 1998) 113 – 123. o., 120 - 122. o.

4. 5. A 2/91 vélemény – a tagállamokkal megosztottan gyakorolt beleértett külső hatáskör megállapítása

4. 5. 1. Az AETR-doktrína feltételrendszerének újragondolása

Ebben az ügyben a Bizottság szintén a Bíróság a 228. cikk (1) bekezdése [később az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése, jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése] szerinti előzetes véleményét kérte a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) által elfogadott, a vegyi anyagok biztonságos munkahelyi használatáról szóló 170. sz. egyezménynek (a továbbiakban: 170. sz. egyezmény) Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről, és a Közösség ezen egyezmény megkötésére vonatkozó hatásköréről.⁴⁰⁴ Az ILO – melyet 1919-ben alapítottak a munkafeltételek javítása és a szociális igazságosság elősegítése érdekében – az Egyesült Nemzetek egyik szakosított szervezete; alapokmányának értelmében tagjai az Egyesült Nemzetek tagállamai lehetnek, valamint az ILO alkotmányában foglalt feltételeknek megfelelően felvett más államok (nemzetközi szervezetek tehát nem!).⁴⁰⁵ A Közösség így nem tagja az ILO-nak, csak megfigyelő státusszal rendelkezik.

A Bíróság kiindulópontja jelen esetben az AETR ügyben hozott ítélete volt, mely szerint „amennyiben az EK-Szerződés céljainak megvalósítása érdekében közösségi szabályokat fogadtak el, a tagállamok a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak olyan kötelezettségeket, amelyek a fenti szabályokat érinthetik, vagy módosíthatják azok hatályát.” Úgy vélte, ez a megállapítás *nem csak arra az esetre érvényes, amikor a Közösség valamely közös politika keretében hozott közösségi szabályokat*. Az EGK-Szerződés 5. cikke [később az EK-Szerződés 10. cikke, jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése] ugyanis az EGK-Szerződés célkitűzéseinek megfelelő valamennyi területen arra kötelezi a tagállamokat, hogy segítsék elő a Közösség feladatainak teljesítését, és tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását. A Szerződés célkitűzéseinek megvalósítása ugyanis abban az esetben is veszélybe kerülne, ha a tagállamok jogosultak lennének olyan nemzetközi kötelezettségeket

⁴⁰⁴ 2/91 vélemény (*Convention No 170 ILO on the safety in the use of chemicals at work*) [1993] ECR I-01061

⁴⁰⁵ Az ILO-ról bővebben lásd: Bokorné Szegő Hanna, A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, *Munka*, 6. évf. (1956) 4. sz. 54 - 58. o.

vállalni, amelyek hátrányosan érinthetik azon szabályokat, amelyeket a közösségi intézmények nem kifejezetten valamely közösségi politika hatálya alá tartozó területeken hoztak meg.⁴⁰⁶ Láthatjuk, hogy a Bíróság kiterjesztette az AETR-elv alkalmazási körét, mivel elismerte, hogy a tagállamok nemzetközi szerződésai nem csupán egy közösségi politika terén kibocsátott belső szabályokat érinthetik, hanem a Közösség intézményei által kibocsátott egyéb belső közösségi jogi aktusokat is.⁴⁰⁷ Így például az általános jogharmonizációs előírás – az EGK-Szerződés 100. (később az EK-Szerződés 94., jelenleg az EUMSZ 115.) cikke – alapján meghozott irányelvek számos – közösségi politikák körébe tartozó – szabályozási tárgykört érinthetnek, így többek között a Közösség szociális politikáját is.

A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a 170. sz. egyezmény a Közösség hatáskörébe tartozik-e, és hogy e hatáskör jelen esetben kizárólagos jellegű-e.

Az ügy tényállásának időpontjában a szociálpolitikára vonatkozó belső jogalkotás a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozott. Az EGK-Szerződés 118a. (később az EK-Szerződés 137., jelenleg az EUMSZ 153.) cikke értelmében „*a tagállamok törekednek mindenekelőtt arra, hogy a munkavállalók biztonságának és egészségének védelme érdekében elősegítsék a munkakörnyezet javítását, és célul tűzik az e területen fennálló feltételek harmonizálását és javítását. Ez utóbbi célkitűzés megvalósulásához a Tanács minimumkövetelményeket előíró irányelvek meghozatalával járul hozzá.*” A Bíróság szerint e rendelkezésből az következik, hogy a Közösség a szociálpolitika területén belső jogalkotási hatáskörrel rendelkezik. A 170. sz. egyezmény – amelynek tárgya egyébként megegyezik a 118a. cikk alapján elfogadott több irányelv tárgyával is – tehát a Közösség hatáskörébe tartozik.⁴⁰⁸

Ezután a Bíróság arra a kérdésre kívánt választ keresni, hogy ez a hatáskör a beleértett külső hatáskörök doktrínája értelmében *kizárólagos* közösségi hatáskörnek tekinthető-e.

Véleményem szerint nem állapítható meg kizárólagos hatáskör [...] azon irányelvek⁴⁰⁹ alapján, amelyek mind csak *minimumkövetelményeket* tartalmaznak. A

⁴⁰⁶ 2/91 vélemény, 10 - 11. pontok

⁴⁰⁷ Dashwood – Heliskoski [2000] *i. m.* 17. o., Koutrakos [2006] *i. m.* 98. o.

⁴⁰⁸ 2/91 vélemény, 16 - 17. pont

⁴⁰⁹ A munkájuk során vegyi, fizikai és biológiai anyagokkal kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről szóló, 1980. november 27-i 80/1107/EGK tanácsi irányelv (HL L 327., 8. o.), valamint az ezen irányelv 8. cikke alapján elfogadott irányelvek

170. sz. egyezmény rendelkezései nem érintik hátrányosan [e] szabályokat.⁴¹⁰ A szabályozás ilyen módon történő kivitelezése ugyanis lehetőséget ad arra, hogy – amennyiben a Közösség úgy dönt, hogy az ILO valamely egyezményében foglalt szabályoknál kevésbé szigorú szabályokat hoz – a 118a. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok a munkakörülmények védelme érdekében szigorúbb intézkedéseket vezessenek be, vagy e célból alkalmazzák az ILO keretében elfogadott egyezmény rendelkezéseit. Ha pedig a Közösség úgy határoz, hogy – az ILO egyezményében foglalt előírásoknál – szigorúbb szabályokat hoz, *az egyezmény nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a közösségi jogot teljes mértékben alkalmazzák.* Az ILO alkotmánya szerint ugyanis a tagállamok jogosultak arra, hogy az e szervezet keretében elfogadott egyezményekben és ajánlásokban előírt intézkedésektől *szigorúbb intézkedéseket* hozzanak.⁴¹¹ Láthatjuk, hogy a beleértett külső hatáskör megállapíthatóságának egy fontos korlátját is rögzítette: a vélemény értelmében ugyanis a csupán a közösségi jog által megkívánt védelem minimumkövetelményeit rögzítő irányelvek nem tekinthetők olyan „közös szabályoknak”, amelyek az AETR ítélet értelmében megalapoznák a Közösség kizárólagos külső hatáskörét.⁴¹²

A Bíróság szerint azonban a 170. sz. egyezmény tárgyát képező területeken elfogadott más – az EGK-Szerződés 100. (később az EK-Szerződés 94., jelenleg az EUMSZ 115.) cikke alapján kibocsátott – irányelvek olyan szabályokat tartalmaznak, amelyek nem csupán minimumkövetelményeket fogalmazzak meg.⁴¹³ Ezek a rendelkezések bizonyos tekintetben olyan intézkedéseket vezetnek be, amelyek a munkafeltételeket illetően nagyobb védelmet nyújtanak a munkavállalók számára,

⁴¹⁰ 2/91 vélemény 18. és 21. pontok

⁴¹¹ 2/91 vélemény, 18. pont

⁴¹² Eeckhout és McGoldrick felhívják a figyelmet arra, hogy a 2/91 vélemény esetében egy speciális tényállással találkozhatunk: nem csupán a vizsgált közösségi irányelvek tartalmaznak minimumkövetelményeket, hanem maga a 170. egyezmény is, lehetővé téve, hogy a tagállamok az egyezményben előírtaknál szigorúbb intézkedéseket hozzanak. (Eeckhout [2004] *i. m.* 73. o., McGoldrick [1997] *i. m.* 76. o.) McGoldrick kérdésként teszi fel, hogy vajon a Bíróság abban az esetben is megállapította volna, hogy az egyezmény nem érinti a közösségi szabályokat, ha az *nem minimum követelményeket határozott volna meg.* (*i. m.* 76. o.) A Bíróság későbbi esetjoga – anélkül, hogy a kérdést tisztázta volna – mindenestre főszabállyá tette, hogy a csupán minimum követelményeket meghatározó irányelvek nem alapozhatják meg a Közösségi kizárólagos külső hatáskörét.

⁴¹³ Lásd például a 79/831/EGK tanácsi irányelvvel (HL L 259., 10. o.) módosított, a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 67/548/EGK tanácsi irányelvet (HL 1967., 196., 1. o.), valamint a veszélyes készítmények osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 88/379/EGK tanácsi irányelvre (HL L 187., 14. o.).

mint a 170. sz. egyezményben foglalt szabályok (pl. a címkézésre vonatkozóan).⁴¹⁴ A Bíróság szerint „*Ugyan semmiben sem mondanak ellent egymásnak az egyezmény e rendelkezései és a [nem minimumkövetelményeket megállapító] irányelvek rendelkezései, a 170. sz. egyezmény III. része azonban olyan területet szabályoz, amelyet a még teljesebb harmonizáció érdekében 1967. óta fokozatosan elfogadott közösségi szabályok már nagy részben lefedtek*” Az egyezmény ezen rendelkezései tehát alkalmasak arra, hogy hátrányosan érintsék az irányelvek által megállapított közösségi szabályokat, és ebből következik, hogy a tagállamok – az irányelvek által szabályozott tárgykörben – a közösségi intézmények keretén kívül nem vállalhatnak nemzetközi jogi kötelezettségeket.⁴¹⁵

A későbbi ítélkezési gyakorlat a Bíróság fenti megállapítását úgy értelmezi, hogy a Közösség külső hatáskörének megállapítása során *az adott tárgykörben nemcsak a belső közösségi jogszabályalkotás aktuális állapotát fontos figyelembe venni, hanem továbbfejlődésének perspektíváit is*, ha az az elemzés idején előrelátható.⁴¹⁶ Ha tehát a fenti feltétel megvalósul (vagyis a kérdéses nemzetközi egyezmény olyan területet szabályoz, amelyet a közösségi szabályok már nagy részben lefedtek), akkor a Közösség abban az esetben is kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a megállapodás megkötésére, ha annak rendelkezései és a belső közösségi szabályok között nincsen összeütközés.⁴¹⁷

Érdemes megvizsgálnunk, hogy a 2/91 véleményben körvonalazott kritériumrendszer tükrében az AETR doktrína értelmezésének Temple Lang által felvázolt lehetőségeit⁴¹⁸ mennyiben tekinthetjük helytállóknak, illetve azok közül melyiket részesíthetjük előnyben.

A.) Az első lehetőség szerint egy belső közösségi jogi aktus pusztán amiatt kizárja a tagállam hatáskörét, hogy a megkötendő nemzetközi megállapodás és e belső jogi norma *tárgyköre azonos*. Ez az értelmezés a 2/91 vélemény fényében csak abban az

⁴¹⁴ 2/91 vélemény, 23. pont

⁴¹⁵ 2/91 vélemény 25 - 26. pont

⁴¹⁶ 1/03 vélemény, 126. pont. Koutrakos ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy ez a meghatározás igen tágan értelmezhető és ebből nem vezethető le egy világos kritériumrendszer, amelynek alapján egyértelműen meghatározhatóak lennének a Közösség külső hatáskörének határai. (Koutrakos [2006] *i. m.* 103. o.)

⁴¹⁷ Eeckhout [2004] *i. m.* 73. o. Ezt az értelmezést erősíti meg a Bíróság érvelése is az *Open Skies* ítéletekben. (Ennek részletes bemutatását lásd „Az *Open Skies* ítéletek – a beleértett kizárólagos közösségi hatáskör megsértésének kikényszerítése” című alfejezetben.)

⁴¹⁸ Temple Lang [1986] *i. m.* 197 – 203. o. Ezen értelmezési lehetőségek bemutatását lásd „Az AETR ítélet értékelése” című alfejezetben.

esetben helytálló, ha a megállapodás olyan területet szabályoz, amelyet a közösségi szabályok már nagy részben lefedtek.

B.) A második lehetőség szerint egy belső közösségi norma megléte csak abban az esetben teszi kizárólagossá a Közösség hatáskörét, ha e normával a tagállam által megkötendő nemzetközi szerződés *ütközne vagy akadályozná annak hatékony működését*. Ez az értelmezés a 2/91 vélemény alapján akkor nem helytálló, ha a nemzetközi megállapodás olyan területet szabályoz, amelyet a közösségi szabályok már részben lefedtek. Ebben az esetben a Közösség hatásköre anélkül lesz kizárólagos, hogy a megállapodás és a belső közösségi jogi aktus rendelkezései között konfliktus volna. A véleményből azonban az következik, hogy a Közösség *minden más esetben* arra a körülményre tekintettel szerez kizárólagos hatáskört, hogy a megállapodás és a belső közösségi jogi norma között *összeütközés* van. Ezt a következtetést igazolja különösen az, hogy a Bíróság szerint a minimumkövetelményeket tartalmazó irányelvek létéből nem vezethető le a Közösség külső hatásköre, mivel azokat nem érintik hátrányosan a 170. sz. egyezmény rendelkezései.

Ha e két értelmezési lehetőséget és a 2/91 véleményben meghatározott feltételeket együttesen nézzük, akkor jogosan merül fel a kérdés, hogy miként ítéendő meg az a szituáció, amikor a megállapodás olyan területet szabályoz, amelyet csupán minimumkövetelményeket meghatározó közösségi szabályok fedtek le részben? A 2/91 vélemény értelmében ugyanis a minimumkövetelményeket rögzítő irányelvek létezése nem alapozhatja meg a Közösség kizárólagos külső hatáskörét, mivel ebben az esetben *nem keletkezik összeütközés* a megállapodás és az irányelvek között. Szintén a 2/91 véleményből következik ugyanakkor, hogy *nem szükséges, hogy a megállapodás és a belső közösségi norma között összeütközés legyen*, ha a megállapodás hatálya alá olyan terület tartozik, amelyet a közösségi szabályok már lefedtek részben.

C.) A harmadik értelmezési lehetőség szerint a Közösség hatásköre akkor válik kizárólagossá, ha *a belső közösségi aktus kizárólagosan a Közösséget hatalmazza fel*, hogy a hatálya alá tartozó területeken nemzetközi megállapodásokat kössön. Erre vonatkozóan a 2/91 vélemény alapján – figyelembe véve az első két értelmezési lehetőséget – csak annyi következtetést vonhatunk le, hogy nem csupán ebben az esetben szerezhet a Közösség kizárólagos külső hatáskört.

4. 5. 2. A tagállamok együttműködési kötelezettsége a megosztott külső hatáskörök gyakorlása során

A Bíróság hangsúlyozta, hogy amennyiben egy megállapodás vagy egy egyezmény tárgya részben a Közösség, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik, úgy biztosítani kell a tagállamok és a közösségi intézmények közötti szoros együttműködést mind a tárgyalások lefolytatása és a megállapodás vagy egyezmény megkötése, mind pedig a vállalt kötelezettségek végrehajtása során. E kötelezettség a Közösség egységes nemzetközi képviselőjének követelményéből ered. A Bíróság jelen esetben a Közösség és a tagállamok közötti együttműködést fokozottan szükségesnek találta, mivel a Közösség a nemzetközi jog jelenlegi állapotában nem köthet meg saját maga egy egyezményt az ILO keretében, és így igénybe kell vennie a tagállamok közreműködését. A tagállamoknak tehát ebben az esetben is eleget kell tenniük az EGK-Szerződés 5. cikke (később az az EK-Szerződés 10. cikke, jelenleg az EUSZ 3. cikkének (4) bekezdése) szerinti együttműködési kötelezettségüknek: „A közösségi intézményeknek és a tagállamoknak is meg kell tenniük minden olyan intézkedést, amely egy ilyen együttműködéshez szükséges mind a 170. sz. egyezménynek az illetékes szerv elé terjesztése és megerősítése, mind pedig az ezen egyezményből folyó kötelezettségek végrehajtása során.” A fenti érvek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ILO 170. sz. egyezményének megkötése a tagállamok és a Közösség megosztott hatáskörébe tartozik.⁴¹⁹

A beleértett külső hatáskörökkel kapcsolatos esetjogban ez volt az első döntés, amelyben a Bíróság a Közösség és a tagállamok megosztott külső hatáskörét állapította meg. A Bíróság ezzel egyúttal *a vegyes szerződések létjogosultságát* is elismerte, amely nagy jelentőséggel bír a Közösség külkapcsolatainak alkotmányos fejlődése szempontjából.⁴²⁰ A véleményből arra is lehet következtetni, hogy a hatáskörök – tagállamok és Közösség közötti – megosztottsága nem kizárólag az EGK-Szerződés rendelkezéseiből vezethető le; jelen esetben a megosztottság egyik legfőbb indoka az volt, hogy az ILO alapokmányának értelmében az ILO tagjai csak államok lehetnek (nemzetközi szervezeteket pedig, mint amilyen az Európai

⁴¹⁹ 2/91 vélemény 36 - 39. pont

⁴²⁰ Koutrakos [2006] *i. m.* 104. és 106. o.

Közösség is, nem említett), éppen ezért a Közösségnek igénybe kell vennie a tagállamok közreműködését.

Észre kell vennünk, hogy ez a vélemény immár a megosztott hatáskörgyakorlás tekintetében is összekapcsolta a tagállamok EGK-Szerződés 5. cikke (később az az EK-Szerződés 10. cikke, jelenleg az EUSZ 3. cikkének (4) bekezdése) szerinti együttműködési kötelezettségét a beleértett külső hatáskörök doktrínájával. Az AETR ítélet és e vélemény alapján a tagállamok külső hatáskörgyakorlással kapcsolatos együttműködési kötelezettségének két dimenziója különíthető el. Egyrészt a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a Közösség *kizárólagos külső hatáskörét*, vagyis *kötelesek tartózkodni minden olyan nemzetközi kötelezettségvállalástól*, amely hátrányosan érintheti a – bármely szerződéses felhatalmazás alapján meghozott – belső közösségi jogi szabályok alkalmazását. A *megosztott hatáskörök* gyakorlása során pedig az együttműködési kötelezettség abban áll, hogy a tagállamok a nemzetközi egyezmények megkötésére irányuló eljárás és az egyezmények végrehajtása során kötelesek *a Közösséggel teljes mértékben együttműködni*.⁴²¹ Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az 5. cikk nem csupán a tagállamokat, hanem a Közösség intézményeit is kötelezi. E rendelkezés a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint úgy értelmezendő, hogy az egyenrangú felek közötti, kölcsönös együttműködési kötelezettséget jelent.⁴²²

Dashwood és Heliskoski a 2/91 vélemény meghatározó jelentőségét abban látta, hogy a Bíróság elismerte a „kiegészítés elve”⁴²³ alapján: a tagállamok és a Közösség hatásköre egy adott területen egymás mellett is létezhet, nem szükséges tehát, hogy az egyik hatáskör a másikat kizárja.⁴²⁴ A Bíróság ezzel az AETR ítéleténél már sokkal világosabban elkülöníti a „beleértett külső hatáskör” pusztá létezését, illetve annak kizárólagosságát.

⁴²¹ Dashwood – Heliskoski [2000] *i. m.* 15. o.

⁴²² 230/81 *Luxemburg kontra Parlament* [1983] ECR 255. Az ügyben Bíróság a Közösség belső hatáskörének vonatkozásában elemzi az együttműködési kötelezettség tartalmát. Az ítéletben foglalt megállapítások azonban ugyanúgy értelmezhetőek a külső hatáskörök tekintetében. Lásd különösen Hyett tanulmányát, amelyben a szerző ugyanezen eset alapján tárgyalja a Közösség és a tagállamok együttműködési kötelezettségét a külkapcsolatok gyakorlása során. (Hyett, Stephen, *The duty of cooperation: a flexible concept*, in: Dashwood, Alan – Hillion, Christophe (eds.): *The general law of E.C. external relation* (Sweet & Maxwell, London, 2000) 248 – 254. o., 250 – 251. o.)

⁴²³ Principle of complementary

⁴²⁴ Dashwood – Heliskoski, [2000] *i. m.* 15. o., hasonlóképpen vélekedik Eeckhout (Eeckhout [2000] *i. m.* 71. o.)

4. 6. Az 1/94 vélemény – az AETR doktrína megszorító értelmezése vagy a beleértett hatáskör feltételeinek pontosítása?

Amint már arról „*A közös kereskedelempolitika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága*” című fejezetben szó volt, az 1/94 véleményt számos kritika érte a jogirodalomban amiatt, hogy a Bíróság kimondta: a GATTs és a TRIPs egyezmények megkötése nem tartozik a közös kereskedelempolitika körébe. Az uralkodó jogirodalmi állásfoglalás szerint a véleménynek a Közösség beleértett külső hatáskörét értelmező része is igen ellentmondásos.⁴²⁵ Emiliou úgy véli, a Bíróság homályos és elvont fogalmakat használt és nem határozott meg a Közösség és a tagállamok hatáskörei között olyan világos határvonalat, amely megakadályozná vagy legalábbis korlátozná a jövőben az újabb hatásköri jogviták kialakulását.⁴²⁶ Az 1/94 vélemény részletes vizsgálata alapján választ kaphatunk arra, hogy mennyiben érthetünk egyet a jogirodalomban megfogalmazott kritikus álláspontokkal.

A Bizottság a Bíróság előzetes véleményét⁴²⁷ kérte annak eldöntése érdekében, hogy a Közösség rendelkezik-e hatáskörrel arra, hogy az EGK-Szerződés 113. (később az EK-Szerződés 133., jelenleg az EUMSZ 207.) cikke alapján, vagy e cikk és ezzel együtt az EGK-Szerződés 100a. (később az EK-Szerződés 95., jelenleg az EUMSZ 114.) cikke és/vagy 235. (később az EK-Szerződés 308., jelenleg az EUMSZ 352.) cikke alapján megkösse a WTO-t létrehozó egyezménynek a szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó (GATS), valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira vonatkozó, és a hamisított áruk kereskedelmére is kiterjedő (TRIPS) valamennyi részét?

A Bíróság először is rögzítette, hogy a GATS és a TRIPS egyezmények megkötése nem tartozik az EGK-Szerződés 113. cikkében szabályozott kereskedelempolitika hatálya alá, ennek alapján tehát nem lehet megállapítani, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezne az egyezmények megkötésére.⁴²⁸

⁴²⁵ Lásd többek között: Emiliou [1996] *i. m.* 310. o., Koutrakos [2006] *i. m.* 110 – 117. o., Maunu [1995] *i. m.* 115. és 123. o.

⁴²⁶ Emiliou [1996] *i. m.* 310. o.

⁴²⁷ A 228. cikk (1) bekezdése [később az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése, jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése] szerinti eljárás keretében.

⁴²⁸ Jelen fejezet témájához nem kapcsolódik szorosan a közös kereskedelem politika tárgykörének elemzése, éppen ezért az ügy kereskedelempolitikai vonatkozásait lásd a „*A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága*” című fejezetben.

A Bíróság másodsorban azt a kérdést vizsgálta, hogy a beleértett külső hatáskörök elmélete alapján meg lehet-e állapítani a Közösség kizárólagos külső hatáskörét. Több szempont alapján vizsgálta a kizárólagos közösségi hatáskör megállapíthatóságát: 1.) az EK-Szerződésnek az egyezmények szabályozási tárgykörébe tartozó belső jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezései 2.) a beleértett külső hatáskörök doktrínájának 1/76 véleményben foglalt értelmezése 3.) az általános jogalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezések és végül 4.) a beleértett külső hatáskörök doktrínájának az AETR ítéletben foglalt értelmezése alapján.

4. 6. 1. A Közösség beleértett külső hatásköre az EK-Szerződés specifikus belső jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezései alapján

A Bizottság szerint a letelepedési jogról, a szolgáltatásnyújtás szabadságáról és a közlekedésről szóló fejezetekben a Közösség számára biztosított belső hatáskörök alapján megállapítható a Közösség kizárólagos külső hatásköre a GATS egyezmény megkötésére. A Bíróság azonban elutasította a Bizottság ezen érvét, hivatkozva arra, hogy a Közösségi intézmények nem alkottak olyan közös szabályokat, amelyeket a tagállamoknak a harmadik országokkal szembeni kötelezettségvállalásai esetlegesen érinthetnek.⁴²⁹

A Bizottság hangsúlyozta továbbá, hogy a tagállamoknak a harmadik országokkal kötött kétoldalú megállapodásokon alapuló külpolitika folytatására vonatkozó szabadsága a szolgáltatások áramlását elkerülhetetlenül eltorzítja, és fokozatosan aláássa a belső piacot.

A Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az EGK-Szerződés egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy a Közösség intézményei az általuk megállapított közös (belső!) szabályokban megszervezzék a harmadik országokkal szembeni összehangolt cselekvést vagy a tagállamok számára előírják a külkapcsolataikban követendő megközelítést.⁴³⁰ Mindemellett hangsúlyozta, hogy a letelepedési joggal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos fejezetek *nem tartalmaznak semmilyen rendelkezést, amely kiterjeszti a Közösség hatáskörét „a nemzetközi jog hatálya alá*

⁴²⁹ 1/94 vélemény, 77. pont

⁴³⁰ A Bizottság érvelése tehát megbukott a Bíróság „arányossági tesztjén” (Bourgeois [1999] i. m. 168. o.)

tartozó kapcsolatokra”. E fejezetek egyetlen célja a letelepedési jog és a szolgáltatásnyújtás szabadságának biztosítása *a tagállamok állampolgárai részére*. Így tehát kizárt, hogy e fejezetekből le lehessen vezetni a Közösség kizárólagos hatáskörét a harmadik országokkal az első letelepedés liberalizálására és a szolgáltatási piacokhoz való hozzáférésre vonatkozó megállapodások megkötésére.⁴³¹

4. 6. 2. A Közösség beleértett külső hatásköre az 1/76 véleményben foglalt értelmezés szerint

A Bizottság másodsorban arra hivatkozott, hogy az 1/76 vélemény értelmében a Közösség kizárólagos külső hatásköre nem korlátozódik azokra az esetekre, amikor a közös politikák elérése érdekében elfogadott intézkedések meghozatalakor a Közösség már élt belső hatáskörével. Amikor a közösségi jog az intézményeket *meghatározott célok elérése érdekében* belső hatáskörökkel ruházta fel, a Közösség nemzetközi hatásköre implicit módon e rendelkezésekből származtatható. A Bizottság szerint jelen esetben *a belső piac kohéziója* mint egyik legfőbb közösségi célkitűzés indokolja a Közösség kizárólagos külső hatáskörének megállapítását.

A Bíróság elismerte, hogy „az ítélezési gyakorlatból következően a külső hatáskörök anélkül is gyakorolhatók – és ezáltal azok kizárólagossá válnak – hogy korábban valamilyen belső jogszabályt a Közösség elfogadott volna.” A Bizottság érvét azonban elutasította, mivel szerinte az 1/76 vélemény értelmében csak akkor állapítható meg a Közösség *kizárólagos* külső hatásköre, ha az adott tárgykörben *a belső hatáskört csak a külső hatáskör egyidejű gyakorlásával lehet hasznosan gyakorolni*. Az 1/76 véleményben vizsgált célkitűzéstől – t. i. a holland belvízi utak összességén és a rajnai medencéhez kapcsolódó német belvízi utakon meglévő belvízi áruszállítási eszközök konjunkturális többletéből eredő zavarok megszüntetésétől – eltérően ugyanis a tagállamok állampolgárai számára nyújtandó letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságának elérése *nem kapcsolódik elválaszthatatlan módon* a harmadik országok állampolgárainak a Közösség területén, vagy a Közösség tagállamai állampolgárainak a harmadik országok területén biztosítandó bánásmódhoz. Ebből következően az 1/76 véleményben foglalt elvből nem vezethető le a Közösség kizárólagos hatásköre a GATS egyezmény

⁴³¹ 1/94 vélemény, 81. pont

megkötésére, s ugyanígy a TRIPS egyezmény megkötésére sem, mivel a szellemi tulajdonjogoknak a Közösség keretein belül történő egyesítését vagy összehangolását sem feltétlenül kell harmadik országokkal kötött megállapodásoknak kísérniük ahhoz, hogy azok hatékonyak legyenek.⁴³²

A többségi irodalmi álláspont⁴³³ szerint jelen vélemény az 1/76 vélemény szerinti külső közösségi hatáskör megállapításának feltételeit pontosította azzal, hogy kimondta: az 1/76 vélemény értelmében a Közösség külső hatáskör-gyakorlása abban az esetben „szükséges” a Közösség valamely céljának megvalósításához, ha a Közösség által elérni kívánt célkitűzés „*elválaszthatatlan módon*” kapcsolódik a külső hatáskör gyakorlásához. Koutrakos azonban úgy véli, hogy a Bíróság – ahelyett, hogy a „szükségesség” homályos jelentést tartalmát világosabbá tette volna – egy ugyanolyan homályos fogalmat alkotott. Bírálja a véleményt amiatt, hogy a Bíróság nem határozta meg, mit ért a „közösségi célkitűzéshez *elválaszthatatlanul kapcsolódó* hatáskör gyakorlás” fogalom alatt.⁴³⁴ Úgy vélem, annyiban érthetünk egyet Koutrakos érvelésével, hogy a Bíróság – bár konkrét példát (az 1/76 vélemény tényállását) hozott az „*elválaszthatatlanul kapcsolódó*” külső hatáskörré – a jelen eset kapcsán csupán kijelentette, hogy „a letelepedés szabadságának és a tagállamok állampolgárai számára a szolgáltatásnyújtás szabadságának elérése nem kapcsolódik *elválaszthatatlan módon* a harmadik országok állampolgárainak a Közösség területén, vagy a Közösség tagállamai állampolgárainak a harmadik országok területén biztosítandó bánásmódhoz.” Nem magyarázta meg tehát, hogy mi a *lényeges különbség* a két szituáció között és mi az *oka* jelen esetben az „*elválaszthatatlanul kapcsolódás*” hiányának.

Az 1/94 véleményt amiatt is kritizálják a jogirodalomban, mert a Bíróság nem tisztázta, hogy a fenti feltételek mellett az 1/76 vélemény alapján fennálló közösségi

⁴³² 1/94 vélemény 85 - 86, 89. és 100. pont

⁴³³ Lásd többek között: McGoldrick [1997] *i. m.* 59. o., Macleod – Hendry – Hyett [1996] *i. m.* 52 – 53. o., Verwey [2004] *i. m.* 35. o. McGoldrick szerint a 2/91 véleményben is pontosította a Bíróság a „szükségesség” terminus tartalmát, kimondva, hogy „amennyiben a közösségi jog a közösségi szervek számára egy *meghatározott cél (specific objective) elérése érdekében* a belső viszonyok tekintetében hatásköröket juttatott, úgy a Közösség [...] hatáskörrel rendelkezik az e cél eléréséhez szükséges nemzetközi kötelezettségek vállalására. A „meghatározott cél elérése”, mint feltétel helyett az 1/76 véleményben még csupán a „valamely célkitűzésének megvalósítása” kritérium szerepelt.

⁴³⁴ Koutrakos [2006] *i. m.* 112. – 113. o. Hasonló álláspontot képvisel Tesauro főtanácsnok is a Hermès ügyben hozott indítványában (C-53/96 *Hermès v. FHT* [1998] ECR I-3603): „...the new reading of Opimion 1/76, reducing its scope to the specificity of the case at hand, without however offering many explanations.”

hatáskört miért minősíti *kizárólagos* hatáskörnek.⁴³⁵ Eeckhout egyrészt azt tekintette ellentmondásosnak, hogy a Bíróság a Közösség hatáskörének kizárólagosságát annak ellenére vizsgálta, hogy a vélemény fentebbi pontjaiban már megállapította: a Közösség egyáltalán hatáskörrel sem rendelkezik a GATS megkötésére, mivel „a letelepedési joggal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos fejezetek nem tartalmaznak semmilyen rendelkezést, amely kiterjeszti a Közösség hatáskörét a nemzetközi jog hatálya alá tartozó kapcsolatokra”. Másrészt azt kifogásolta, hogy a Bíróság az 1/76 véleményt a Közösség *kizárólagos* hatáskörének feltételeit meghatározó precedensként értelmezte, holott e vélemény csak *a konkrét* (a belvízi hajók ideiglenes leszerelése érdekében létrehozandó európai alapról szóló) *megállapodás megkötésére* állapította meg a Közösség kizárólagos hatáskörét, és nem a megállapodás által *szabályozott tárgykör tekintetében* ismerte el a hatáskör kizárólagosságát.⁴³⁶ Koutrakos az 1/76 és az 1/94 vélemény együttes olvasata alapján úgy véli, a Közösség hatásköre azáltal válik kizárólagossá, hogy a megállapodás megkötése (vagyis a *külső* hatáskör gyakorlása) az *egyetlen módja* annak, hogy a Közösség gyakorolni tudja a *belső* hatáskörét. Így ahogyan a belső hatáskör gyakorlása, úgy a külső hatáskör gyakorlása is kizárólagossá teheti a Közösség külső hatáskörét.⁴³⁷

Arra vonatkozóan, hogy a Bíróság az 1/76 vélemény alapján miért vizsgálta a közösségi hatáskör puszta létezésén kívül annak kizárólagosságát is, meglátásom szerint többfajta magyarázat is adható. Az egyik az lehet, hogy az 1/94 vélemény iránti kérelemben a Bizottság arra kérdezett rá, hogy a Közösség *kizárólagos* hatáskörrel rendelkezik-e a GATTs és a TRIPs egyezmények megkötésére,⁴³⁸ a Bíróságnak tehát a kérdésfeltevés miatt is foglalkoznia kellett a hatáskör kizárólagosságának problematikájával. Másrészt – bár meggyőzőbb érvek⁴³⁹ szólnak amellet, hogy az 1/76 vélemény *általános olvasata* szerinti közösségi hatáskör nem

⁴³⁵ Eeckhout [2004] *i. m.* 78. o., Koutrakos [2006] *i. m.* 113. o.

⁴³⁶ Eeckhout [2004] *i. m.* 78. o.

⁴³⁷ Koutrakos [2006] *i. m.* 113 – 114. o. Észre kell vennünk, hogy Koutrakos érvelésében hasonló gondolatot követ, mint Dashwood és Heliskoski, akik szerint az 1/76 vélemény az AETR elv megfordított alkalmazásának tekinthető. (Dashwood – Heliskoski [2000] *i. m.* 14. o., Dashwood és Heliskoski véleményének részletes elemzését lásd „Az 1/76 vélemény értékelése” című alfejezetben.)

⁴³⁸ A vélemény iránti kérelem szövege ugyan kifejezetten nem azt a kifejezést használta, hogy a Közösség *kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e* a kérdéses egyezmények megkötésére, de a megfogalmazásból egyértelműen kiderült, hogy a Bizottság erre a kérdésre keresi a választ (lásd a kérelem szövegének ismertetését „Az 1/94 vélemény – a kizárólagos beleértett közösségi hatáskör feltételeinek pontosítása?” című alfejezetben.)

⁴³⁹ Ezen érvek ismertetését és értékelését lásd „Az 1/76 vélemény értékelése” című alfejezetben.

kizárólagos – nem derül ki teljes egyértelműséggel, hogy a véleményben megfogalmazott általános elv a Közösség hatáskörének csupán a létezését vagy pedig egyben a kizárólagosságát is megalapozza.

Az viszont egyértelműen következik az 1/76 véleményből, hogy *az abban vizsgált egyezmény megkötésére* a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Éppen ezért szolgálhatott az 1/94 véleményben *e konkrét egyezmény* megfelelő példaként arra az esetre, amikor a közösségi hatáskör gyakorlása „elválaszthatatlanul kapcsolódik” a közösségi célkitűzés eléréséhez és ezért a közösségi hatáskör kizárólagossá válik. Ebből a szemszögből nézve pedig nincsen ellentmondás a – nem feltétlenül kizárólagos közösségi hatáskört megalapozó – 1/76 vélemény általános olvasata és az „elválaszthatatlanul kapcsolódást”, mint a *kizárólagos* közösségi hatáskör feltételét rögzítő 1/94 vélemény között.

A fenti elemzés fényében a következő megállapításokat rögzíthetjük az 1/76 vélemény szerinti közösségi hatáskör *létezésére* és *természetére* (azaz kizárólagos vagy nem kizárólagos voltára) vonatkozóan:

- 1.) A Közösség az EK-Szerződés kifejezett felhatalmazásának hiányában is hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodások megkötésére, ha: a Közösség részvétele a nemzetközi megállapodásban *a Közösség egyik céljának megvalósításához szükséges, és az EK-Szerződés a Közösségnek e cél elérése érdekében a belső viszonyok szabályozására hatásköröket* juttatott.
- 2.) Az ily módon keletkező közösségi hatáskör *kizárólagossá* válik, ha a közösségi hatáskör gyakorlása „elválaszthatatlanul kapcsolódik” a közösségi célkitűzés eléréséhez.

4. 6. 3. A Közösség kizárólagos külső hatásköre az általános jogalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezések alapján

A Bizottság harmadsorban a kizárólagos külső hatáskör jogalapjaként az EGK-Szerződésnek – az általános jogharmonizációs, illetve jogalkotási felhatalmazást megfogalmazó – 100a. (később az EK-Szerződés 95.,⁴⁴⁰ jelenleg az EUMSZ 114.)

⁴⁴⁰ A Tanács a 251. (jelenleg az EUMSZ 294.) cikkben megállapított eljárásnak megfelelően és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.

cikke és 235. (később az EK-Szerződés 308., jelenleg az EUMSZ 352.) cikkeire hivatkozott.

A Bíróság szerint – habár a harmonizációs intézkedések korlátozhatják, vagy akár meg is szüntethetik a tagállamoknak a harmadik országokkal fennálló tárgyalási szabadságát – kizárt, hogy a 100a cikkben foglalt, harmonizációra vonatkozó belső hatáskör, amellyel egy meghatározott területen a Közösség nem élt, kizárólagos külső hatáskört eredményezzen számára ugyanezen a területen. A 235. cikk önmagában szintén nem ruházhatja fel a Közösséget nemzetközi szinten kizárólagos hatáskörrel. Attól az esettől eltekintve, amikor a belső hatáskört csak a külső hatáskörrel egyidejűleg lehet hatékonyan gyakorolni – amely az 1/76 vélemény tárgyát is képezte – a belső hatáskör csak akkor eredményezhet kizárólagos külső hatáskört, ha azt a Közösség már gyakorolta. Ez a megállapítás a 235. cikkre *a fortiori* vonatkozik.⁴⁴¹

4. 6. 4. A Közösség kizárólagos külső hatásköre az AETR doktrína alapján

A Bíróság érvelésének következő lépésében azt a kérdést vizsgálta, hogy a letelepedési jogra és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó harmonizációs szabályok – vagyis a Közösség belső hatáskörgyakorlásának eredményei – az AETR doktrína alapján mennyiben alapozhatják meg a Közösség kizárólagos külső hatáskörét.

Véleménye szerint a Közösség az e jogi aktusok hatálya alá tartozó területeken kétféleképpen szerezhet kizárólagos külső hatáskört. Egyrészt abban az esetben, ha a Közösség belső jogalkotási aktusaiba *harmadik országok állampolgáraival szemben alkalmazandó bánásmódra vonatkozó rendelkezést* illesztett be, vagy *kifejezetten felruházta intézményeit a harmadik országokkal folytatott tárgyalásra vonatkozó hatáskörrel*. Másrészt akkor, amikor a Közösség egy adott önálló vállalkozói tevékenységhez való hozzáférésre *irányadó szabályok teljes összehangolását* valósította meg (ugyanis az így elfogadott közös szabályokat az AETR-ítélet értelmében véve befolyásolná az, ha a tagállamok e téren is megőriznék a harmadik államokkal folytatott tárgyalásokra vonatkozó szabadságukat).⁴⁴²

⁴⁴¹ 1/94 vélemény 87 - 88. pontok

⁴⁴² 1/94 vélemény 95 - 96. pontok

Mindezek alapján a Bíróság megállapította, hogy a harmonizáció az előbb felvázolt két esethez hasonló módon nem valósult meg valamennyi szolgáltatási ágazat tekintetében, s a TRIPS hatálya alá tartozó egyes területeken megvalósított harmonizáció is csak részleges, éppen ezért mind a GATS, mind a TRIPS megkötésére vonatkozó hatáskör megoszlik a Közösség és a tagállamok között.⁴⁴³

A vélemény AETR doktrína alkalmazhatóságát indokoló részének értékelése eltérő a jogirodalomban. Egyes szerzők szerint a fenti feltételrendszer rögzítése az AETR-ítélet megszorító értelmezését jelenti.⁴⁴⁴ Mások úgy vélik, hogy a Bíróság az AETR doktrína alkalmazása tekintetében nem tért el korábbi döntéseitől, sokkal inkább az azokban még csak homályosan megfogalmazott kritériumokat tette világossá.⁴⁴⁵

Meglátásom szerint, ha az 1/94 véleményt magával az AETR ítélettel vetjük össze, akkor egyet érthetünk ezen utóbbi állásponttal; a Bíróság nem értelmezte szűken, csupán *pontosította az AETR doktrínát*: meghatározta azokat a feltételeket, amelyek mellett egy nemzetközi megállapodás „érinti” vagy „módosítja” a belső közösségi norma hatályát. Ezt a nézetet támasztja alá Temple Lang fent bemutatott elemzése is, amely az AETR elv háromféle (egymástól igen eltérő) értelmezési lehetőségét különítette el, s lényegében *nyitva hagyta azt a kérdést*, hogy e három lehetőség közül melyiket tekinthetjük leginkább elfogadhatónak.⁴⁴⁶ Ebből következően az 1/94 vélemény nem az AETR ítélet megszorító értelmezéseként értékelhető, hanem egy olyan döntésként, amely közelebb vitt minket e kérdés megválaszolásához. Éppen ezért érdemes közelebbről megvizsgálni (ahogyan a 2/91 vélemény esetében is tettem), hogy a Temple Lang féle értelmezési lehetőségek közül az 1/94 vélemény fényében melyik tűnik a leginkább helyállónak.

A.) Az első lehetőség szerint egy belső közösségi jogi aktus pusztán amiatt kizárja a tagállam hatáskörét, hogy a megkötendő nemzetközi megállapodás azzal *azonos tárgykört szabályoz*. Ezzel az értelmezéssel az 1/94 vélemény nincs összhangban, mivel e vélemény – szemben a 2/91 véleménnyel – nem rendelkezik kifejezetten olyan esetről, amikor a Közösség kizárólagos hatásköre akkor is megállapítható, ha a kérdéses megállapodás és a közösségi jogi norma semmiben sem mondanak ellent egymásnak. Így a vélemény alapján csupán *előfeltételnek* tekinthetjük, hogy a

⁴⁴³ 1/94 vélemény, 97 - 98. és 103. pontok

⁴⁴⁴ *i. m.* 310. o., Hilf [1995] *i. m.* 254. o.

⁴⁴⁵ Eeckhout [2004] *i. m.* 81. o., Koutrakos [2006] *i. m.* 110 – 111. o.

⁴⁴⁶ Temple Lang [1986] *i. m.* 197 – 203. o. Ezen értelmezési lehetőségek bemutatását lásd „Az AETR ítélet értékelése” című alfejezetben.

nemzetközi megállapodás és a belső közösségi jogi norma azonos tárgykört szabályoz, amelyhez képest *további speciális feltételek* megléte szükséges ahhoz, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen.

A 2/91 és az 1/94 vélemény együttes olvasata alapján azonban más eredményre juthatunk. A 2/91 véleményből ugyanis egyértelműen az derül ki, hogy ha a kérdéses nemzetközi egyezmény olyan területet szabályoz, amelyet *a még teljesebb harmonizáció érdekében fokozatosan elfogadott közösségi szabályok már nagy részben lefedtek*, akkor a Közösség abban az esetben is kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a megállapodás megkötésére, ha *annak rendelkezései és a belső közösségi szabályok között nincsen összeütközés*. Az 1/94 véleményben ehhez képest a Bíróság úgy fogalmaz, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi megállapodások megkötésére abban az esetben, amikor *a Közösség az adott tárgykört érintő szabályok teljes összehangolását valósította meg*. Nem szól tehát arról, hogy a kizárólagosság megállapíthatóságának szükséges előfeltétele-e a nemzetközi megállapodás és a belső közösségi jogi norma közötti konfliktus vagy sem. Ha azonban az 1/94 véleményt a 2/91 vélemény fényében értelmezzük, akkor azt a megállapítást fogalmazhatjuk meg, hogy – mivel a kizárólagos külső közösségi hatáskör *a megállapodás és a belső közösségi szabályok közötti összeütközésre tekintet nélkül* már abban az esetben is megállapítható, amikor a megállapodás tárgykörében *csak részben valósult meg közösségi jogharmonizáció* – a Közösség kizárólagos hatáskört szerez a kérdéses megállapodás megkötésére akkor is, ha *a Közösség az annak tárgykörét érintő szabályok teljes összehangolását valósította meg, függetlenül attól, hogy a megállapodás és a belső közösségi jogi aktusok rendelkezései ellentétesek-e vagy sem*.

B.) A második lehetőség szerint egy belső közösségi norma megléte csak abban az esetben teszi kizárólagossá a Közösség hatáskörét, ha e normával a tagállam által megkötendő nemzetközi szerződés *ütközne vagy akadályozná annak hatékony működését*. Ehhez képest a harmadik értelmezési lehetőség – az AETR eset sajátosságaiból eredően – a második lehetőségen belül egy speciális helyzet felvázolásának tekinthető:

C.) A Közösség hatásköre akkor válik kizárólagossá, ha *a belső közösségi aktus kizárólagosan a Közösséget hatalmazza fel*, hogy a hatálya alá tartozó területeken nemzetközi megállapodásokat kössön.

Az 1/94 vélemény – az AETR-doktrína alkalmazhatóságával kapcsolatban megfogalmazott 1.) és 2.) feltételeit nézve – az AETR elvnek a harmadik (C.) lehetőségénél tágabb, de a második (B.) lehetőségénél szűkebb értelmezéseként értékelhető. A vélemény ugyanis nem azt mondja ki, hogy a nemzetközi megállapodás és a belső közösségi jogi aktus bármilyen összeütközése megalapozza a kizárólagos közösségi hatáskört, hanem – a második (B.) lehetőségén belül – két olyan speciális esetet rögzít, amikor a Közösség kizárólagos hatáskört szerez.⁴⁴⁷ Az első – lényegében Temple Lang harmadik (C.) értelmezésével megegyező⁴⁴⁸ – esetben a közösségi hatáskör azért válik kizárólagossá, mert a Közösség belső jogi aktusában *kifejezetten felruházta intézményeit a harmadik országokkal folytatandó tárgyalásra vonatkozó hatáskörrel*. Ezen túlmenően a Közösség akkor is kizárólagos hatáskörrel fog rendelkezni, ha belső jogi normáiban *harmadik országok állampolgáraival szemben alkalmazandó bánásmódra vonatkozó rendelkezést illesztett be*.

E vizsgálódás alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a Bíróság az 1/94 véleményében nem értelmezte megszorítóan az AETR ítéletet, hanem a fentiekben felvázolt módon *pontosította a beleértett külső közösségi hatáskör kizárólagossá válásának lehetőségeit*. Lényegében – ahogyan ezt a 2/91 vélemény fent bemutatott elemzéséből is kitűnik – ugyanez volt az eredménye a 2/91 véleménynek is. Jogosan merül fel azonban az a kérdés, hogy az 1/94 vélemény szűkebben értelmezi-e a kizárólagos közösségi hatáskör megállapíthatóságának feltételeit, mint a 2/91 vélemény? Ami *a közösségi jogharmonizáció eredményeképpen létrejövő kizárólagosságot* illeti, észre kell vennünk, hogy az 1/94 véleményben megfogalmazott harmadik feltétel szigorít a 2/91 véleményben rögzített kritériumon, amelynek értelmében a Közösség kizárólagos külső hatásköre azon a területen is megállapítható, amelyet a fokozatosan elfogadott közösségi szabályok *már nagy részben* lefedtek. Ezzel szemben az 1/94 vélemény szerint a közösségi hatáskör csak akkor válik kizárólagossá, ha a Közösség az adott tárgykört érintő szabályok *teljes összehangolását* valósította meg. Kérdésként merülhet fel, hogy a Bíróság későbbi esetjogában a 2/91, illetve az 1/94 véleményben meghatározott (egymással ellentmondásban álló) kritériumok közül melyiket tekinti precedens értékűnek? Úgy

⁴⁴⁷ Ezek az esetek *természetüknél fogva* olyanok, hogy a tagállami külső hatáskör gyakorlás *hátrányosan érintené a belső közösségi jogi norma érvényesülését*, éppen ezért nem vizsgálom itt nemzetközi megállapodás és a belső közösségi norma közötti konfliktus szükségességének kérdését.

⁴⁴⁸ A két szituáció közötti azonosságot kiemeli McGoldrick is (McGoldrick [1997] *i. m.* 55. o.).

tűnik, a Bíróság a két feltétel közül inkább az utóbbi, „teljes harmonizációt” követelő kritérium alkalmazására hajlik; bár ítélezési gyakorlatában megemlíti a 2/91 véleményben meghatározott feltételeket is, mégis inkább az 1/94 véleményben megfogalmazott kritériumokat figyelembe véve igyekszik megállapítani a Közösség kizárólagos külső hatáskörét.⁴⁴⁹

A közösségi hatáskör kizárólagossá válásának egyéb eseteit nézve az 1/94 véleményben rögzített feltételrendszer szintén megszorítóbb. Az 1/94 véleményből ugyanis – szemben a 2/91 véleménnyel⁴⁵⁰ – nem az következik, hogy a nemzetközi megállapodás és a belső közösségi jogi aktus bármilyen összeütközése megalapozza a kizárólagos közösségi hatáskört, hanem a normák közötti konfliktus fennállása esetében is csupán két olyan speciális eset (lásd az 1/94 véleményben rögzített és fent ismertetett első és második feltételt) létezik, amikor a Közösség kizárólagos hatáskört szerez.

4. 6. 5. A tagállamok és a Közösség közötti együttműködési kötelezettség a megosztott hatáskörök gyakorlása során

A GATS és a TRIPS egyezmény megkötésére tehát a Bíróság fent kifejtett érvei alapján a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek. A Bíróság hangsúlyozta, hogy amennyiben egy megállapodás vagy egyezmény tárgya részben a Közösség részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik, szoros együttműködést kell biztosítani a tagállamok és a közösségi intézmények között, mind a tárgyalások és azok megkötése során, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során. Ez az együttműködési kötelezettség a Közösség *egységes nemzetközi képviselőjének követelményéből* fakad.⁴⁵¹ A Bíróság jelen véleményében ezen elv kimondásánál tovább nem ment⁴⁵² – azt a kérdést tehát, hogy az együttműködési kötelezettség

⁴⁴⁹ Lásd különösen az *Open skies* eseteket, ezek részletes bemutatását lásd a következő, „A Közösség beleértett külső hatáskörei a Bíróság legújabb eseteiben” című fejezetben.

⁴⁵⁰ A 2/91 véleményben rögzített feltételeket vizsgálva ugyanis arra a következtetésre jutottam, hogy e vélemény értelmében a Közösség minden esetben kizárólagos hatáskört szerez, amikor a megállapodás és a belső közösségi jogi norma között összeütközés van. E következtetés levezetését lásd „A 2/91 vélemény – a tagállamokkal megosztottan gyakorolt beleértett külső hatáskör megállapítása” című alfejezetben.

⁴⁵¹ 1/94 vélemény, 108. pont

⁴⁵² Emiliou élesen bírálta a Bíróságot amiatt, hogy nem határozta meg az együttműködési kötelezettségből a Közösség intézményeire, illetve a tagállamokra háruló pontos feladatokat. (Emiliou [1996] i. m. 309. o.)

konkrétan milyen kötelezettségeket keletkeztet a tagállamok számára, a Bíróság későbbiekben ismertetendő ítéletei alapján fogom vizsgálni.⁴⁵³

4. 7. A 2/94 vélemény – a beleértett külső hatáskörök és az EK-Szerződés 308. cikke

Az európai integráció és az alapjogok védelmének kapcsolatát illetően számos kérdést fogalmazhatunk meg.⁴⁵⁴ Az integráció elmélyülésével fokozatosan növekszik azon közösségi politikák száma, amelyek a tagállamok, illetve a harmadik államok polgárainak alapvető jogait érintik. Éppen ezért az európai alkotmányosodási folyamat központi kérdését jelenti, hogy a Közösség milyen terjedelmű és természetű hatáskörökkel rendelkezik az emberi jogok védelme területén.⁴⁵⁵

E problémakörhöz szervesen kapcsolódik a Bíróság 2/94 véleménye⁴⁵⁶ is. A Tanács a vélemény iránti kérelmében azt a kérdést tette fel a Bíróságnak, hogy „Az Európai Közösség csatlakozása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló [...] egyezményhez (a továbbiakban: emberi jogi egyezmény) összeegyeztethető-e az Európai Közösséget létrehozó szerződéssel?”⁴⁵⁷

A Tanács elismerte, hogy *az EK-Szerződés az emberi jogok tekintetében nem ruházta fel a Közösséget különös hatáskörrel*. Úgy véli, e jogok védelmét *a közösségi jog*

⁴⁵³ Heliskoski felhívja a figyelmet arra, hogy a Bíróság a megosztott hatáskörgyakorlás során történő együttműködési kötelezettséget nem az EGK-Szerződés 5. (később az az EK-Szerződés 10., jelenleg az EUSZ 3.) cikkére vezette vissza. Heliskoski egyenesen arra a következtetésre jut, hogy az 1/94 cikk szerinti együttműködési kötelezettség megkülönböztetendő az 5. cikk szerinti tagállami kötelezettségtől és nincsen jogi alapja a Szerződésben. [Helioski, Joni, Should there be a new article on external relations Opinion 1/94 “Duty of Cooperation” in the light of constitutive treaties? Koskenniemi, Martti (ed.), *International Law Aspects of the European Union* (Kluwer Law International, The Hague, 1998) 273 – 287. o., 284 - 286. o.] Ezen érvelésnek némiképpen ellentmond, hogy a Bíróság - ha az 5. cikkre nem is, de - a 2/91 véleményre e megállapításának megfogalmazása során kifejezetten hivatkozott. E véleményben pedig - mint ahogyan azt fent láthattuk - a Bíróság az 5. cikkből eredeztette az együttműködési kötelezettséget.

⁴⁵⁴ A Közösség és az emberi jogok kapcsolatáról bővebben lásd: Alston, Philip - Bustelo, Mara - Heenan, James, *The EU and human rights* (Oxford University Press, Oxford, 1999), a továbbiakban: Alston - Bustelo - Heenan [1999]

⁴⁵⁵ Eeckhout [2004] *i. m.* 82. o.

⁴⁵⁶ 2/94 vélemény (*A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása*) [1996] ECR I-01759

⁴⁵⁷ Az Egyezményhez történő csatlakozás lehetőségén kívül a jogirodalom foglalkozott a közösségi utódlás alternatívájával is, vagyis azzal, hogy a Közösség az államok helyébe lép és helyettük köteles az Egyezmény rendelkezéseit betartani. Kovács Péter felhívja a figyelmet arra, hogy e lehetőséget a Bíróság (bár kifejezetten nem erősíti meg) nem utasítja el, sőt az *International Fruit Company* ítélet erre vonatkozóan precedensnek is tekinthető. Kiemeli ugyanakkor az utódlás elleni érveket is, így különösen az Egyezmény synallagmatikus jellegét, továbbá azt a körülményt, hogy Franciaország csak 1974 óta a tagja az Egyezménynek, szemben az *International Fruit Company* ítéletben vitatott GATT-tal, amely a Közösség tagállamainak mindegyikét már az EGK Szerződés hatályba lépését megelőzően kötelezte. (Kovács Péter, *A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem, Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, (2001) 44-45. sz. 87 - 88. o.)

*általános elvei biztosítják.*⁴⁵⁸ Éppen ezért speciális felhatalmazást megfogalmazó rendelkezés hiányában az EK-Szerződés 235. (később 308., jelenleg az EUMSZ 352. cikke) cikke⁴⁵⁹ szolgálhat alapul a csatlakozáshoz.

A Bíróság kiindulópontként rögzítette, hogy az EK-Szerződés 4. (később 5., jelenleg az EUMSZ 5.) cikke értelmében a *Közösség kizárólag a Szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el.* A Közösség általában olyan konkrét hatáskörök alapján cselekszik, amelyek nem szükségszerűen következnek az EK-Szerződés egyes kifejezett rendelkezéseiből, hanem e rendelkezésekből implicit módon is levezethetőek.⁴⁶⁰ Így minden esetben, amikor a közösségi jog a Közösség intézményeinek vonatkozásában megállapítja a belső hatáskör meglétét egy meghatározott cél megvalósítására nézve, a Közösség az ugyanezen cél megvalósításához szükséges nemzetközi kötelezettségvállalások tekintetében is rendelkezik hatáskörrel, még akkor is, ha erre nézve nincs kifejezett rendelkezés.⁴⁶¹

A Bíróság azonban azt állapította meg, hogy *a Szerződés egyetlen rendelkezése sem ruházza fel a közösségi intézményeket olyan általános hatáskörrel, hogy azok az emberi jogok tárgyában jogi aktusokat fogadjanak el,* vagy e területen nemzetközi egyezményeket kössenek.⁴⁶² Úgy vélte, hogy – mivel az erre vonatkozó kifejezett vagy implicit hatáskör hiányzik⁴⁶³ – meg kell vizsgálni, hogy az EK-Szerződés 235. cikke képezhet-e jogalapot a csatlakozáshoz.⁴⁶⁴

⁴⁵⁸ Az ügyben észrevételt tevő tagállamok hivatkoztak egyes speciális rendelkezésekre is, amelyek azt igazolják, hogy a Közösség hatáskörrel rendelkezik arra, hogy intézkedéseket hozzon az emberi jogok védelme érdekében. Ezek között szerepelt többek között az EK- és az EU szerződők preambuluma, melyek szentesítik az emberi jogok tiszteletben tartását és e tekintetben az egyezmény szerepét; az EK-Szerződés európai polgárság intézményét bevezető rendelkezései; valamint az EK-Szerződés 130u. cikkének (2) bekezdésére is hivatkozik, amely az emberi jogok tiszteletben tartását a fejlesztési együttműködés céljai között említi.

⁴⁵⁹ A 308. cikk ismertetését lásd „*A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben*” című fejezetben.

⁴⁶⁰ 2/94 vélemény 23. és 25. pontok

⁴⁶¹ 2/94 vélemény, 26. pont. A Bíróság e megállapításának alátámasztása érdekében a 2/91 vélemény 7. pontjára hivatkozott.

⁴⁶² 2/94 vélemény, 27. pont

⁴⁶³ Szalayné Sándor Erzsébet a vélemény ezen részének, valamint az AETR ítélet és a 2/91 vélemény együttes olvasatának alapján azt a következtetést vonja le, hogy minden olyan esetben, amikor a közösségi jog a Közösség valamely szervének egy konkrét, befelé irányuló tevékenységre ad felhatalmazást, ez magában foglalja az adott cél eléréséhez szükséges nemzetközi kötelezettségek vállalására vonatkozó felhatalmazást is, anélkül, hogy erről külön rendelkeznie kellene. (Szalayné Sándor Erzsébet, Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez – néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok viszonyáról az Európai Közösség Bíróságának 2/94-es véleménye kapcsán, *Acta Humana* (1998) No. 32. 20 – 31. o., a továbbiakban: Szalayné Sándor Erzsébet [1998]) Számomra – a fent elemzett, beleértett külső hatáskörökkel kapcsolatos esetek alapján – úgy tűnik, hogy e megállapítás *főszabály szerint* igaz, azonban

A Bíróság megállapította, hogy a 235. cikk az átruházott hatáskörök elvén alapuló intézményi rend szerves részét képezi, így ennek alapján nem lehet a Közösség hatásköreit az EK-Szerződés rendelkezéseinek összességéből eredő általános kereten túl kiterjeszteni. *E cikk semmi esetre sem szolgálhat alapul olyan rendelkezések elfogadásához, amelyek következményeiket tekintve a Szerződés módosításához vezetnének, az ott e célra meghatározott eljárás megkerülésével.*⁴⁶⁵

Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy – habár maga is hangsúlyozta, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása (a tagállamok és a közösség dokumentumai, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében) a közösségi jogi aktusok jogszerűségének feltétele – *az egyezményhez történő csatlakozás az emberi jogok védelmére vonatkozó jelenlegi közösségi rendszer lényegi megváltoztatását kívánná meg*, amennyiben a Közösségnek egy különálló nemzetközi intézményrendszerbe kellene beilleszkednie, valamint az egyezmény összes rendelkezését be kellene építeni a közösségi jogrendbe.⁴⁶⁶ Az emberi jogok védelmére vonatkozó közösségi rendszer ilyen mértékű megváltoztatása alkotmányos jelentőséggel bírna, és jellegénél fogva túllépné a 235. cikk kereteit. Ez csak az EK-Szerződés módosításával lenne megvalósítható. Ennélfogva a közösségi jog jelen állapotában a Közösségnek nincs hatásköre az egyezményhez történő csatlakozásra.⁴⁶⁷

Észre kell vennünk, hogy az eddigiekben vizsgált legtöbb esetben a központi kérdés a Közösség külső hatáskörének kizárólagossága volt. Ezzel szemben a 2/94 vélemény fő problematikáját nem a hatáskör természetének meghatározása képezte,

előfordulhatnak kivételes esetek. Erre szolgál példaként az 1/94 vélemény, amelyben a Bíróság kimondta, hogy önmagából a belső jogalkotási felhatalmazást adó szerződéses rendelkezésekből nem vezethető le a Közösség külső hatásköre, mivel a letelepedési joggal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos fejezetek nem tartalmaznak semmilyen rendelkezést, amely kiterjeszti a Közösség hatáskörét „a nemzetközi jog hatálya alá tartozó kapcsolatokra”.

⁴⁶⁴ 2/94 vélemény, 28. pont

⁴⁶⁵ 2/94 vélemény, 30. pont

⁴⁶⁶ 2/94 vélemény, 34. pont

⁴⁶⁷ 2/94 vélemény, 36. pont. A vélemény természetesen nem csak a Közösség külső hatásköre határainak meghatározása, hanem az emberi jogok közösségi védelmének további fejlődése szempontjából is lehetőséggel bír. E kérdéssel – mivel a disszertáció központi témájától meglehetősen távol áll – a 2/94 vélemény értékelésénél nem kívánok foglalkozni, e problémakörrel kapcsolatos részletes vizsgálódást lásd többek között: Arnall, Anthony, *Left to its own devices? Opinion 2/94 and the protection of Fundamental Rights in the European Union*, In: Dashwood, Alan, – Hillion, Christophe, *The General Law of EC External Relations* (Sweet & Maxwell, London, 2000) 61 – 78. o. (a továbbiakban: Arnall [2000]), Cremona, Marise, *The EU and the External Dimension of Human Rights Policy*, In: Konstadinidis, Stratos V. (ed.), *A people's Europe : a concept into content* (Ashgate, Aldershot, 1999), 155. o.

hanem azon előkérdés eldöntése, hogy a Közösség egyáltalán rendelkezik-e hatáskörrel az Egyezményhez való csatlakozáshoz.

Az eddig vizsgált döntésekhez képest a legfőbb eltérést az jelentette, hogy jelen vélemény értelmében a Közösség *sem kifejezett, sem beleértett* hatáskörrel nem rendelkezik az egyezményhez való csatlakozáshoz. A vélemény tehát nem a közösség beleértett hatáskörére vonatkozó, a Bíróság esetjogában eddig kimunkált elvek továbbfejlesztése szempontjából bír jelentőséggel, hanem a beleértett külső hatáskörök doktrínája és a 235. cikk viszonyának tisztázása szempontjából.⁴⁶⁸ Láthattuk, hogy a Bíróság érvelésének első lépésében kizárta a Közösség beleértett külső hatáskörének meglétét és ezután kezdte (érvelésének második szakaszában) vizsgálni, hogy a 235. cikk felhatalmazza-e a Közösséget az egyezményhez történő csatlakozásra. Ebből az érvelési folyamatból azt a következtetést lehet levonni, hogy a 235. cikk „nem része a beleértett külső hatáskörök doktrínájának”,⁴⁶⁹ vagyis e cikk rendeltetése az, hogy hatáskört biztosítson a Közösségnek abban az esetben, ha a hatáskör gyakorlása az EK-Szerződés céljainak eléréséhez *szükséges* és az EK-Szerződés valamely specifikus rendelkezése – kifejezett vagy implicit módon – nem ruházza fel a Közösséget cselekvési lehetőséggel.⁴⁷⁰ Számomra a Bíróság érvelése azt sugallja, hogy ha a Közösség a beleértett külső hatáskörrel rendelkezik arra, hogy részese legyen valamely megállapodásnak, akkor e megállapodás megkötésének (jelen esetben az ahhoz való csatlakozásnak) a megfelelő jogalapját nem a 235. cikk, hanem az EK-Szerződés valamely belső jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezése fogja képezni. Ezt a megállapítást az 1/94 vélemény is alátámasztja, amelyben a Bíróság megállapította, hogy önmagában a 235. cikk nem alapozhatja meg a Közösség kizárólagos beleértett külső hatáskörét.⁴⁷¹

A jogirodalomban kritikus a 2/94 vélemény megítélése; a döntést leginkább amiatt bírálják, hogy a Bíróság nem vizsgálta, *szükséges-e* az egyezményhez történő csatlakozás az EK-Szerződés céljainak elérése érdekében (vagyis a 308. cikk megfelelő felhatalmazásként szolgálna-e a csatlakozáshoz), hanem kikerülte e vizsgálódást, hivatkozva arra, hogy a csatlakozás a közösségi rendszer lényegi

⁴⁶⁸ Egyben ez a vélemény volt a Bíróság első olyan döntése, amelyben meghatározta a 308. cikk alkalmazhatóságának határait. Schütze [2003] *i. m.* 93. o.

⁴⁶⁹ Eeckhout [2004] *i. m.* 85. o.

⁴⁷⁰ *i. m.* 86. o.

⁴⁷¹ 1/94 vélemény, 88. pont. Habár meg kell jegyeznünk, hogy e véleményben lefolytatott elemzés nem elsősorban a beleértett hatáskör meglétének, hanem a természetének (azaz kizárólagos vagy nem kizárólagos voltának) megállapítására irányult.

megváltoztatását kívánná meg.⁴⁷² Eeckhout szerint, mivel a közösségi intézményeknek kötelessége annak biztosítása, hogy jogi aktusaik ne sértsék meg az emberi jogokat, ebből következően hatáskörrel is rendelkezniük kell arra, hogy intézkedéseket hozzanak az emberi jogok védelme érdekében.⁴⁷³ A Közösség tehát kötelezheti magát arra, hogy a ráruházott hatásköreinek keretein belül alávesse magát egy nemzetközi, emberi jogok védelme céljából létrejött szervezet szabályainak, abból a célból, hogy a jogalkotási és végrehajtási aktusai megfeleljenek a nemzetközi szintű emberi jogvédelmi elvárásoknak.⁴⁷⁴ A vélemény azonban – éppen amiatt, hogy a Bíróság megkerülte a 235. cikk szerinti „szükségesség” vizsgálatát – úgy is értelmezhető, mint amely nem zárja ki, hogy a Közösség rendelkezik hatáskörrel az egyezményhez való csatlakozáshoz,⁴⁷⁵ csak éppen az „alkotmányossági korlátok” miatt nem gyakorolhatja a Közösség e potenciális hatáskörét. Éppen ezért a vélemény megválaszolatlanul hagyta azt a kérdést, hogy a 235. cikk alkalmas jogalaként szolgálna-e abban az esetben, ha a Közösség nem az emberi jogi egyezményhez kívánná csatlakozni, hanem *egyéb módon* (például egy másik egyezményhez csatlakozva) kívánná fellépni az emberi jogok védelme érdekében.⁴⁷⁶ Szalayné Sándor Erzsébet szerint a Bíróság nemleges döntése ugyan ellentmond az egyenes logikának, hiszen az alapjogok nagy része már az íratlan közösségi jog részét képezi, ugyanakkor mégis egyet lehet érteni azzal, hogy ilyen nagy horderejű kötelezettségvállaláshoz – tekintet nélkül a 235. cikkben foglalt felhatalmazásra – az egyes tagállamok konkrét alkotmányjogi felhatalmazására van szükség. A Közösség alapító szerződésének megfelelő módosítása nélkül tehát nincs mód az emberi jogi egyezményhez való csatlakozásra.⁴⁷⁷ A Lisszaboni Szerződésben már sor került e módosításra, ugyanis az (új) EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.” Meglátásom szerint azonban nem zárható ki, hogy amennyiben

⁴⁷² Arnulf [2000] *i. m.* 71 – 72. o., Eeckhout [2004] *i. m.* 86. o., Schütze [2003] *i. m.* 94. o.

⁴⁷³ Eeckhout, Piet, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 5. 945 – 994. o., 984 – 985. o.

⁴⁷⁴ Eeckhout [2004] *i. m.* 86. o.

⁴⁷⁵ „[at] no point in that Opinion did the Court suggest that the protection of human rights was not an objective of the Community, nor did it say that the Community lacked competence to legislate in the field of human rights.” (Alston - Bustelo - Heenan [1999] *i. m.* 24 – 25. o.)

⁴⁷⁶ Bartels, Lorand, *Human rights conditionality in the EU's international agreements* (Oxford University Press, New York, 2005), Cannizzaro, Enzo, The Scope of the EU Foreign Policy Power – Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses?, In: Cannizzaro, Enzo (ed.), *The European Union as an actor in international relations* (Kluwer, The Hague, 2002), Eeckhout [2004] *i. m.* 86. o., Koutrakos [2006] *i. m.* 131. o.,

⁴⁷⁷ Szalayné Sándor Erzsébet [1998] *i. m.* 31. o.

ténylegesen sor kerülne a csatlakozásra, a Bíróság elé újabb vélemény iránti kérelem fog érkezni az alapító szerződések (az EUSZ, illetve az EUMSZ) Egyezményrel való összeegyeztethetőségére, illetve az Egyezmény keretében a tagállami és a közösségi hatáskörök megosztására vonatkozóan.

4. 8. A vizsgált döntések alapján nyert következtetések

E fejezet központi kérdése az volt, hogy a Közösség a beleértett hatáskörök doktrínája alapján milyen feltételek fennállása esetén rendelkezik külső hatáskörrel, és ugyanezen elv alapján milyen esetekben állapítható meg, hogy ez a külső hatáskör kizárólagos. A beleértett külső hatáskörök doktrínáját a Bíróság esetjoga tette a Közösség jogrendjének részévé, éppen ezért e fejezetben a Bíróságnak a Közösség beleértett külső hatáskörével foglalkozó leglényegesebb döntésit ismertettem és elemeztem.

A Bíróság első alkalommal az AETR ítéletében mondta ki azt, hogy a Közösség – kifejezett szerződéses rendelkezés hiányában – rendelkezhet ún. beleértett külső hatáskörrel nemzetközi megállapodások megkötésére azokon a területeken, amelyeken a Közösség intézményei már olyan belső közösségi jogi normákat alkottak, amelyek alkalmazását érinthetik a tagállamok nevében külön-külön (vagy akár együttesen) megkötött nemzetközi egyezmények. A Közösség külső hatásköre ebben az esetben kizárólagos, vagyis a tagállamok az ilyen tárgykört szabályozó nemzetközi egyezményeket *a Közösséggel együttesen fellépve sem* köthetik meg.

4. 8. 1. A beleértett külső közösségi hatáskörök típusai az AETR ítélet és az 1/76 vélemény értelmében

Az e fejezetekben vizsgált esetek alapján – a vonatkozó jogirodalmi állásfoglalásokat is figyelembe véve – a beleértett hatáskörök doktrínájának két típusa különíthető el. Egyrészt az AETR ítélet alapján fennálló *kizárólagos* külső közösségi hatáskör, amely megállapításának előfeltétele az, hogy a Közösség az adott tárgykör tekintetében *alkosson olyan közös szabályokat*, amelyek alkalmazását *érintené* az ugyanezen tárgykörben tagállamok által megkötött nemzetközi szerződés vagy módosítaná azok hatályát. A beleértett külső hatáskörök másik típusa az 1/76

vélemény alapján meglévő – azonban nem feltétlenül kizárólagos – közösségi hatáskör, amelynek lényegi eleme nem a belső hatáskör már megtörtént gyakorlása, hanem a külső hatáskör gyakorlásának *szükségessége* valamely közösségi célkitűzés elérése érdekében. Észre kell vennünk, hogy az EK-Szerződés 5. cikkének (2) bekezdésében (jelenleg az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésében) lefektetett szubszidiaritási elv tartalma a beleértett külső hatáskörök fennállásának az 1/76 vélemény szerinti értelmezésével nagyon sok hasonlóságot mutat. Az EK-Szerződés 5. cikke (2) bekezdésének értelmében: „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, *a szubszidiaritás elvének megfelelően* a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben *a tervezett intézkedés céljait* a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt *azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.*” Éppen ezért véleményem szerint a beleértett külső hatáskörök doktrínájának az 1/76 véleményben megjelenő értelmezése a szubszidiaritás elvének a szabályozás külső dimenziójában történő megnyilvánulásaként – vagyis a külső szereplők (vagyis harmadik államok, ill. nemzetközi szervezetek) irányába történő szabályozás hatáskörmegosztásának vezérelveként – fogható fel.

A későbbi ügyekben a Bíróság már tovább pontosította azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén – a beleértett külső hatáskörök doktrínájának előbb ismertetett kétfajta értelmezése alapján – a Közösség külső hatásköre megállapítható. Így az 1/94 véleményben egyértelművé tette, hogy az 1/76 vélemény szerinti beleértett hatáskör akkor válik *kizárólagossá*, ha az adott tárgykörben *a belső hatáskört csak a külső hatáskör egyidejű gyakorlásával lehet hasznosan gyakorolni*, vagyis a közösségi célkitűzés megvalósításának *„elválaszthatatlanul kapcsolódnia kell”* a nemzetközi megállapodás megkötéséhez.

A Bíróság későbbi döntéseiben kísérletet tett azon kritériumok meghatározására is, amelyek alapján eldönthető, hogy egy nemzetközi megállapodás az AETR ítélet értelmében mikor érinti a belső közösségi szabályokat, illetve módosítja azok hatályát. A 2/91 és az 1/94 vélemény alapján megállapítható fő vezérelvek a következők:

1.) A tagállamok nemzetközi szerződésai *nem csupán egy közösségi politika keretében kibocsátott belső szabályok működését érinthetik (illetve módosíthatják*

azok hatályát), hanem a Közösség intézményei által kibocsátott egyéb belső közösségi jogi aktusokét is.

2.) A csupán a közösségi jog által megkívánt védelem *minimumkövetelményeit rögzítő irányelvek nem tekinthetők olyan „közös szabályoknak”*, amelyek az AETR ítélet értelmében megalapoznák a Közösség kizárólagos külső hatáskörét

3.) Ha a kérdéses nemzetközi egyezmény olyan területet szabályoz, ahol a Közösség teljes jogharmonizációt valósított meg, vagy legalábbis amely területet *a még teljesebb harmonizáció érdekében fokozatosan elfogadott közösségi szabályok már nagy részben lefedtek*, akkor a Közösség abban az esetben is kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a megállapodás megkötésére, ha *annak rendelkezései és a belső közösségi szabályok között nincsen összeütközés*.

4.) A 3.) eseten kívül a Közösség beleértett külső hatáskörének kizárólagosságát a belső közösségi szabály és a nemzetközi megállapodás közötti *konfliktus* alapozhatja meg. Konfliktus akkor keletkezhet, ha: *a.)* a Közösség belső jogalkotási aktaiba harmadik országok állampolgáraival szemben alkalmazandó bánásmódra vonatkozó rendelkezést illesztett be, *vagy b.)* kifejezetten felruházta intézményeit a harmadik országokkal folytatott tárgyalásra vonatkozó hatáskörrel.

5.) Önmagában a belső jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezésekből – sem akkor, ha kifejezetten a vitatott nemzetközi egyezmény szabályozási körébe eső területen adnak felhatalmazást, sem akkor, ha általános jogalkotási felhatalmazást fogalmaznak meg – nem lehet a Közösség kizárólagos külső hatáskörét levezetni.

6.) A kizárólagos közösségi hatáskört – az adott tárgykörre vonatkozó belső szabályok hiányában – arra hivatkozva sem lehet megállapítani, hogy a tagállamoknak a harmadik országokkal kötött kétoldalú megállapodásokon alapuló külpolitika folytatására vonatkozó szabadsága az EK-Szerződés valamely célkitűzésének megvalósítását akadályozná és ezzel a belső piac működésének gátját jelentené.

4. 8. 2. A beleértett külső hatáskörök és az EK-Szerződés 308. cikkének kapcsolata

A 2/94 vélemény abból a szempontból bírt jelentőséggel, hogy tisztázta a Közösség beleértett külső hatásköreinek és az EK-Szerződés 308. (korábbi 235., jelenleg az EUMSZ 352.) cikke szerinti kiegészítő közösségi hatáskör viszonyát. A véleményből

azt a következtetést lehet levonni, hogy a 308. cikk „nem része a beleértett külső hatáskörök doktrínájának”; e cikk rendeltetése az, hogy hatáskört biztosítson a Közösségnek abban az esetben, ha a hatáskör gyakorlása az EK-Szerződés céljainak eléréséhez *szükséges* és az EK-Szerződés valamely specifikus rendelkezése – kifejezett vagy implicit módon – nem ruházza fel a Közösséget cselekvési lehetőséggel. Ha tehát a Közösség a beleértett külső hatáskörrel rendelkezik arra, hogy részese legyen valamely megállapodásnak, akkor e megállapodás megkötésének (vagy az ahhoz való csatlakozásnak) a megfelelő jogalapját nem a 308. cikk, hanem az EK-Szerződés valamely *belső jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezése* fogja képezni.

4. 8. 3. A beleértett külső hatáskörök és a tagállamok együttműködési kötelezettsége

A Bíróság az AETR ítéletében kimondta, hogy az EGK-Szerződés 5. (később az EK-Szerződés 10. cikkében, jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében) foglalt együttműködési kötelezettség értelmében a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a Közösség beleértett külső hatáskörök doktrínája értelmében fennálló kizárólagos külső hatáskörét. A 2/91 véleményében a Bíróság a megosztott hatáskörgyakorlás tekintetében is összekapcsolta a tagállamok 5. cikk szerinti együttműködési kötelezettségét a beleértett külső hatáskörök doktrínájával. Meglátásom szerint az AETR ítéletben és a 2/91 véleményben foglalt megállapítások alapján a tagállamok külső hatáskörgyakorlással kapcsolatos együttműködési kötelezettségének két dimenziója különíthető el. Egyrészt a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a Közösség *kizárólagos külső hatáskörét*, vagyis *kötelesek tartózkodni minden olyan nemzetközi kötelezettségvállalástól*, amely hátrányosan érintheti a – bármely szerződéses felhatalmazás alapján meghozott – *belső közösségi jogi szabályok* alkalmazását. A *megosztott hatáskörök* gyakorlása során pedig az együttműködési kötelezettség abban áll, hogy a tagállamok a nemzetközi egyezmények megkötésére irányuló eljárás és az egyezmények végrehajtása során kötelesek *a Közösséggel teljes mértékben együttműködni*.

V. FEJEZET
A KÖZÖSSÉG BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖREINEK
MEGHATÁROZÁSA AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG LEGÚJABB
DÖNTÉSEIBEN

Az előző fejezetben azokat a döntéseket elemeztem, amelyekben a Bíróság a közösségi jogelvek részévé tette a beleértett hatáskörök doktrínáját, illetve meghatározta azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetében a Közösség beleértett külső hatáskörrel rendelkezik. Jelen fejezetben az kívánom vizsgálni, hogy a Bíróság legújabb döntéseiben mennyiben maradt hű korábbi ítélkezési gyakorlatához, illetve mennyiben gondolta át a beleértett hatáskörök doktrínájának feltételrendszerét. Ezen esetek kapcsán alkalmam nyílik arra is, hogy a doktrína érvényesülésének eljárásjogi vetületét is vizsgálhassam. Az ügyek egy része ugyanis az EK-Szerződés 226. (jelenleg az EUMSZ 258.) cikke szerinti eljárás keretében került a Bíróság elé, így választ kaphatunk arra a kérdésre is, hogy miként kényszeríthető ki a Közösség beleértett külső hatásköreinek megsértése.

5. 1. Az *Open skies*-ítéletek- a beleértett kizárólagos közösségi hatáskör megsértésének kikényszerítése

5. 1. 1. Az *Open skies* történet

Az ún. *Open-Skies* esetek⁴⁷⁸ előtörténete még a második világháborút követő időszakra nyúlik vissza, amikor több olyan állam, amely később az Európai Közösség tagja lett, kétoldalú légitársasági egyezményt (úgynevezett *Open skies* egyezményt) kötött az Egyesült Államokkal.⁴⁷⁹ A szerződő felek ezeket a légitársasági egyezményeket a kilencvenes évek elején módosították: bizonyos cikkelyek, illetve az egyezmények mellékletei úgy változtak meg, illetve úgy egészültek ki, hogy a módosított egyezmények megfeleljenek az amerikai légitársasági politikának,⁴⁸⁰ valamint beiktattak több megállapodásba egy külön mellékletet is a számítógépes helyfoglalási rendszer alapelveiről. Ezen kívül a kétoldalú egyezmények tartalmaztak egy olyan rendelkezést (a továbbiakban: *nemzeti záradék*), amely a működési engedélyek és a szükséges technikai engedélyek megadását mindkét szerződő fél számára attól a feltételtől teszi függővé, hogy a szerződő felek által meghatározott légitársasági vállalkozások felett a tulajdonosi és a tényleges ellenőrzési jogokat többségi részben a szerződő felek, illetve a szerződő felek állampolgárai gyakorolják.

E folyamattal párhuzamosan a belső piac fokozatos létrehozása érdekében⁴⁸¹ a Tanács – az EK-Szerződés 80. (később a 84., jelenleg az EUMSZ 100.) cikkének (2) bekezdése alapján – három „intézkedéscsomagot” bocsátott ki, amelyeknek célja, hogy biztosítsák a légi közlekedés terén a szolgáltatások szabad mozgását és a közösségi versenyszabályoknak e szektor területén történő alkalmazását.

⁴⁷⁸ C-466/98 *Bizottság kontra Egyesült Királyság* [2002] ECR I-9427., C-467/98 *Bizottság kontra Dánia* [2002] ECR I-9519., C-468/98 *Bizottság kontra Svédország* [2002] ECR I-9575., C-469/98 *Bizottság kontra Finnország* [2002] ECR I-9627. C-471/98 *Bizottság kontra Belgium* [2002] ECR I-9681., C-472/98 *Bizottság kontra Luxemburg* [2002] ECR I-9741., C-475/98 *Bizottság kontra Ausztria* [2002] ECR I-9797., C-476/98 *Bizottság kontra Németország* [2002] ECR I-9855., C-29/99 *Bizottság kontra Tanács* [2002] ECR I-11221, C-523/04 *Bizottság kontra Hollandia* [2007] EBHT I-03267. A Bíróság döntését (a 43. cikk megsértését vizsgáló részt kivéve) a továbbiakban a C-476/98, *Bizottság kontra Németország* ítélet alapján fogom ismertetni.

⁴⁷⁹ C-476/98 15. pont

⁴⁸⁰ Így a légi közlekedés liberalizációjának szellemében a módosított egyezmények kötelezték mindkét szerződő felet, hogy tegyen meg minden szükséges intézkedést a diszkrimináció minden formája és a légitársasági vállalatok versenykorlátozó gyakorlatainak elkerülése végett, kibővítették a tagállamok légitársasági jogosultságait.

⁴⁸¹ Az Egységes Európai Okmány eredeti 8a. (később az EK-Szerződés 14., jelenleg az EUMSZ 26.) cikke rendelkezett arról, hogy a belső piac fokozatos létrehozása érdekében fontos a légitársasági politika megalkotása 1992. december 31-ig.

A Bizottság úgy vélte, hogy az egyes tagállamok által különböző tartalommal megkötött kétoldalú egyezmények veszélyeztethetik a Közösség légiközlekedési politikájának az egységességét és hatékony működését (ezen belül is legfőképpen a „harmadik intézkedéscsomagot” alkotó rendeletekben⁴⁸² foglalt szabályok alkalmazhatóságát). Éppen ezért a 90-es évek elején kérte a Tanácsot, hatalmazza fel arra, hogy a Közösség nevében a tagállamok és az Egyesült Államok kétoldalú egyezményeivel megegyező tárgykört szabályozó légiközlekedési egyezmény megkötéséről folytathasson tárgyalásokat, amely hatályba lépését követően felváltaná a korábbi kétoldalú megállapodásokat.⁴⁸³ A Bizottság e javaslatának értelmében az egyezmény megkötésének jogalapját az *EK-Szerződés 133. cikke* (jelenleg az EUMSZ 207. cikke) képezte volna, mivel szerinte a légiközlekedési szabályokat tartalmazó, kereskedelmi politikával kapcsolatos nemzetközi egyezmények megkötése a közös kereskedelempolitika tárgykörébe tartozik. A Bizottság végül 1996-ban megkapta a tanácsi felhatalmazást, de nem az EK-Szerződés 133. cikkében, hanem a 84. (később 80., jelenleg az EUMSZ 100.) cikkének (2) bekezdésében⁴⁸⁴ foglalt rendelkezés alapján.⁴⁸⁵

1998-ban a Bizottság az EK-Szerződés 226. cikke szerinti eljárás keretében⁴⁸⁶ keresettel fordult a kétoldalú egyezményekben részes tagállamok ellen, az alábbi jogsértésekre hivatkozva:

1.) A tagállamok azzal, hogy a kilencvenes években a módosított Open skies egyezményeket megkötötték az Egyesült Államokkal, megsértették az EK-Szerződés

⁴⁸² A harmadik intézkedéscsomagot három rendelet alkotja: A Tanács 2407/92/EGK rendelete a légifuvarozók engedélyezéséről, *HL L 240., 1992.8.24., 1-7. o.*, A Tanács 2408/92/EGK rendelete a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról, *HL L 240., 1992.8.24., 8-14. o.*, A Tanács 2409/92/EGK rendelete a légi szolgáltatások vitel- és tarifadíjairól, *HL L 240., 1992.8.24., 15-17. o.*

⁴⁸³ Communication from the Commission to the Council – Air Transport Relations with Third Countries, COM (92) 434 FINAL, *OJ C 216, 1993. 8. 11. 15. o.*

⁴⁸⁴ E rendelkezés szerint: „A Tanács egyhangúlag határozhat arról, hogy lehet-e, és ha igen, milyen mértékben és milyen eljárással, a tengeri és légi közlekedésre vonatkozóan megfelelő rendelkezéseket hozni.”

⁴⁸⁵ A légi közlekedés belső piacának kialakulásával, valamint az ezzel összefüggő, Tanács és Bizottság közötti vitával kapcsolatos további részletes vizsgálódást lásd: Balfour, John, *Air Transport – A Community Success Story?*, *Common Market Law Review*, Vol. 31. (1994) No. 5. 1025 – 1053. o., Close, George, *External Relations in the Air Transport Sector: Air Transport Policy or the Common Commercial Policy?*, *Common Market Law Review*, Vol. 27. (1990) No. 1. 107 – 127. o., Eeckhout [1996] *i. m.* 85 – 118. o.

⁴⁸⁶ A 226. cikk értelmében „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére.”

Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.”

5. és 52. cikkeiből (később 10., jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdéséből és később 43., jelenleg az EUMSZ 49. cikkéből), valamint a 2407/92, 2408/92, 2409/92, 2299/89,⁴⁸⁷ 3089/93⁴⁸⁸ és a 95/93⁴⁸⁹ rendeletekből eredő kötelezettségeiket.

2.) Másodlagosan pedig annak megállapítását kérte a Bizottság, hogy a tagállamok – mivel a korábbi kétoldalú egyezményeik módosítása során nem szüntették meg az egyezmények közösségi joggal ellentétes rendelkezéseit – nem teljesítették az EK-Szerződés 307. (jelenleg az EUMSZ 351.) cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeiket.⁴⁹⁰

A Bíróság ítéletének indoklásában külön vizsgálta a Közösség kizárólagos külső hatáskörének megsértését egyrészt az 1/76 vélemény, másrészt az ERTA-ítélet alapján.

5. 1. 2. A Közösség külső hatáskörének megsértése az 1/76 véleményben foglalt értelmezés szerint

A Bizottság hangsúlyozta, hogy a Közösség az 1/76 vélemény értelmében *kizárólagos hatáskörrel rendelkezik mindazon nemzetközi szerződések megkötésére, amelyek szükségesek a Közösség valamely céljának megvalósításához.* Úgy vélte, a szolgáltatások szabad áramlásának megvalósítása a légi közlekedés területén elválaszthatatlan a tagállamok és a harmadik államok honosaival való elbánás vonatkozásában, mivel a légiközlekedési szolgáltatások természetükből fakadóan határon átnyúlóak.⁴⁹¹ A tagállamok által külön-külön megkötött és éppen ezért eltérő tartalmú kétoldalú egyezmények a diszkriminatív intézkedéseket, versenyt korlátozó magatartásokat és a közös piac sérelmét eredményezhetik.⁴⁹² Az ilyenfajta torzító

⁴⁸⁷ A Tanács 2299/89/EGK rendelete a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról, *HL L 220.*, 1989.7.29., 1–7. o.

⁴⁸⁸ A Tanács 3089/93/EGK rendelete a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról szóló 2299/89/EGK rendelet módosításáról, *HL L 278.*, 1993.11.11., 1–9. o.

⁴⁸⁹ A Tanács 95/93/EGK rendelete a Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól, *HL L 14.*, 1993.1.22., 1–6. o.

⁴⁹⁰ A Bíróság a keresetet ilyen tartalommal a nyolc beperelt tagállam közül hét ellen nyújtotta be, az Egyesült Királyság elleni keresete csak a 43. cikk megsértését tartalmazta.

⁴⁹¹ C-476/98, 72. pont

⁴⁹² A kétoldalú megállapodások ugyanis lehetővé teszik az USA számára, hogy vállalatai működhesse a Közösségen belüli piacon, anélkül téve azonban mindezt, hogy a közös piac szabályai által megfogalmazott kötelezettségeket teljesítenie kellene. Így az USA vállalatai kedvezőbb versenyhelyzetbe kerülnek a megállapodásban nem részes tagállamok vállalataival szemben.

hatások elkerülése is csak úgy érhető el, ha a Közösség köti meg az említett megállapodásokat az Egyesült Államokkal.⁴⁹³

A Bíróság szerint jelen esetben nem állapítható meg a Közösség kizárólagos külső hatásköre az 1/76 vélemény alapján. Ennek oka egyrészt az, hogy az EK-Szerződés egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy az intézmények az általuk megállapított közös szabályokban megszervezzék az USA-val szembeni összehangolt cselekvést vagy a tagállamok számára előírják külkapcsolataikban követendő megközelítést a légi közlekedés szabályozására vonatkozóan. Mindemellett a légiközlekedési szolgáltatások tárgykörében kibocsátott belső közösségi normák csupán néhány rendelkezés erejéig tartalmazzak harmadik államok honosaira vonatkozó szabályokat, éppen ezért ez a körülmény sem indokolja, hogy az Open skies egyezményt a Közösség kösse meg. Mindezek alapján tehát kizárható, hogy a légiközlekedési szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása, mint célkitűzés – az 1/94 véleményben alkalmazott megfogalmazás szerint – elválaszthatatlanul kapcsolódna a Közösség külső hatáskörének gyakorlásához.⁴⁹⁴

A jogirodalomban – hasonlóképpen, mint az 1/94 vélemény esetében – vitatott annak megítélése, hogy az 1/76 vélemény szerinti hatáskört a Bíróság az Open skies ítéletekben kizárólagosnak tekinti-e vagy sem. Láthattuk, hogy a Bizottság értelmezése szerint a közösségi célkitűzések eléréséhez „szükséges” megállapodások a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A Bíróság azonban nem fogadta el a Bizottság érvelését, kimondva, hogy a légiközlekedési szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása, mint célkitűzés nem „kapcsolódik elválaszthatatlanul” a Közösség külső hatáskörének gyakorlásához. Holdgaard szerint ugyanakkor a Bíróság ezzel implicit módon elismerte: a Közösség külső hatásköre kizárólagossá válhat abban az esetben is, ha a Közösség még nem gyakorolta a belső hatáskörét, ennek feltétele az, hogy a külső hatáskör gyakorlása elválaszthatatlanul kapcsolódjon valamely közösségi célkitűzés megvalósításához. A Közösség tehát e feltétel teljesülése esetén *a priori* kizárólagos külső hatáskört szerez.⁴⁹⁵ Eeckhout ezzel szemben úgy véli, az Open skies ítéletekből sem lehet arra a következtetésre jutni,

⁴⁹³ C-476/98, 73. pont

⁴⁹⁴ C-476/98, 85 – 89. pontok

⁴⁹⁵ Holdgaard [2003] *i. m.* 384 – 385. o. Hasonlóképpen vélekedik Stadlmeier (Stadlmeier, Sigmar, *Das Ende einer Ära? Die Open Skies-Urteile des EuGH, Zeitschrift für Öffentliches Recht*, Bd. 58. (2003) Heft 2. 163 – 195. o., 188 – 189. o.).

hogy az 1/76 vélemény szerinti hatáskör kizárólagos.⁴⁹⁶ Számomra Holdgaard nézete tűnik elfogadhatóbbnak, mivel az összhangban van az 1/94 vélemény fent rögzített értelmezésével⁴⁹⁷ is, mely szerint a „szükségesség” önmagában nem, csak az „elválaszthatatlanság” teszi a Közösség hatáskörét kizárólagossá.

Tizzano főtanácsnok – a Bizottság érvelésére reflektálva – részletesen vizsgálta, hogy a „szükségesség” miért nem teszi automatikusan kizárólagossá a Közösség külső hatáskörét.⁴⁹⁸ Arra a következtetésre jutott, hogy amíg a Közösség valamelyik illetékes intézménye a Közösség külső hatáskörét az előírt formában nem ismerte el, addig ez a külső hatáskör nem tekinthető kizárólagosnak. Ezért – amíg az elismerés nem történik meg – a tagállamok továbbra is köthetnek nemzetközi megállapodást az adott területen, amennyiben az EK-Szerződés 10. cikke [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése]⁴⁹⁹ szerinti együttműködési kötelezettségüknek eleget tesznek.⁵⁰⁰ Azt azonban nem határozta meg, hogy mely intézmény és milyen eljárás keretében lenne jogosult a „szükségesség” elismerésére.

5. 1. 3. A Közösség külső hatáskörének megsértése az AETR-ítélet értelmében

A Bizottság szerint a közösségi jogalkotó a légi közlekedés liberalizálása érdekében a „harmadik intézkedéscsomag” keretében átfogó szabályokat alkotott, amelyek megteremtik a légi közlekedés belső piacán a szolgáltatások szabad mozgását. E rendeletek olyan előírásokat is tartalmaznak, amelyek vonatkoznak a harmadik államok légiközlekedési vállalataira is. A közösségi jogi normák ezen átfogó szabályozási rendszerére tekintettel a tagállamok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy a közlekedés terén kölcsönösen jogokat biztosítsanak egymásnak és harmadik államok légiközlekedési vállalatai számára a belső piacot megnyissák. Ezek a kötelezettségvállalások ugyanis *hátrányosan érintik* a „harmadik intézkedéscsomag” keretében megalkotott szabályrendszert. A Közösség ebből következően kizárólagos

⁴⁹⁶ Eeckhout [2004] *i. m.* 91. o.

⁴⁹⁷ Az 1/94 vélemény értelmezését lásd részletesen „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetben.

⁴⁹⁸ Tizzano főtanácsnok indítványa az Open skies ügyekben, EBHT [2002] I-09427, 47 – 57. pontok (A főtanácsnok egy indítványt fűzött mind a nyolc üggyhez.)

⁴⁹⁹ Jelen fejezet további részeiben az EK-Szerződés 10. cikke szerinti együttműködési kötelezettség elnevezést használom.

⁵⁰⁰ Tizzano főtanácsnok indítványa az Open skies ügyekben, 58. pont.

hatáskörrel rendelkezik e nemzetközi kötelezettségeket rögzítő szerződések megkötésére és az erre vonatkozó tárgyalások lefolytatására.

A Bíróság – eddigi ítélkezési gyakorlatához képest újszerű módon – az AETR teszt automatikus alkalmazását megelőzően egy előkérdést is vizsgált: az AETR doktrína értelmében az EK-Szerződés 84. (később 80., jelenleg az EUMSZ 100.) cikkének (2) bekezdése alapján kibocsátott belső közösségi jogi aktusok is megalapozhatják-e a Közösség kizárólagos külső hatáskörét. Holdgaard szerint ebből arra lehet következtetni, hogy a Bíróság hallgatólagosan elismerte: az AETR doktrína nem alkalmazható a közösségi hatáskörök minden területén. Az elv alkalmazhatósága az EK-Szerződés azon rendelkezésének értelmezésétől függ, amely a Közösség intézményeinek felhatalmazást ad a másodlagos közösségi jogi aktus kibocsátására. Holdgaard ezt a szemléletváltást az AETR doktrína „szektoriális megközelítésének” nevezi, megállapítva, hogy létezik olyan szektor is, ahol az EK-Szerződés kifejezetten kizárja az AETR elv alkalmazását: a 133. cikk (5) bekezdésében szabályozott, a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira vonatkozó megállapodások.⁵⁰¹ Ezek tekintetében ugyanis az EK-Szerződés kimondja, hogy „[a 133. cikk (5) bekezdése] nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi megállapodásokat tartsanak fenn vagy kössenek, amennyiben az ilyen megállapodások összhangban vannak a közösségi joggal és az egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodásokkal.” Meglátásom szerint azonban kérdéses, hogy a Bíróság ténylegesen is „az AETR hatást” (vagyis az előfoglaló hatást) kizáró rendelkezésnek tekinti a fent idézett mondatot abban az esetben, ha konkrét hatásköri kérdésben kell döntenie.⁵⁰²

A Bíróság végül megállapította, hogy a tagállamoknak a belső közösségi normák érvényesülését hátrányosan érintő nemzetközi jogi kötelezettségei veszélyeztetnék a Közösség alapvető célkitűzéseinek a megvalósítását. Éppen ezért az AETR doktrína az EK-Szerződés 84. cikkének (2) bekezdése alapján meghozott rendeletek esetében is alkalmazandó.

⁵⁰¹ Holdgaard [2003] *i. m.* 385 – 386. o. Ugyanígy ítéli meg a kérdést Cremona: (Cremona, Marise, The External Dimension of the Single Market: Building (on) the Foundations, In: Barnard, Catherine – Scott, Joanne (eds.), *The Law of the Single Market – Unpacking the Premises* (Hart Publishing, Oxford, 2002), 379. o.

⁵⁰² Az erre vonatkozó érveimet „A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága” című fejezetben már részletesen kifejtettem.

A Bíróság mindezek után – a korábbi döntései alapján – összefoglalta azokat a feltételeket, amelyek esetében a tagállamok által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek csorbíthatják vagy befolyásolhatják a belső közös jogi normák érvényesülését és ezáltal megalapozhatják a Közösség kizárólagos külső hatáskörét:⁵⁰³

„...ha a nemzetközi kötelezettségek a közös szabályok hatálya alá vagy legalábbis ilyen szabályok által jelentős részben már szabályozott tárgykörhöz tartoznak [...], a tagállamok a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak nemzetközi jogi kötelezettségeket, még akkor sem, ha semmilyen ellentmondás nincs e kötelezettségek és a közös szabályok között.”⁵⁰⁴

[...] amennyiben a Közösség belső jogi aktusai tartalmazznak harmadik államok állampolgáira vonatkozóan rendelkezéseket, vagy a Közösség intézményeit kifejezetten felhatalmazza a harmadik államokkal történő tárgyalások lefolytatására, akkor a Közösség kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik a jogi aktus által érintett terület erejéig. Ez a megállapítás akkor is érvényesül, ha a Közösség egy teljes mértékű harmonizációt valósított meg az adott területen [...].”⁵⁰⁵

A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy e feltételek alapján sértheti-e egy, a légi közlekedés terén megkötött nemzetközi megállapodás az e tárgykörben megkötött egyes közösségi jogi normákat.

5. 1. 3. 1. A 2407/92 és a 2408/92 rendeletek megsértése

A Bizottság elsőként arra hivatkozott, hogy a tagállamok által kötött egyezményekben foglalt kötelezettségvállalások az USA légiközlekedési vállalatai számára lehetővé teszik, hogy a Közösségen belüli légifolyosókat használják, anélkül, hogy a 2407/92 és a 2408/92 rendeletben meghatározott feltételeket teljesítené és ezzel megsérti ezeket a normákat. Mindez pedig a légi közlekedés belső piacán a verseny torzulásához vezethet.⁵⁰⁶

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a 2408/92 rendelet *nem érinti* a Közösség területén lévő légifolyosókat használó azon vállalkozások jogait, s ugyanígy a 2407/92 rendelet sem érinti azon légiközlekedési vállalatok engedélyének megadását amelyek

⁵⁰³ C-476/98, 104 – 106. és 108 – 110. pontok

⁵⁰⁴ Lásd a 2/91 vélemény 25 - 26. pontjait

⁵⁰⁵ Lásd az 1/94 vélemény 108. pontját.

⁵⁰⁶ C-476/98, 114. és 120. pontok

nem a Közösség vállalatai vagy nem a Közösség területén működnek. A tagállamok által kötött egyezményekben foglalt nemzetközi kötelezettségvállalások tehát nem ütköznek a 2407/92 és a 2408/92 rendeletekben foglalt szabályokba, a belső piac működésének esetleges sérelme pedig önmagában nem alapozhatja meg a Közösség kizárólagos külső hatáskörét. A Bíróság szerint az a körülmény, hogy e két rendelet nem vonatkozik harmadik államok honosaira, annak bizonyítékaként is értékelhető, hogy – a Bizottság véleményével ellentétben – a „*harmadik intézkedéscsomag*” nem tekinthető átfogó szabályozásnak.⁵⁰⁷

A Bíróság érvelése lényegében az AETR doktrínával kapcsolatos korábbi ítélkezési gyakorlatban kialakított feltétel (a Közösség akkor szerez kizárólagos külső hatáskört egy nemzetközi megállapodás megkötésére, ha az ugyanazon tárgykört szabályozó belső jogalkotási aktusába *harmadik országok állampolgáraival szemben alkalmazandó bánásmódra vonatkozó rendelkezést* illesztett be⁵⁰⁸) sematikus alkalmazásának tekinthető.⁵⁰⁹ Láthattuk, a Bíróság nem vette figyelembe a tagállami hatáskör gyakorlásának – a Bizottság által is hivatkozott – gazdasági hatását, vagyis azt, hogy a tagállamok nemzetközi megállapodásai olyan jogosultságokat biztosíthatnak harmadik államoknak, amelyek a belső piac működését torzíthatják.⁵¹⁰ Ugyanakkor a megállapodások és a rendeletek szabályozási tárgykörének eltérése nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a megállapodások „érintsék” a rendeletek hatékony érvényesülését.⁵¹¹

A Bíróság ezek után megvizsgálta a Bizottság azon érvét is, mely szerint a 2409/92, a 2299/89 és a 95/93. számú rendeletek számos, *harmadik államokra, illetve harmadik államok állampolgáraira vonatkozó rendelkezést tartalmaznak*, ami megalapozza az e rendelkezések által leszabályozott területeken a Közösség kizárólagos külső hatáskörét.

⁵⁰⁷ C-476/98, 116- 119. és 121. pontok

⁵⁰⁸ Lásd 1/94 vélemény, 96. pont.

⁵⁰⁹ Thym, Daniel, Der Binnenmarkt und die "Freiheit der Lüfte", *Europarecht*, (2003) Heft 2. 277 – 290. o. (a továbbiakban: Thym [2003]) 279 – 280. o.

⁵¹⁰ de la Rochère, Jacqueline Dutheil –Slot, Piet Jan, Case C-466/98, *Commission v. United Kingdom*; C-467/98, *Commission v. Denmark*; C-468/98, *Commission v. Sweden*; C-469/98, *Commission v. Finland*; C-471, *Commission v. Belgium*; C-472/98, *Commission v. Luxemburg*; C-475/98, *Commission v. Austria*; C-476/98, *Commission v. Germany*. (*Open skies judgments*) Judgments of the Full Court of 5 November 2002, *Common Market Law Review*, Vol. 40 (2003) No. 3. 697 – 713. o., 709 – 710. o., Thym [2003] i. m. 279. o.

⁵¹¹ Tizzano főtanácsnok indítványa az Open skies ügyekben, 85 – 88. pontok, Heffernan, Liz – McAuliffe, Conor, External Relations in the Air Transport Sector; The Court of Justice and the Open Skies Agreements, *European Law Review*, Vol. 28. (2003) 601 – 619. o., 610. o.

5. 1. 3. 2. A 2409/92 rendelet megsértése

A 2409/92. sz. rendelet 1. cikkelyének (3) bekezdése értelmében „Csak a *közösségi* légitfuvarozók lesznek feljogosítva arra, hogy új termékeket vagy a már meglévő azonos termékekénél alacsonyabb árakat vezethessenek be.” A Bíróság szerint ebből a rendelkezésből az következik, hogy a 2409/92 rendelet a harmadik államok Közösség területén működő vállalkozásainak közvetett módon megtiltja, hogy az átlagosnál alacsonyabb áron kínáljanak termékeket, vagy alacsonyabb árakat határozzanak meg. Ezáltal a közösségi törvényhozó e légiközlekedési vállalkozóknak az árszabási szabadságát korlátozza arra az esetre, amennyiben ők az ötödik szabadságot érintő jogokat gyakorolják, azaz a Közösség légifolyosóit használják. Ebből következően a Közösség a rendelet fent idézett előírása által szabályozott területen kizárólagos hatáskörrel rendelkezik arra, hogy megállapodásokat kössön harmadik államokkal és ezáltal olyan kötelezettségeket vállaljon, amelyek a nem-közösségi légiközlekedési vállalkozások árszabási szabadságára vonatkoznak. A tagállamok arra hivatkozva sem menthetik ki a jogsértésüket, hogy a módosított Open skies egyezményekben egy olyan rendelkezést iktattak be, hogy a 2409/92 rendelet hatálya alá tartozó termékekre továbbra is e rendelet előírásait alkalmazzák. A tagállamok jogsértése ugyanis pusztán abból a tényből eredően fennáll, hogy *harmadik állammal szemben egy belső közösségi jogi aktus szabályozási tárgykörébe tartozó nemzetközi kötelezettséget vállaltak. Nincs jelentősége tehát annak, hogy az egyezmény és a rendelet szabályai nem ellentétesek egymással.*⁵¹²

5. 1. 3. 3. A 2299/89 rendelet megsértése

A Bíróság szerint a 2299/89 rendelet 1. és 7. cikkeiből az következik, hogy a rendelet a harmadik államok állampolgáira is vonatkozik, amennyiben azok a Közösség területén egy, a légiközlekedési termékek foglалására szolgáló számítógépes rendszert kínálnak, illetve használnak.⁵¹³ Ez leginkább az 1. cikkből tűnik ki, melynek értelmében: „E rendeletet a Közösség területén [...] felkínált

⁵¹² C-476/98, 123 - 124. és 127. pontok

⁵¹³ C-476/98, 128. pont

és/vagy használt számítógépes helyfoglalási rendszerekre kell alkalmazni, *függetlenül a rendszerszállító jogállásától vagy állampolgárságától.*⁵¹⁴

A Bíróság szerint e rendelkezések alapján a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik a Közösség területén kínált és alkalmazott számítógépes helyfoglalási rendszerre vonatkozó megállapodások megkötése harmadik államokkal. Éppen ezért a tagállamok – azzal, hogy a kétoldalú egyezményeikbe mellékletet iktattak be a számítógépes helyfoglalási rendszer alapelveiről – olyan nemzetközi kötelezettséget vállaltak, amely a rendelet alkalmazását érinti.⁵¹⁵ A Bíróság nem fogadta el a tagállamok arra vonatkozó érveit, hogy a rendelet és a mellékletek szabályai nem ellentétesek egymással,⁵¹⁶ mondván, hogy *a jogsértés pusztán abból a tényből kifolyólag fennáll, hogy a tagállamok a számítógépes helyfoglalási rendszerekre vonatkozó tárgykörben vállaltak nemzetközi jogi kötelezettségeket.*⁵¹⁷ A tagállami kötelezettségvállalások ilyen módon történő szigorú megítélésének értelmét Tizzano főtanácsnok abban látja, hogy – ha adott pillanatban nincs is a nemzetközi megállapodás és a közösségi rendelet között ellentmondás – elképzelhető, hogy a közösségi jogalkotó ez utóbbit később módosítja. Ebben az esetben pedig nem zárható ki az a lehetőség, hogy a nemzetközi szerződés és a belső közösségi jogi norma a jövőben ütközni fog.⁵¹⁸

5. 1. 3. 4. A 95/93 rendelet megsértése

A Bizottság szerint a kétoldalú egyezmények azon rendelkezése, amely a légifolyosók használata tekintetében a felek között kölcsönösen biztosítandó tisztességes versenyfeltételekre vonatkozik, hátrányosan érinti a Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól szóló 95/93 rendelet alkalmazását. A Bíróság szerint azonban ez az előírás túlságosan általánosan van

⁵¹⁴ A 7. cikk szerint pedig „A rendszerszállítót [a rendelet] értelmében terhelő kötelezettségek *nem vonatkoznak harmadik ország légifuvarozó anyavállalatára*, ha annak számítógépes helyfoglalási rendszere nem felel meg e rendeletnek, vagy az anyavállalat a Közösség légifuvarozóit nem részesíti az e rendeletben foglaltakéval azonos bánásmódban.”, illetve „...az anyavállalatot és a részt vevő fuvarozókat terhelő kötelezettségek nem vonatkoznak egy harmadik ország légifuvarozói által ellenőrzött számítógépes helyfoglalási rendszerre, ha az anyavállalat vagy a részt vevő légifuvarozó abban az országban nem részesül az e rendeletben [...] foglaltakéval azonos bánásmódban.

⁵¹⁵ C-476/98, 129 - 130. pont

⁵¹⁶ A melléklet részét képező Memorandumban ugyanis a tagállamok rögzítették, hogy a melléklet rendelkezéseit csak abban az esetben alkalmazzák, ha azok nem ellentétesek a közösségi szabályokkal.

⁵¹⁷ C-476/98, 131. pont

⁵¹⁸ Tizzano főtanácsnok indítványa az *Open skies* ügyekben, 95. pont

megfogalmazva, így – a felek ilyen irányú szándékára vonatkozó bizonyíték hiányában – nem lehet arra következtetni, hogy az e rendelkezésben foglalt nemzetközi kötelezettségek a résidőkiosztás területére is kiterjednének. Éppen ezért a tagállamok kétoldalú egyezményei nem alkalmasak arra, hogy e rendelet szabályainak alkalmazását érintsék, így ennek alapján nem állapítható meg a Közösség kizárólagos külső hatásköre.⁵¹⁹

5. 1. 4. A beleértett külső hatáskörök megsértése az együttműködési kötelezettség elmulasztását jelenti

A Bíróság megállapította azt is, hogy a Közösség feladatainak teljesítését és az EK-Szerződésben előírt célok megvalósítását veszélyezteti, ha a tagállamok olyan nemzetközi jogi megállapodásokat köthetnek, amelynek rendelkezései sérthetik vagy befolyásolhatják a Közösség által meghozott jogi normákat. Éppen ezért a vitatott kétoldalú egyezmények megkötésével a beperelt tagállamok megsértették az EK-Szerződés 10. cikkét, mivel nem teljesítették az abból eredő együttműködési kötelezettségeiket.⁵²⁰

5. 1. 5. A letelepedés szabadsága és a beleértett hatáskörök

A Bizottság szerint az egyezményekben foglalt nemzeti záradék az EK-Szerződés 43. (jelenleg az EUMSZ 49.) cikkével⁵²¹ összeegyeztethetetlen, mert e rendelkezések – melyek a légitözlekedési jogosultságok gyakorlására vonatkozó engedélyek megadását kölcsönösen a szerződő fél állampolgárságától teszik függővé – más tagállamok állampolgárainak illetve a más tagállamokban letelepedett vállalkozásoknak nem biztosítják ugyanazt az elbánást, mint az egyezményt megkötő tagállamok állampolgárainak.⁵²² Ezzel a klauzulával ugyanis a tagállamok lehetővé tették az USA számára, hogy megtilthassa a tagállamok területén működő azon

⁵¹⁹ C-476/98, 133 – 134. pontok

⁵²⁰ C-476/98, 136 – 137. pontok

⁵²¹ A 43. cikkely értelmében a szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen a 48. cikk (2) bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint.

⁵²² A feleknek a 43. cikk megsértésére vonatkozó érveit/ellenérveit, illetve a Bíróság álláspontját a C-467/98 Bizottság kontra Dánia ítélet alapján fogom ismertetni.

légiközlekedési vállalatok közlekedési jogainak gyakorlását, amelyek nem az egyezményben részes tagállamok állampolgárainak tulajdonában állnak.⁵²³

A tagállamok hivatkoztak arra, hogy a nemzeti záradék értelmében az amerikai hatóságok jogköre az engedélyek megadása, és a tagállamok nem befolyásolhatják az amerikai hatóságokat abban, hogy hogyan alkalmazzák e rendelkezést. Hangsúlyozták továbbá, hogy a nemzeti klauzulát hagyományosan a kétoldalú nemzetközi szerződések tartalmazzák a nemzetközi jog egyik alapelveként ismert kölcsönösség elvének alapján, mivel az amerikai hatóságok csak azon államok légiközlekedési vállalatainak biztosítanak előjogokat a közlekedés terén, amelyek szintén biztosítják ugyanezen előjogokat az USA vállalatainak.⁵²⁴

A Bíróság megállapította, hogy 43. cikk vonatkozik a tagállamok területén letelepedett azon légiközlekedési vállalatokra is, amelyek egy tagállam és harmadik állam vonatkozásában teljesítenek légiközlekedési szolgáltatásokat.⁵²⁵ Az egyenlő elbánás elvét tehát ezek tekintetében is biztosítani kell.⁵²⁶ A nemzeti klauzulának azonban az a következménye, hogy a Közösség légiközlekedési vállalkozásai ki vannak zárva mindazon előnyökből, amelyek az egyes egyezményeket megkötő tagállamok és az USA közötti kötelezettségvállalásokból adódnak, míg ezeket az előnyöket az egyezményben részes tagállamok honosai élvezik. Ez a diszkrimináció pedig nem az USA hatóságainak esetleges magatartásával valósul meg, hanem azáltal, hogy a nemzeti záradék *lehetővé teszi az USA-nak azt a jogot, hogy diszkriminatív módon cselekedjen.*⁵²⁷

A Bíróság ezzel a megállapításával tulajdonképpen azt mondta ki, hogy egy tagállam nem csak akkor sértheti meg az EK-Szerződés valamely rendelkezését, ha ő maga hoz egy azzal ellentétes aktust, vagy elmulaszt megtenni egy olyan intézkedést, amelyet az EK-Szerződésből eredő kötelezettsége teljesítése érdekében meg kellett volna hoznia, hanem azzal is, ha – nemzetközi kötelezettség vállalásával – egy harmadik állam hatóságának olyan jogokat biztosít, amelyek lehetővé teszik a hatóság számára egy, a közösségi jogrendszerrel ellentétes aktus kibocsátását. Láthatjuk tehát, hogy ebben az esetben a tagállami aktus és az (esetleges!) jogsértés

⁵²³ C-467/98, 113. pont

⁵²⁴ C-467/98, 115. és 120. pontok

⁵²⁵ C-467/98, 122 - 124. pontok

⁵²⁶ C-467/98, 126 – 127. pontok. Ezt a megállapítást támasztja alá a Bíróság korábbi Saint-Gobain ítéletének 59. pontja is. (C-307/97, Saint-Gobain ZN, ECR [1999] I-6161)

⁵²⁷ C-467/98, 129. és 132. pontok

közötti kapcsolat igen távoli és közvetett. Véleményem szerint indokolt lett volna, hogy a Bizottság a keresetében ezt a jogsértést is összekapcsolja az EK-Szerződés 10. cikkéből eredő együttműködési kötelezettség elmulasztásával – ahogyan azt a másodlagos jogforrások esetében tette.⁵²⁸

Másrészt észre kell vennünk, hogy a Bizottság keresetében nem „rendelte hozzá” a 43. cikk megsértését a Közösség beleértett külső hatáskörének megsértéséhez, és ugyanígy a Bíróság sem vizsgálta egymással összefüggésben a kétfajta jogsértést. Ennek oka véleményem szerint az, hogy a Bíróság az 1/94 véleményében eleve kizárta annak lehetőségét, hogy a Közösség külső hatáskörét az EK-Szerződésnek a belső közösségi aktusok alkotására felhatalmazást adó rendelkezéseiből le lehessen vezetni. Ugyanis a 43. cikkben meghatározott célkitűzéshez is kapcsolódik az EK-Szerződésben egy olyan rendelkezés [44. cikk (1) bekezdés, jelenleg az EUMSZ 50. cikkének (1) bekezdése], amely a belső jogalkotásra ad felhatalmazást.⁵²⁹ A Bizottság tehát – valószínűsíthetően okulva az 1/94 vélemény tanulságából – az *Open skies* esetekben már „megkerülte” a Közösség beleértett külső hatásköreinek megsértésére való hivatkozást. Éppen ezért olyan indokok helyett, mint „a letelepedés szabadsága biztosításának érdekében szükséges e tárgykörben nemzetközi szerződések közösségi hatáskörben történő megkötése”, vagy „a belső jogalkotás egyben nemzetközi szerződéskötésre való felhatalmazást is jelent”, egyszerűen arra hivatkozott, hogy maga a nemzetközi kötelezettségvállalás megsértette a letelepedés szabadságának elvét rögzítő 43. cikket, anélkül, hogy bármiféle következtetést levont volna külső hatáskörök megosztására vonatkozóan. Érvelésének sikerességét bizonyítja, hogy a Bíróság jogsértőnek minősítette a nemzeti klauzulát.

5. 1. 6. Egy egységesen szabályozott európai légitársasági térség születése

A Bíróság a fent bemutatott érvek alapján megállapította, hogy a beperelt tagállamok megsértették az EK-Szerződés 10. cikkéből, valamint a 2409/92, a 2299/89 rendeletből eredő kötelezettségeiket, azáltal, hogy az USA-val szemben nemzetközi

⁵²⁸ E megállapítást alátámasztja a Bizottság keresetének tartalma a *Bizottság kontra Franciaország* ügyben (C-265/95 *Bizottság kontra Franciaország* [1997] ECR I-6959).

⁵²⁹ Eszerint „A Tanács [...] a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően irányelveket bocsát ki a letelepedési szabadság valamely meghatározott tevékenység tekintetében történő megvalósítása érdekében.”

kötelezettséget vállaltak a vitatott egyezmények keretében. Érdekes azonban megvizsgálni közelebbről, hogy a Bíróság döntése mennyire tekinthető megalapozottnak, illetőleg milyen újdonságokat mutatnak fel az *Open skies* ítéletek a beleértett külső hatáskörök doktrínájával kapcsolatos korábbi ítélkezési gyakorlathoz képest.

Kérdés, hogy az AETR doktrína szektorspecifikus alkalmazhatóságának hangsúlyozásán túl az *Open skies* ítéletek módosították-e az AETR doktrína szerinti kizárólagosságnak az eddigi ítélkezési gyakorlatban kialakított feltételrendszerét? Holdgaard szerint a Bíróság vizsgálódási módszere rugalmasabb és funkcionálisabb, mint korábbi döntéseiben. Ezt a megállapítását legfőképpen arra alapozta, hogy a Bíróság elemzése két lépcsős: először megállapítja az AETR doktrína alkalmazhatóságának általános feltételeit, és azután az egyes szabályozási területek sajátosságait figyelembe véve vizsgálja, hogy a doktrína alapján megállapítható-e a Közösség kizárólagos hatásköre.⁵³⁰

Meglátásom szerint azonban a Bíróság vizsgálódási módszere nem tért el jelentősen a korábbi ítélkezési gyakorlatában alkalmazott elemzésektől. Láthattuk, hogy a Bíróság az AETR doktrína általános feltételeinek rögzítése során csupán azokat a feltételeket foglalta össze, amelyeket a Bíróság a korábbi döntéseiben meghatározott. A Közösség kizárólagos hatáskörének megállapítása érdekében annak vizsgálatára szorítkozott, hogy az egyes rendeletek esetében e formális feltételek teljesülnek-e, és ezen túlmenően nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a tagállamok kétoldalú egyezményei ténylegesen milyen hatással vannak a belső közösségi szabályok által létrehozott rendszer megfelelő működésére.

Az *Open skies* ítéletek a korábbi ítélkezési gyakorlatban kialakított feltételrendszerhez képest annyiban jelentenek újdonságot, hogy a Bíróság – ítéleteinek a 2299/89 és a 2409/92 rendeletek megsértését indokoló részében – egyértelművé tette: a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések abban az esetben is „érintik” a belső közösségi jogi aktusokat, ha azokkal azonos területet szabályoznak;⁵³¹ nem szükséges tehát, hogy a közösségi szabályok és a nemzetközi megállapodás között ellentmondás legyen. Az ítéletekből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az AETR doktrína értelmezésének a Temple Lang által felvázolt

⁵³⁰ Holdgaard [2003] *i. m.* 386 – 387. o.

⁵³¹ Thym [2003] *i. m.* 278. o.

(fent bemutatott) lehetőségei⁵³² közül egyértelműen az elsőt tekinthetjük helytállónak, mely szerint *egy belső közösségi jogi aktus önmagában amiatt kizárja a tagállam hatáskörét, hogy a megkötendő nemzetközi megállapodás és e belső jogi norma tárgyköre azonos.*

Az Open-Skies esetek eljárásjogi szempontból is relevanciával bírnak. Ez az első olyan ügycsoport, amelyben a Bíróság a 226. cikk (jelenleg az EUMSZ 258. cikke) szerinti eljárás keretében vizsgálta a Közösség beleértett külső hatásköreinek megsértését. Ennek az elvi lehetősége eddig is fennállt, hiszen a 226. cikk szerinti „szerződésből eredő kötelezettség” fogalma alá tartoznak a tagállamoknak az EK-Szerződés rendelkezéseiből, a közösségi intézmények kötelező aktsaiból, a Közösség által kötött nemzetközi szerződésekből, a Közösség és a tagállamok által kötött vegyes szerződésekből, valamint a Bíróság által elismert általános elvekből (mint amilyen a beleértett külső hatáskörök doktrínája is) adódó kötelezettségei.⁵³³ Érdekessége ugyanakkor a Bizottság keresetének, hogy nem a beleértett hatáskör, hanem a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség és a közösségi hatáskört megalapozó másodlagos jogforrások megsértését jelöli meg tagállami kötelezettségzegésként keresetében; a beleértett külső hatáskör megsértésére történő kifejezett hivatkozás csak a keresetéhez kapcsolódó jogi érvelésben tűnik fel. Ennek oka az lehet, hogy önmagában e jogsértésre hivatkozni egy 226. cikk szerinti keresetben kockázatos, mivel a „beleértett hatáskör megsértése” igen általános jelentéstartalommal bír. Ezért – a kereset sikeressége érdekében – szükséges olyan pontos szabályokat megjelölni, amelyekből egyértelműen levezethető a tagállami kötelezettség tartalma.

Az ítéletek eljárásjogi jelentősége tehát az, hogy a Bíróság – azzal, hogy helyt adott a Bizottság keresetének (sőt részben megalapozottnak is találta azt) – meghatározta azon alkotóelemeket is, amelyeket a kikényszerítési eljárást megindító kereset tartalmaz abban az esetben, ha a Bizottság (esetleg egy másik tagállam) a beleértett külső hatáskör megsértése miatt kíván egy tagállamot perelni. Az ítéletek alapján így azt a következtetést lehet levonni, hogy a kikényszerítési kereset sikeressége akkor a leginkább valószínűsíthető, ha tartalmazza: 1.) azt (azokat) a másodlagos

⁵³² Temple Lang [1986] *i. m.* 197 – 203. o. A Temple Lang által felvázolt értelmezési lehetőségek bemutatását lásd „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetben.

⁵³³ Várnay Ernő – Papp – Mónika – Varju Márton – Bartha Ildikó, *EU-jog a tárgyalóteremben – A tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárások* (Complex, Budapest, 2006), 51. o.

jogforrás(oka)t, amelyek alkalmazását a tagállam által harmadik állammal megkötött egyezmény hátrányosan érintheti, 2.) az EK-Szerződés 10. cikkében [jelenleg az EUMSZ 4. cikkének (3) bekezdésében] foglalt együttműködési kötelezettség megsértését.

Az *Open skies* ítéletek tanulságaként végül érdemes megvizsgálni azt a kérdést, hogy az ítéletek milyen kihatással voltak a tagállamok légiközlekedési politikájuk meghatározásának tekintetében fennálló szabadságára. A Bizottság a Bíróság döntéseit követően kibocsátott egy közleményt az *Open skies* ítéletek következményeiről.⁵³⁴ A Bizottság úgy vélte, hogy az ítéletek fényében további, (a Bíróság ítélkezési gyakorlatában még nem vizsgált) másodlagos közösségi jogi aktusnak⁵³⁵ is megállapítható a pre-emptív, vagyis a tagállami külső hatáskör gyakorlást kizáró hatása. Ezen kívül kifejezetten arra kérte a tagállamokat, hogy az USA-val kötött kétoldalú egyezményeiket mondják fel és ne kössenek újabb nemzetközi megállapodásokat sem harmadik államokkal a légi közlekedés terén. E kérés meglehetősen ellenállást váltott ki a tagállamok részéről.⁵³⁶

A nyolc beperelt tagállamon kívül azonban további tagállamok is rendelkeznek az USA-val megkötött kétoldalú, közösségi jogot sértő *Open skies* megállapodásokkal (ezek is tartalmazzák ugyanis a fentieknek megfelelő nemzeti záradékot). A Bizottság négy tagállamnak – Franciaországnak, Görögországnak, Olaszországnak és Portugáliának – már indoklással ellátott véleményt is, míg Spanyolországnak, Írországnak, Magyarországnak,⁵³⁷ Lengyelországnak, a Cseh Köztársaságnak, a Szlovák Köztársaságnak és Máltának még csak felszólító levelet küldött.⁵³⁸ A Bizottság formálisan még nem zárta le az eljárást, de feltehetően nem fogja folytatni sem.⁵³⁹ Ennek oka, hogy 2007 áprilisában a Közösség kizárólagos hatáskörében megkötötte az új *Open skies* egyezményt, s az ezt kihirdető magyar törvény⁵⁴⁰

⁵³⁴ Communication from the Commission on the consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy, Brussels, 19.11.2002. COM (2002) 649 final

⁵³⁵ Lásd többek között: Regulation EC No 1593/2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, *OJ L240/1 of 7.9.2002*, Directive 96/67 of 15 October 1996 on access to the groundhandling market at Community airports, *OJ L 272 of 25.10.1996*

⁵³⁶ Stadlmeier [2003] *i. m.* 193. o.

⁵³⁷ Magyarország 1989. július 12-én írta alá a légiközlekedési egyezményt, és a 23/1990. (VIII. 13.) kormányrendelettel hirdette ki.

⁵³⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/305&format=PDF&aged=1&language=HU&guiLanguage=en>

⁵³⁹ http://ec.europa.eu/magyarorszag/press_room/press_releases/20080328_eu_usa_nyitott_egbolt_hu.htm

⁵⁴⁰ 2007. évi XLII. törvény az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről az Amerikai Egyesült Államok közötti légiközlekedési megállapodás kihirdetéséről

expressis verbis rendelkezik arról, hogy a Magyarország és az USA között megkötött kétoldalú megállapodás automatikusan a hatályát veszti, amint az új egyezmény hatályba lép.

5. 2. A Bizottság kontra Luxemburg ügy – a tagállamokkal megosztottan gyakorolt beleértett közösségi hatáskör megsértésének kikényszerítése

A *Bizottság kontra Luxemburg* ügyben⁵⁴¹ a Bíróság ismételten a közlekedéspolitika tárgykörében megkötött egyezmény vonatkozásában vizsgálta a Közösség beleértett külső hatáskörének terjedelmét és ezzel összefüggésben a tagállamok EK-Szerződés 10. cikke szerinti együttműködési kötelezettségének tartalmát.

A Tanács 1992-ben hozott határozatával⁵⁴² felhatalmazta a Bizottságot, hogy tárgyalást folytasson a folyami utasszállításra és áru fuvarozásra alkalmazható szabályokra vonatkozó, az egyik részről az Európai Gazdasági Közösség, a másik részről Lengyelország és a Dunai Konvenció szerződő államai (Magyarország, Románia, Bulgária, a volt Szovjetunió, a volt Jugoszlávia és Ausztria) közötti többoldalú megállapodásról. A Tanács e határozatát követően a Bizottság több tagállamtól – köztük a Luxemburgi Nagyhercegségtől – kérte, hogy tartózkodjanak minden olyan egyéni kezdeményezéstől, amely alkalmas a közösségi szinten indított tárgyalások megfelelő lefolyásának veszélyeztetésére, és különösen, hogy mondjanak le a már parafált vagy aláírt megállapodások megerősítéséről, valamint az új tárgyalások megnyitásáról a belvízi hajózás tárgyában a közép- és a kelet-európai országokkal. A Bizottság ezen említett felszólítását megelőzően a Luxemburgi Nagyhercegség egyénileg (azaz tagállami szinten) tárgyalásokat kezdett a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság, Románia, valamint a Lengyel Köztársaság kormányaival a belvízi úton való szállításról szóló kétoldalú egyezmények megkötéséről. A Bizottság – hivatkozva arra, hogy a luxemburgi kormány felszólítása ellenére folytatta a vitatott kétoldalú megállapodásokról való tárgyalást, megkötötte és hatályba léptette azokat – megindította az EK-Szerződés 226. (jelenleg az EUMSZ 258.) cikke szerinti jogsértési eljárást. Keresetében az EK-Szerződés 10.

⁵⁴¹ C-266/03, *Bizottsága kontra Luxemburg* EBHT [2005] I-04805

⁵⁴² A Tanács 1992. december 7-én megtartott ülése alkalmával hozott határozata (Doc. 10828/92 Trans 178 Relex 72.)

cikkének, a 3921/91/EGK rendeletnek,⁵⁴³ valamint a 1356/96/EGK rendeletnek⁵⁴⁴ a megsértését jelölte meg.

A Bizottság szerint a luxemburgi kormány megsértette a Közösségnek az AETR-doktrína értelmében fennálló kizárólagos hatáskörét, mivel a vitatott kétoldalú megállapodások – azzal, hogy lehetővé teszik egy különleges engedély ellenében a kabotázshoz való hozzáférést Luxemburgban az érintett harmadik országok fuvarozói számára – érintik a 3921/91 rendeletben lévő közös szabályokat, amelyek a Közösség tagállamaiban *teljes mértékben harmonizálják* a kabotázssengedély feltételeit. Mindemellett a 3921/91 rendelet nemcsak a közösségi fuvarozókra vonatkozik, hanem *a harmadik országok fuvarozóira* is, mivel a 6. cikke elismeri a svájci fuvarozók mannheimi egyezmény szerinti hozzáférési jogát.

A Bíróság szerint azonban a 3921/91 rendelet 6. cikkében a mannheimi egyezményen alapuló jogokra való utalás csupán annyit jelent, hogy a Közösség tudomásul veszi Svájcnak az ebből az egyezményből eredő jogait. Ebből következik, hogy a 3921/91 rendelet nem szabályozza a nem közösségi fuvarozók által valamely tagállamban belvízi úton végzett nemzeti áru fuvarozás és személyszállítás engedélyezésének feltételeit. A Közösség tehát az AETR-doktrína alapján nem szerzett kizárólagos külső hatáskört a vitatott kétoldalú megállapodásokkal szabályozott területen.⁵⁴⁵

A következő lépésben a Bíróság az EK-Szerződés 10. cikkének megsértésére vonatkozó érveket elemezte. Hangsúlyozta, hogy a 10. cikkben foglalt együttműködési kötelezettség általánosan alkalmazandó, és az nem függ az érintett közösségi hatáskör kizárólagos vagy tagállamokéval megosztott jellegétől.⁵⁴⁶

A kötelezettség keletkezésének időpontját illetően a Bíróság kimondta, hogy a tagállamokra az a különleges kötelezettség hárul, hogy cselekedjenek, vagy tartózkodjanak olyan helyzetben, amelyben a Bizottság a Tanács elé olyan javaslatokat terjeszt, amelyek az összehangolt közösségi akció kiindulópontjául

⁵⁴³ A Tanács 3921/91/EGK rendelete a nem honos fuvarozók által valamely tagállam belvízi útjain történő áru fuvarozás vagy személyszállítás feltételeinek megállapításáról (HL L 373., 1991. 12. 31. 1 - 3. o.)

⁵⁴⁴ A tagállamok közötti belvízi áru fuvarozásra vagy személyszállításra alkalmazandó közös szabályokról szóló 1356/96/EK tanácsi rendelet (HL L 175., 1996. 7. 13. 7 - 8. o.). E rendelet megsértésével kapcsolatos bírósági érvelés nem kapcsolódik a Közösség beleértett külső hatásköreinek problematikájához, így az ítélet erre vonatkozó részét nem vizsgálom.

⁵⁴⁵ C-266/03 47 - 48. és 50 - 51. pontok

⁵⁴⁶ C-266/03 58. pont

szolgálnak. Ebből következően a tagállamokat az együttműködési kötelezettség már a Közösség által – akár kizárólagosan akár a tagállamokkal megosztottan – megkötendő egyezmény hatályba lépését megelőzően – az szerződéskötési folyamat kiindulópontjaként szolgáló – nem feltétlenül kötelező – jogi aktus megszületésének időpontjától kezdve terheli.⁵⁴⁷

A Bíróság szerint jelen ügyben a Bizottságot az egyezmény megkötésére felhatalmazó tanácsi határozat jelenti a legelső lépését a Közösség és a tagállamok nemzetközi szintén történő együttműködésének. Egy olyan határozat elfogadása, amely a Bizottságot felhatalmazza, hogy a Közösség nevében többoldalú megállapodásról tárgyaljon, nemzetközi szinten összehangolt közösségi akció kezdetét jelzi, és a tagállamok számára tartózkodási kötelezettséget keletkeztet. A tagállamok tehát kötelesek megtenni minden szükséges lépést annak érdekében, hogy a közösségi cél elérését megkönnyítsék, biztosítsák a cselekvés egységét és koherenciáját,⁵⁴⁸ valamint a Közösség nemzetközi képviseletét. A Bíróság a luxemburgi kormány azon érvét nem fogadta el, hogy saját kétoldalú egyezményét csak átmeneti jelleggel kívánja hatályban tartani, – addig, amíg meg nem születik a közösségi szintű megállapodás – és kész felmondani az általa kötött kétoldalú egyezményt abban az esetben, ha a Közösség a saját nevében megkötötte a vonatkozó többoldalú közösségi egyezményt, mint ahogyan ezt a készségét ki is fejezte írásos nyilatkozatában. A Luxemburgi Nagyhercegség tehát azzal, hogy a továbbiakban is tárgyalásokat folytatott a vitatott kétoldalú megállapodásokról anélkül, hogy együttműködött vagy egyeztetett volna a Bizottsággal, megsértette az EK-Szerződés 10. cikke szerinti együttműködési kötelezettségét.⁵⁴⁹

5. 3. A 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség tartalma a *Bizottság kontra Luxemburg* ügy alapján

Ebben az ügyben – akárcsak az *Open skies* esetekben – a Bíróság szintén az EK-Szerződés 226. (jelenleg az EUMSZ 258.) cikke szerint indított kikényszerítési eljárás keretében foglalkozott a Közösség beleértett külső hatáskörének kérdésével.

⁵⁴⁷ C-266/03 59. pont

⁵⁴⁸ A kifejezés angol nyelvű megfelelője: „*coherence and consistency of the action*”. A „coherence” és „consistency” kifejezések jelentés tartalmával és egymáshoz való viszonyával jelen ítélettel is összefüggésben részletesen foglalkozik Hillion (Hillion, Christophe, *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External relations of the European Union*, in: Cremona, Marise (ed.), *Developments in EU external relations law*, (Oxford University Press, Oxford, 2008) 10 – 36. o.)

⁵⁴⁹ C-266/03 60 – 65. pontok

Láthatjuk azonban, hogy a 10. cikk szerinti Közösségi hűség elvének (vagy együttműködési kötelezettségnek) megsértésére vonatkozó bírósági érvelés az *Open skies* ítéletekben látottakhoz képest eltérő logikát mutat. Az *Open skies* ítéletekben a Bíróság – a vonatkozó másodlagos jogforrások elemzése alapján – megállapította, hogy a tagállamok megsértették a Közösség kizárólagos külső hatáskörét, és ez a jogsértés egyben azt is jelenti, hogy nem tettek eleget a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettségüknek. Ezzel szemben a *Bizottság kontra Luxemburg* ügyben elkülönítetten tárgyalta a két jogsértést; érvelésének első lépésében kizárta a Közösség kizárólagos külső hatáskörének megállapíthatóságát és az érvelés következő lépésében már csak a 10. cikk megsértését vizsgálta, méghozzá abból a szempontból, hogy a tagállam eleget tett-e annak az együttműködési kötelezettségnek, ami a Közösséggel megosztott külső hatáskörök gyakorlása következtében hárul rá. Ennek eredményeképpen meg is állapította, hogy a tagállam – ha a másodlagos jogforrás, és ezzel együtt a kizárólagos külső közösségi hatáskör megértése nem is állapítható meg – megsértette az EK-Szerződés 10. cikkét. Mindebből arra lehet következtetni, hogy a Közösség beleértett külső hatáskörének megsértésével kapcsolatos jogviták esetén – az *Open skies* ítélethez is fűzött megjegyzések fényében – a Bizottságnak – a perlés sikeressége érdekében – mindenképpen szükséges a keresetében a 10. cikk megsértésére is hivatkoznia. Jelen ítéletből ugyanis az következik, hogy a Bíróság a 10. cikk megsértésével kapcsolatban nem csupán azt fogja vizsgálni, hogy a tagállami nemzetközi jogi kötelezettségvállalás a Közösség kizárólagos külső hatáskörét nem sértette-e meg, hanem tovább folytatja a vizsgálódását abba az irányba is, hogy a megosztottnak tekinthető külső hatáskörök gyakorlása során a tagállam eleget tett-e az együttműködési kötelezettségének. Úgy vélem, a Bíróságnak ezen ügyben bemutatott érvelési logikája szintén alátámasztja a 2/91 véleményhez fűzött azon megállapításomat, hogy a tagállamoknak a Közösség beleértett külső hatáskörével kapcsolatos 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettségének két dimenziója különíthető el. Egyrészt a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a Közösség kizárólagos külső hatáskörét, vagyis kötelesek tartózkodni minden olyan nemzetközi kötelezettségvállalástól, amely hátrányosan érintheti a – bármely szerződéses felhatalmazás alapján meghozott – belső közösségi jogi szabályok alkalmazását. A megosztott hatáskörök gyakorlása során pedig az együttműködési kötelezettség abban áll, hogy a tagállamok a nemzetközi egyezmények megkötésére irányuló

eljárás és az egyezmények végrehajtása során kötelesek a Közösséggel teljes mértékben együttműködni.

Végül az ítélet további fontos hozadéka az, hogy a Bíróság ebben egyértelműen meghatározta, hogy a Közösség nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó eljárásának mely szakaszában kezdődik a tagállamok részéről a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség. Ezzel – a korábbi döntéseihez képest⁵⁵⁰ – egy jelentős lépést tett annak irányába, hogy eloszlassa a megosztott hatáskörgyakorlás során a tagállamokra háruló együttműködési kötelezettség tartalmával kapcsolatos bizonytalanságot.

5. 4. Az 1/03 vélemény – a Közösség beleértett külső hatásköre az új Luganói Egyezmény megkötésére

5. 4. 1. A vélemény iránti kérelmet megelőző események

Az Európai Közösség tagállamai – a Dán Királyság kivételével – 1968-ban Brüsszelben a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok végrehajtásáról szóló egyezményt⁵⁵¹ (a továbbiakban: Brüsszeli Egyezmény) kötötték.

A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok végrehajtásáról szóló, 1988-ban aláírt Luganói Egyezmény⁵⁵²(a továbbiakban: Luganói Egyezmény) megkötésével az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (a továbbiakban: EFTA) tagállamai, valamint az Európai Unió tagjai egymás között a Brüsszeli Egyezménnyel azonos tárgykört szabályozó megállapodást hoztak létre. A Luganói Egyezmény tehát párhuzamos a Brüsszeli Egyezménnyel, hiszen célja az, hogy a Brüsszeli Egyezmény valamely részes állama és a Luganói Egyezményben részes valamely EFTA-tagállam közötti kapcsolatokra, illetve a Luganói Egyezményben részes EFTA-tagállamok egymás közötti kapcsolataira a Brüsszeli

⁵⁵⁰ Különösen az 1/94 véleményt érte kritika amiatt, hogy nem határozta meg az együttműködési kötelezettségből a Közösség intézményeire, illetve a tagállamokra háruló pontos feladatokat. (lásd: Emiliou [1996] *i. m.* 309. o.)

⁵⁵¹ A polgári és kereskedelmi ügyekben meghozott ítéletek kölcsönös elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1968-as Brüsszeli Egyezmény (HL L 299., 1972. 12. 31. 32–42. o.)

⁵⁵² 88/592/EGK A polgári és kereskedelmi ügyekben meghozott ítéletek végrehajtásáról szóló Luganói Egyezmény (HL 1988. L 319., 1988. 11. 25. 9 - 48. o.)

Egyezmény által létrehozottal – néhány kivételt leszámítva – megegyező rendszer alkalmazását biztosítsa.⁵⁵³

A Tanács az 1997-ben tartott ülésen megbízást adott az Unió tagállamai, valamint az Izlandi Köztársaság, a Norvég Királyság és a Svájci Államszövetség képviselőiből álló ad hoc munkacsoportnak arra, hogy készítsék elő a Brüsszeli Egyezmény és a Luganói Egyezmény párhuzamos felülvizsgálatát. A megbeszéléseknek lényegében kettős célja volt: e két egyezmény rendszerének modernizációja, valamint a köztük lévő eltérések megszüntetése.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően - amely a polgári ügyekben az igazságügyi együttműködéssel kapcsolatosan új hatásköröket ruházott a Közösségre - már nem lehetett a Brüsszeli Egyezmény rendszerének az ad hoc munkacsoport által javasolt módosítását a tagállamok által a saját nevükben megkötött megállapodás útján rendezni, hanem közösségi szintű szabályozásra volt szükség.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés felhatalmazása alapján a Tanács megalkotta a megfelelő közösségi másodlagos jogforrást, a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 44/2001/EK tanácsi rendeletet,⁵⁵⁴ amely a Közösség területén a polgári és kereskedelmi ügyekben alkalmazandó általános joghatósági, valamint a határozatok elismerését és végrehajtását biztosító rendszert hoz létre. E rendelet lépett – a Dán Királyság kivételével valamennyi tagállam között – a Brüsszeli Egyezmény helyébe. Mindemellett 2002-ben a Tanács felhatalmazta a Bizottságot az új Luganói Egyezmény elfogadására irányuló tárgyalások megkezdésére, *annak a kérdésnek az érintése nélkül, hogy az új egyezmény megkötése a Közösség kizárólagos vagy a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik-e*. A hatásköri kérdések tisztázása érdekében a Tanács úgy határozott, hogy előzetes vélemény iránti kérelemmel⁵⁵⁵ fordul a Bírósághoz.⁵⁵⁶ A Bíróság – hasonlóan korábbi ítélezési

⁵⁵³ A Luganói Egyezmény és a Brüsszeli Egyezmény viszonyát részletesen elemzi Minor (Minor, Jacqueline, The Lugano Convention: Some Problems of Interpretation, *Common Market Law Review*, Vol. 27. (1990) No. 3. 507 – 519. o.)

⁵⁵⁴ A Tanács 44/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (HL 2001. L 12., 2001. 1. 16. 1 - 23. o.)

⁵⁵⁵ Az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdésében, jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdésében foglalt eljárás.

⁵⁵⁶ 1/03 vélemény (A Közösség hatásköre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötésére) EBHT [2006] I-01145. A Tanács kérelmének pontos szövege a következő: „A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló új Luganói

gyakorlatához – mind az 1/76 vélemény, mind az AETR doktrína szerinti beleértett külső hatáskör megállapításának lehetőségét vizsgálta.

5. 4. 2. A Közösség hatásköre a Luganói Egyezmény megkötésére az 1/76 vélemény alapján

A Bíróság nem találta megállapíthatónak az 1/76 vélemény értelmében annak szükségességét, hogy a Közösség kösse meg a Luganói Egyezményt, ezért azt a kérdést vizsgálta, hogy az AETR doktrína megalapozza-e a Közösség külső hatáskörét.

5. 4. 3. A Közösség hatásköre A Luganói Egyezmény megkötésére az AETR-doktrína alapján

A Bíróság azt az alapelvet figyelembe véve indult ki, hogy *a Közösség csak ráruházott hatáskörökkel rendelkezik*. Ezért a beleértett hatáskör megállapításának a tervezett megállapodás és a hatályos közösségi jog közötti viszony konkrét elemzéséből levont olyan következtetéseken kell alapulnia, amelyekből kitűnik, hogy a megállapodás megkötése a közösségi szabályokat hátrányosan érintheti.⁵⁵⁷ Véleményem szerint a ráruházott hatáskörök elvének kiindulópontként történő rögzítésének indoka többek között az lehet, hogy a Bíróság felismerte: a korábbi ítélezési gyakorlatban meghatározott feltételek⁵⁵⁸ sematikus alkalmazása alapján meghozott döntés ellentmondásba kerülhet a ráruházott hatáskörök elvével.

A Bíróság két módját különítette el a „hátrányos érintettség” kizárásának. Az első módszer a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás hatálya alá tartozó *tárgykörök terjedelmének vizsgálata és összehasonlítása*, amely egyszerűbb esetekben elegendő a közösségi szabályok bármiféle hátrányos érintettségének kizárásához. Amikor ennek alapján nem zárható ki egyértelműen a hátrányos érintettség, akkor kell megvizsgálni – ha az adott tárgykör jelentős részében már születtek közösségi szabályok – a kérdéses *szabályok jellegét és tartalmát*.⁵⁵⁹

Egyezmény megkötése teljes egészében a Közösség kizárólagos hatáskörébe vagy a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik?” (1/03 vélemény, 27. pont)

⁵⁵⁷ 1/03 vélemény 124. pont

⁵⁵⁸ Ezek felsorolását lásd a fent ismertetett Open skies ítéletekben.

⁵⁵⁹ 1/03 vélemény 125 – 126. pontok

5. 4. 3. 1. A „hátrányos érintettség” vizsgálata a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás hatálya alá tartozó tárgykörének összehasonlítása alapján

A Bíróság először azt vizsgálta, hogy az első módszer alkalmazásával megállapítható-e a „hátrányos érintettség” hiánya.

A Bírósághoz észrevételt előterjesztő tagállamok többsége úgy véli, hogy az érintett tárgykör terjedelmét a 44/2001 rendelet *jogalapjára* tekintettel kell vizsgálni. A rendelet jogalapját az EK-Szerződés 61. cikkének c.) pontja (jelenleg az EUMSZ 70. cikke) képezi, amely értelmében *„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozása céljából a Tanács intézkedéseket fogad el a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén...”*.

A Bíróság szerint azonban a közösségi szabályok jogalapja önmagában nem releváns annak vizsgálatakor, hogy valamely nemzetközi megállapodás hátrányosan érinti-e a közösségi szabályokat. Valamely belső szabályozás jogalapját ugyanis annak fő összetevője határozza meg, míg az a szabály, amelynek érintettsége vizsgálandó, akár e – belső közösségi – szabályozás járulékos összetevője is lehet. A Közösség kizárólagos hatáskörének célja többek között a közösségi jog hatékonyságának és a közösségi szabályozás révén létrehozott rendszer megfelelő működésének biztosítása, függetlenül az EK-Szerződés azon rendelkezésében előírt esetleges korlátoktól, amelyre az intézmények e szabályok elfogadása érdekében támaszkodtak.⁵⁶⁰ A belső közösségi szabályt hátrányosan érintő nemzetközi szerződések köre tehát attól függetlenül határozandó meg, hogy mi a belső jogalkotásra felhatalmazást biztosító rendelkezés tartalma és milyen mértékben korlátozza az a Közösségnek a belső szabályok megalkotására vonatkozó hatáskörét.⁵⁶¹

A Bíróság ezzel a megállapításával megerősítette – a Bíróság 1/94 véleményéből is következő – azon elvet, mely szerint a beleértett külső hatáskörök doktrínája nem azt jelenti, hogy a belső szabályalkotásra vonatkozó – Szerződésben foglalt – felhatalmazás egyben nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó felhatalmazást is jelent egyben. A belső közösségi szabályt hátrányosan érintő nemzetközi

⁵⁶⁰ 1/03 vélemény, 131. pont

⁵⁶¹ A Bíróság fenti megállapítása összhangban van az 1/94 véleményben megfogalmazott elvvel is, mely szerint a belső szabályalkotásra vonatkozó felhatalmazásból nem lehet levezetni a Közösség kizárólagos hatáskörét. (1/94 vélemény, 81. pont)

szerződések köre tehát attól függetlenül határozandó meg, hogy mi a belső jogalkotásra felhatalmazást biztosító rendelkezés tartalma. A Bíróság e megállapításának mondanivalója véleményem szerint csupán annyiban tér el az 1/94 véleményben megfogalmazott elvtől, hogy „a közösségi szabályok jogalapja önmagában nem releváns” kitétel értelmében már nemcsak akkor nem lehet az EK-Szerződés belső jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezésekből a Közösség külső hatáskörét levezetni, ha azok alapján a közösségi jogalkotó még nem bocsátott ki belső szabályokat, hanem abban az esetben sem, ha a belső jogi normák kibocsátása már megtörtént. Ezt a következtetést támasztja alá a Bíróság azon megállapítása, mely szerint: „Valamely belső szabályozás jogalapját annak fő összetevője határozza meg, míg az a szabály, amelynek érintettsége vizsgálendő, akár e – belső közösségi – szabályozás járulékos összetevője is lehet.”⁵⁶² E mondatból azt a további általános konklúziót vonhatjuk le, hogy egy nemzetközi megállapodás „fő összetevője” abban az esetben releváns, amennyiben azt kívánjuk megállapítani, hogy a Közösség a priori kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e annak megkötésére. A Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmében ugyanis egy megállapodást abban az esetben lehet az EK-Szerződés kereskedelempolitikai rendelkezései alapján megkötni, s következésképpen akkor fog a megállapodás a Közösség *a priori* kizárólagos hatáskörébe tartozni, ha annak kereskedelempolitikai célkitűzése „elsődlegesnek vagy túlnyomórészt meghatározónak” mutatkozik.⁵⁶³ Ha a kereskedelempolitikai célkitűzés csak „járulékos jellegű”, akkor a megállapodás jogalapját az EK-Szerződés más rendelkezése fogja képezni. Ezzel szemben a Bíróság 1/03 véleményében megfogalmazott, fenti megállapításából az következik, hogy nem a belső szabály „fő összetevőjét”, „elsődleges célkitűzését” kell vizsgálni akkor, ha arra a kérdésre kívánunk választ kapni, hogy egy nemzetközi megállapodás hátrányosan érinti-e annak érvényesülését. Ez az állítás azonban megfordítva is igaz: a nemzetközi megállapodásnak sem a „fő összetevőjét” kell vizsgálni annak megállapítása érdekében, hogy az összeütközésbe kerül-e a belső közösségi jogi aktussal; a két norma konfliktusát a megállapodás lényegét képező szabályozáshoz járulékosan kapcsolódó rendelkezés is megalapozhatja.⁵⁶⁴ Mindezek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy az *a priori* kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozó

⁵⁶² 1/03 vélemény, 131. pont

⁵⁶³ Lásd többek között a Bíróság 2/00 véleményét, illetve az Energy Star ítéletét.

⁵⁶⁴ Ezt a megállapítást igazolja az 1/03 vélemény alább ismertetendő azon része, amelyik a régi Luganói Egyezmény rendelkezéseit vizsgálja.

megállapodások megkötésére a Közösség azok „fő összetevőjére”, lényegi elemeire tekintettel szerez kizárólagos hatáskört, míg az AETR-doktrína szerinti kizárólagosság alapját a belső normákkal való konfliktus képezi.

A Bíróság ugyanakkor megállapítja azt is, hogy amennyiben valamely nemzetközi megállapodás a tagállamok törvényi vagy rendeleti rendelkezéseinek harmonizálását megkívánó rendelkezéseket tartalmaz olyan tárgykörben, amelyben az EK-Szerződés e harmonizálást kizárja, akkor a Közösségnek nincsen hatásköre e megállapodás megkötésére.⁵⁶⁵ Láthatjuk, hogy a Bíróság a korábbi ítélkezési gyakorlatához képest a Közösség külső hatásköréből kizárható tárgykörök újabb kategóriáját határozta meg. A Bíróság azt is egyértelművé tette, hogy a Közösség külső hatáskörének ezen korlátai magának a hatáskörnek a fennállására vonatkoznak, nem pedig annak kizárólagos jellegére.⁵⁶⁶ A Bíróság valószínűsíthetően ezzel arra kívánt utalni, hogy az ily módon kizárt területeken a Közösség semmilyen módon nem – a tagállamokkal megosztottan sem – köthet nemzetközi szerződést harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.⁵⁶⁷ Ha összevetjük a közösségi külső hatáskör e korlátját azzal az elvvel, hogy a közösségi szabályok jogalapja önmagában nem releváns annak vizsgálatakor, hogy valamely nemzetközi megállapodás hátrányosan érinti-e a közösségi szabályokat, akkor azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a Szerződésben foglalt rendelkezések csak abban az esetben jelenthetik a Közösség külső hatáskörének korlátozását, ha egy adott területen a közösségi jogharmonizációt egyértelműen kizárják. Abban az esetben tehát nem, ha az szerződéses rendelkezés megfogalmazásából (mint amilyen a „belső piac működéséhez szükséges mértékben”) esetlegesen arra lehet következtetni, hogy a belső jogalkotásra történő felhatalmazás bizonyos tárgykörökre nem terjed ki.

A Bíróság a fenti elemzés fényében úgy vélte, jelen esetben nem lehetséges kizárni a „hátrányos érintettséget” a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás hatálya alá tartozó tárgykörök terjedelmének összehasonlítása alapján, éppen ezért a fent elkülönített két módszer közül az utóbbit kell alkalmaznia a „hátrányos érintettség”

⁵⁶⁵ 1/03 vélemény, 132. pont

⁵⁶⁶ 1/03 vélemény, 132. pont

⁵⁶⁷ A szöveg ilyen értelmezését leginkább a vélemény angol és a francia nyelvű változatai alapozzák meg, amelyek a következőképpen hangzanak: „*Those limits of the external competence of the Community concern the very existence of that competence and not whether or not it is exclusive.*”, illetve „*Ces limites de la compétence externe de la Communauté concernent l'existence même de cette compétence et non pas son caractère exclusif.*”

meglétének eldöntése érdekében: vagyis a kérdéses szabályok jellegét és tartalmát kell megvizsgálni.⁵⁶⁸

5. 4. 3. 2. A „hátrányos érintettség” vizsgálata a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás rendelkezései jellegének és tartalmának elemzése alapján

A tervezett megállapodás tárgykörében elfogadott belső közösségi szabályokat az 44/2001 rendelet tartalmazza. A rendelet és a tervezett megállapodás is két fő részből áll. Az első részek a bírósági joghatóságra vonatkozó rendelkezéseket foglalják magukba, a második részek pedig a határozatok elismerésének és végrehajtásának szabályait tartalmazzák. A Bíróság a két rész tekintetében külön vizsgálta a Közösség külső hatáskörét.

5. 4. 3. 2. 1. Alkalmasak-e alkalmasak-e a rendelet „hátrányos érintésére” az azonos tárgykört szabályozó nemzetközi megállapodások?

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a különböző jogrendekben kidolgozott különböző joghatósági okokat használó, eltérő joghatósági szabályok közötti összeütközések megoldására szolgáló nemzetközi szabályozás különösen összetett rendszert alkot, amelynek a koherencia érdekében a lehető legátfogóbbnak kell lennie. E szabályrendszerben a legkisebb hézag is azt eredményezheti, hogy ugyanazon jogvita elbírálására több bíróságnak lesz joghatósága, vagy hogy megszűnik a bírósági jogvédelem, mivel egyetlen bíróság sem rendelkezik joghatósággal az ügy elbírálására. A Bíróság szerint a tagállamok, illetve a Közösség és a harmadik államok között kötött nemzetközi megállapodásokban e joghatósági összeütközést rendező szabályok szükségképpen nem csupán a harmadik államok, hanem egyben a tagállamok bíróságai joghatóságának tekintetében is megállapítanak joghatósági szabályokat, következésképpen a 44/2001 rendeletben a szabályozott tárgyköröket érintik.⁵⁶⁹

A Bíróság e kiindulópontok rögzítése után vizsgálódását azzal folytatta, hogy a belső és a nemzetközi szabályrendszer alkalmazásának egymás működésére történő kihatását a rendelet esetében milyen konkrét indokok támaszthatják alá. A Bíróság véleményében használt vizsgálódási szempontok három fajtája különíthető el: 1. A

⁵⁶⁸ 1/03 vélemény 133. pont

⁵⁶⁹ 1/03 vélemény 141 - 142. pont

Brüsszeli Egyezmény alkalmazásával kapcsolatban felmerült problémák vizsgálata, 2. A nemzeti jogszabályok alkalmazására vonatkozó rendelkezések vizsgálata, 3. A tagállamok korábbi egyezményeire történő utalás vizsgálata.

5. 4. 3. 2. 1. 1. Következtetések a Brüsszeli Egyezmény és a rendelet összehasonlítása alapján

Jelen ügy azért is sajátosnak tekinthető, mert a közös belső szabályként szereplő 44/2001 rendeletnek létezik egy ugyanazon tárgykörre vonatkozó – belső szabályozásnak tekinthető⁵⁷⁰ – „elődje” is, a Brüsszeli Egyezmény, amelynek alkalmazási körét már több ítéletében értelmezte a Bíróság.⁵⁷¹ A két jogi aktus tárgykörének azonossága miatt a Brüsszeli Egyezményt értelmező ítéletek segítenek annak meghatározásában is, hogy a rendelet előírásai pontosan mely területek szabályozására terjednek ki, és így közvetve annak megállapításában is, hogy a rendelet mely rendelkezéseit érintheti a tagállamok részvételével megkötött nemzetközi egyezmény hátrányosan.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében *a Brüsszeli Egyezménynek a kizárólagos joghatóságra, illetve a joghatóságról történő kifejezett megállapodásra vonatkozó szabályai a csupán egy szerződő államot és egy vagy több harmadik államot érintő jogviszonyokra is alkalmazhatóak.*⁵⁷² A kérdéses jogviszony nemzetközi jellege ugyanis – a Brüsszeli Egyezmény 2. cikkének alkalmazhatósága érdekében – nem szükségképpen abból adódik, hogy több szerződő állam is érintett. Valamely szerződő állam és valamely harmadik állam érintettsége – például a felperes és az egyik alperes lakóhelye az egyik államban, a jogvita tényállásának helyszíne pedig a másik államban van – szintén nemzetközi jelleget adhat a jogviszonynak.⁵⁷³ A rendelet – hasonlóképpen a Brüsszeli Egyezményhez – szintén átfogó rendszert

⁵⁷⁰ A Brüsszeli Egyezmény érdekessége, hogy a tagállamok azt a Szerződésben foglalt felhatalmazása alapján, de eredeti nemzetközi szerződéskötési hatáskörüket gyakorolva kötötték meg. A Bíróság azonban az Egyezményt a belső közösségi jog részének tekinti, kimondva, hogy „A tagállamok a 220. cikk alapján és az általa meghatározott keretek között kötötték meg a Brüsszeli Egyezményt. Ebből következően az egyezménynek a joghatóságra, valamint a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó alakosságok egyszerűsítésével kapcsolatos rendelkezései, csakúgy, mint az ezen egyezményben említett nemzeti rendelkezések, kapcsolódnak az EGK-Szerződéshez.” (C-398/92, *Mund & Fester kontra Hatrex Internationaal Transport*, EBHT [1994] I-00467, 12. pont)

⁵⁷¹ Lásd többek között: 9/77 és 10-77 egyesített ügyek, *Bavaria Fluggesellschaft Schwabe & Co. KG és Germanair Bedarfsflugfahrt GmbH & Co. KG kontra Eurocontrol*, EBHT [1977] 01517, C-281/02, *Andrew Owusu kontra "Villa Holidays Bal-Inn Villas" cégneven eljáró N. B. Jackson és társai*, EBHT [2005] I-1383

⁵⁷² 1/03 vélemény, 146. pont, *Owusu*-ítélet, 28. pont

⁵⁷³ 1/03 vélemény, 145. pont, *Owusu*-ítélet, 25. és 26. pont

alkotó szabályokat tartalmaz, amelyek nemcsak a különböző tagállamok közötti kapcsolatokban alkalmazandóak, hanem a valamely tagállam és valamely harmadik állam közötti kapcsolatban is.⁵⁷⁴

5. 4. 3. 2. 1. 2. A tagállamok nemzeti jogszabályainak alkalmazására vonatkozó rendelkezés

A rendelet 4. cikkének értelmében „ha az alperes nem rendelkezik lakóhellyel valamely tagállamban, valamennyi tagállam bíróságainak joghatóságát – a 22. és a 23. cikk rendelkezéseinek alkalmazására is figyelemmel – az adott tagállam joga határozza meg.” E rendelkezésből kiindulva az észrevételt tevő tagállamok többsége úgy érvelt, hogy *a nemzeti jogszabályokra való utalás megalapozza a tagállamok nemzetközi megállapodás kötésére vonatkozó hatáskörét*. A Bíróság szerint azonban ennek a szabálynak a betartása nem zárja ki, hogy a tervezett megállapodás összeütközésbe kerüljön a rendelet más rendelkezéseivel.⁵⁷⁵

5. 4. 3. 2. 1. 3. A tagállamok korábbi egyezményei

A Bíróság utalt a rendelet 71. cikkének (1) bekezdésére is, mely fenntartja azon egyezmények alkalmazásának lehetőségét, amelyek egyes különös jogterületeken a joghatóságot, valamint a határozatok elismerését és végrehajtását szabályozzák, s *amelyeknek a tagállamok* (már a rendelet hatályba lépésének időpontjában) *részesei*. A rendelkezésben használt megfogalmazás különbözik a Brüsszeli Egyezmény – szintén a tagállamok egyezményeivel való kapcsolatot szabályozó – 57. cikkének (1) bekezdésétől, amelynek értelmében „[a] jelen egyezmény nem érinti azokat az egyezményeket, *amelyeknek a szerződő államok részesei vagy részesei lesznek*, és amelyek egyes különös jogterületeken rendezik a joghatóságot, valamint a határozatok elismerését és végrehajtását”. Az olasz kormány, a Parlament és a Bizottság a „*vagy részesei lesznek*” kifejezés elhagyásából arra következtetnek, hogy a rendelet hallgatólagosan azon az előfeltevésen alapul, hogy a polgári és

⁵⁷⁴ 1/03 vélemény 144. pont

⁵⁷⁵ 1/03 vélemény, 150. pont. A Bíróság e megállapításának alátámasztása érdekében példaként azt az esetet hozta fel, amikor a harmadik államban lakóhellyel rendelkező biztosító egy olyan jogvitában alperes, ahol a biztosítási kötvény felperesként fellépő jogosultja egy tagállamban rendelkezik lakóhellyel. Ilyenkor a rendelet 9. cikk (1) bekezdésének b.) pontja értelmében a felperes lakóhelyének bírósága rendelkezik joghatósággal.

kereskedelmi ügyekre általános jelleggel vonatkozó megállapodások megkötése kizárólag a Közösség hatáskörébe tartozik. Érdekes módon a Bíróság csupán megemlíti az érvelésében, hogy a rendelet tartalmazza a 71. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, de nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy milyen következtetéseket lehet levonni a Közösség kizárólagos hatáskörére vonatkozóan e kitételből; nem reagál továbbá az olasz kormány, a Parlament és a Bizottság ezzel kapcsolatos érveire sem. Véleményem szerint a Bíróság ezen „hallgatásából” az következik, hogy e rendelkezés alapján nem lehetséges sem a közösségi hatáskör kizárólagos jellegére következtetni, sem pedig elvetni a kizárólagosság megállapításának lehetőségét.

A Bíróság a fent bemutatott vizsgálódások alapján arra következtetett, hogy a bírósági joghatósági összeütközések elkerülését célzó szabályoknak a rendelethez hasonlóan átfogó rendszerét létrehozó bármely nemzetközi megállapodás hátrányosan érintheti a rendelet joghatósági szabályait.⁵⁷⁶ Az elemzést a Bíróság annak vizsgálatával folytatta, hogy a tervezett megállapodás esetében érvényes-e ez a megállapítás.

5. 4. 3. 2. 2. Az új Luganói Egyezmény érintheti-e hátrányosan a rendeletet?

A Bíróság hangsúlyozta, hogy az új Luganói Egyezmény rendelkezései ugyanazt a rendszert valósítanák meg, mint a 44/2001 rendelet – többek között ugyanazon joghatósági szabályok felhasználásával – területi hatálya azonban kiterjedtebb lenne.⁵⁷⁷ Mindez az észrevételt előterjesztő kormányok többségének álláspontja szerint biztosítaná e két jogi eszköz koherenciáját, és így kiküszöbölné, hogy az egyezmény hátrányosan érintse a közösségi szabályokat.⁵⁷⁸ A Bíróság szerint azonban, bár a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás rendelkezéseinek célja és megfogalmazása ugyanolyan tényezők, amelyeket a szabályok megállapodás általi hátrányos érintettségének vizsgálatakor figyelembe kell venni, önmagukban mégsem bizonyíthatják ezen érintettség hiányát. Az ugyanazon joghatósági szabályok alkalmazásából eredő koherencia nem ugyanazt jelenti, mint a hátrányos érintettség hiánya, mivel a tervezett megállapodás valamely joghatósági szabályának

⁵⁷⁶ 1/03 vélemény 151. pont

⁵⁷⁷ 1/03 vélemény 152. pont

⁵⁷⁸ 1/03 vélemény 152. pont

alkalmazása azt eredményezheti, hogy a 44/2001 rendelet rendelkezései értelmében joghatósággal rendelkező bírósághoz képest más bíróságot (így például az Egyezményben részes harmadik állam bíróságát) jelölnek ki.⁵⁷⁹

A Bíróság szerint a közösségi jog és a tervezett megállapodás közötti ellentmondások elkerülésére irányuló kezdeményezés nem ment fel annak – a megállapodás megkötése előtti – meghatározása alól, hogy e megállapodás hátrányosan érintheti-e a közösségi szabályokat. Éppen ezért az a tény, hogy a megállapodásban úgynevezett „*elvásztó*” záradék található, amely szerint e megállapodás nem érinti a közösségi jog vonatkozó szabályainak tagállami alkalmazását, nem jelent biztosítékot az esetleges összeütközés elkerülésére, hanem éppen ellenkezőleg: a belső közösségi szabályok hátrányos érintettsége mellett szóló bizonyítéknak tűnhet. A megállapodás végrehajtása során keletkező bármiféle összeütközés megelőzésére irányuló mechanizmus önmagában nem meghatározó körülmény annak a kérdésnek a – megállapodás megkötése előtt esedékes – megválaszolásában, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e a megállapodás megkötésére, vagy a hatáskör a tagállamokat illeti meg.⁵⁸⁰ Mindemellett az új Luganói Egyezmény elvásztó záradéka kivételes eseteket is megállapít, amikor – az elvásztó záradékot félretéve – mindenképpen az Egyezmény lenne alkalmazandó, ilyen esetekben tehát az egyezmény alkalmazása szükségképpen érinti a 44/2001 rendeletet.

Lavranos szerint a Bíróság álláspontja helytálló, mivel az elvásztó záradék pont nem a hátrányos érintettség megszüntetéséhez, hanem a rendelet „megosztott alkalmazásához” vezetett volna, ami viszont éppen hogy veszélyeztette volna a rendelet szabályainak hatékony érvényesülését.⁵⁸¹ A Bíróság e döntése összhangban van az *Open skies* ítéletekkel, ahol szintén nem tekintette a 2409/92 rendelet pre-emptív hatását kizáró tényezőnek a vitatott megállapodások azon rendelkezését, amely szerint a tagállamok a rendelet hatálya alá tartozó termékekre továbbra is annak előírásait alkalmazzák.⁵⁸²

A Bíróság a fenti elemzések alapján úgy ítélte meg, hogy a Luganói Egyezmény joghatóságra vonatkozó rendelkezései hátrányosan érintik a rendelet szabályainak egységes és koherens alkalmazását.⁵⁸³ A következő lépésben azt vizsgálta, hogy a

⁵⁷⁹ 1/03 vélemény 153. pont

⁵⁸⁰ 1/03 vélemény, 130. pont

⁵⁸¹ Lavranos [2006] *i. m.* 1998 – 1999. o.

⁵⁸² C-476/98, 127. pont

⁵⁸³ 1/03 vélemény, 161. pont

„hátrányos érintettség” megvalósul-e a polgári és kereskedelmi ügyekben a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló szabályok esetében is.

5. 4. 3. 2. 3. A polgári és kereskedelmi ügyekben a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló szabályok „hátrányos érintettségének” vizsgálata

A beavatkozó kormányok többsége szerint a 44/2001 rendelet hatálya korlátozott, mivel az elismerés csak a más tagállamokban hozott határozatokra vonatkozik. A „Közösségen kívüli” határozatokra vonatkozó megállapodás nem minden esetben érinti hátrányosan a közösségi szabályokat.⁵⁸⁴

A Bíróság e felvetésekre adott válaszában hangsúlyozta, hogy a 44/2001 rendeletben szereplő joghatósági szabályok, illetve a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályok nem alkotnak elkülönült és önálló egységeket, hanem szorosan kapcsolódnak egymáshoz.⁵⁸⁵ A tervezett megállapodáshoz hasonló megállapodás tehát – akár a bírósági joghatósággal, akár a határozatok elismerésével és végrehajtásával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz – hátrányosan érintheti az említett szabályokat.⁵⁸⁶

Láthatjuk, hogy a Bíróság a rendelet hátrányos érintettségének kérdését annak alapján kívánta eldönteni, hogy milyen szoros a kapcsolódás a rendeletnek a joghatósági, valamint a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályai között. E vizsgálódási kiindulópont választását nyilvánvalóan az indokolhatta, hogy a Bíróság a rendelet joghatósági szabályaival kapcsolatban már megállapította, hogy azokat hátrányosan érinthetik az e tárgykörben kötött nemzetközi megállapodások.

5. 4. 3. 2. 4. Hátrányosan érinti-e az új Luganói Egyezmény a rendeletnek a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló szabályait?

A Bíróság – az új Luganói Egyezmény végleges szövegének hiányában – a régi Luganói egyezmény rendelkezéseit figyelembe véve vizsgálta meg azt a kérdést,

⁵⁸⁴ 1/03 vélemény, 162. pont

⁵⁸⁵ 1/03 vélemény, 163. pont. A Bíróság szerint a 44/2001 rendelet több rendelkezése is bizonyítja a határozatok elismerése és végrehajtása, illetve a joghatósági szabályok közötti kapcsolat fennállását. E megállapításának alátámasztásaként (többek között) hivatkozott a rendelet 35. cikkének (1) bekezdésére, amely az – elismerni vagy végrehajtani kívánt határozatot hozó – származási bíróság joghatóságának vizsgálatát kivételképpen tartja fenn. (1/03 vélemény, 164. pont)

⁵⁸⁶ 1/03 vélemény, 168. pont

hogy – a fenti általános elemzés fényében – az új Egyezmény rendelkezései a rendelet alkalmazását hátrányosan érinthetik-e. A Bíróság a régi Egyezmény 26. cikkének első bekezdését idézte, mely szerint a részes államban hozott határozatokat a többi részes államban külön eljárás nélkül el kell ismerni. Úgy vélte, ez az elv hátrányosan érinti a közösségi szabályokat, mivel kiterjeszti a bírósági határozatok külön eljárás nélküli elismerésének hatályát, így megnöveli azon esetek számát, amikor a nem közösségi tagállamok bíróságainak határozatait kell elismerni, amely bíróságok joghatósága nem a 44/2001 rendelet rendelkezéseinek alkalmazásából következik.⁵⁸⁷ Mindezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó közösségi szabályok nem választhatók el a bírósági joghatóságra vonatkozó szabályoktól, amelyekkel átfogó és koherens rendszert alkotnak, valamint, hogy az új Luganói Egyezmény mind a bírósági joghatóság terén, mind a határozatok elismerése és végrehajtása terén hátrányosan érintené a közösségi szabályok egységes és koherens alkalmazását, illetve az e szabályokkal létrehozott átfogó rendszer megfelelő működését. A Közösség tehát – mindkét szabályozási tárgykör tekintetében – kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az új Luganói Egyezmény megkötésére.⁵⁸⁸

5. 4. 4. Az 1/03 vélemény hatása a tagállamok nemzetközi kapcsolataira

A legnagyobb „kihívást” véleményem szerint jelen ügyben az jelentette a Bíróság számára, hogy teljesen másfajta szabályozási tárgykör tekintetében kellett állást foglalnia a Közösség külső hatáskörének kizárólagosságáról, mint a Bíróság korábbi, beleértett külső hatáskörök doktrínájára vonatkozó esetjogában. A joghatóságra vonatkozó szabályokban meghatározott joghatósági okok – ahogyan ezt a Bíróság is elismeri a véleményben – a különböző jogrendekben igen sokfélék lehetnek, és ez a sokféleség a joghatósági szabályok közötti összeütközéshez vezet.⁵⁸⁹ Az ügyben észrevételt tevő kormányok között is megosztottság volt tapasztalható a hatáskör korlátozottságának megítélését illetően, nem foglaltak egységesen állást a Közösségi hatáskör kizárólagosságának, illetve megosztottságának kérdésében. Éppen az 1/03

⁵⁸⁷ A Bíróság mindemellet a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályok tekintetében is megerősítette a joghatósági szabályok vizsgálata alapján kialakított azon álláspontját, mely szerint egy elválasztó záradék beiktatása nem akadályozza meg, hogy e tárgykört szabályozó nemzetközi megállapodás a rendelet szabályait hátrányosan érintse.

⁵⁸⁸ 1/03 vélemény, 169 - 173. pontok

⁵⁸⁹ 1/03 vélemény, 140. pont

véleményben felmerülő problémakör összetettsége miatt vált szükségessé az ERTA doktrína alkalmazhatóságával kapcsolatban a Bíróság korábbi esetjogában kialakított feltételrendszer újragondolása.

A vélemény újszerűségét a korábbi ítélkezési gyakorlathoz képest abban látom, hogy a Bíróság már nem csupán a beleértett külső hatáskörök doktrínájával kapcsolatban ezidáig kialakított feltételrendszer sematikus alkalmazására szorítkozott. Ehelyett kevésbé elvont és sokkal rugalmasabb módszerrel, a konkrét rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos esetleges problémák részletes elemzése útján kívánta meghatározni, hogy az új Luganói Egyezmény valóban *hátrányosan érintheti-e* a rendelet szabályait.⁵⁹⁰ Véleményem szerint ez a kimerítő vizsgálódás visszavezethető arra a tényre is, hogy a korábbi ítélkezési gyakorlatban meghatározott feltételek sematikus alkalmazása alapján meghozott döntés ellentmondásba kerülhet a ráruházott hatáskörök elvével.

A Bíróság ugyanakkor nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a „hátrányos érintettség” hiánya adott esetben a vizsgálódás egyszerűbb módszereivel is megállapítható. Ennek megfelelően két módszert különített el. Az első módszer a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás hatálya alá tartozó *tárgykörök vizsgálata és összehasonlítása*. Amikor ennek alapján nem zárható ki egyértelműen a hátrányos érintettség, akkor kell alkalmazni az összetettebb módszert, vagyis a kérdéses *szabályok jellegét és tartalmát* kell megvizsgálni. Jelen ügyben a Bíróság az utóbbi módszert alkalmazta.

Az 1/03 vélemény tanulságaként érdemes megvizsgálni azt a kérdést, hogy a vélemény szerinti hatáskör-értelmezés milyen kihatással van a tagállamok nemzetközi szerződéskötési szabadságára. A Bíróság e döntéséből nem csak az következik, hogy kizárólagosan a Közösség rendelkezik hatáskörrel az új Luganói Egyezmény megkötésére, hanem az is, hogy a tagállamok más, a 44/2001 rendelet tárgykörébe tartozó egyezményeket sem köthetnek, illetve tarthatnak hatályban harmadik államokkal.⁵⁹¹ A tagállamokban ugyanakkor számos harmadik állambeli állampolgár él, illetve a tagállamok egy része is szomszédos nem közösségi

⁵⁹⁰ Lavranos, Nikolaos, Opinion 1/03, *Lugano Convention' Common Market Law Review*, Vol. 43 (2006) No. 4. 1087 – 1100. o. (a továbbiakban: Lavranos [2006]), 1095 – 1096. o. Lavranos e tesztet “effect on Community law” tesztnek nevezi.

⁵⁹¹ Krugel, Thalia, Opinion 1/03, Competence of the Community to Conclude the New Lugano Convention on the Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters, *The Columbia Journal of European Law*, Vol.13. (2006/2007) No. 1. 189 – 199. o., 198. o.

országokkal: mindez indokolná a tagállamok szabadságát arra, hogy harmadik államokkal kötött kétoldalú egyezményekben szabályozzák egymás ítéleteinek kölcsönös elismerését és végrehajtását.⁵⁹² A tagállamok hasonlóképpen nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy a rendelet által szabályozott tárgykörben többoldalú megállapodások részesei legyenek: így a Hágai Választott Bírósági Egyezményt is valószínűleg kizárólag a saját nevében fogja aláírni a Közösség.⁵⁹³ Magyarországnak – akárcsak a többi tagállamnak – több kétoldalú, tagállamokkal, illetve harmadik államokkal kötött polgári jogi jogsegély megállapodása van hatályban. Ezek rendelkeznek a szerződő felek bírói fórumai által kibocsátott határozatok kölcsönös elismeréséről is, következésképpen a 44/2001 rendelet hatályát érintik. Országunkban 2003-tól 2004-ig a Külügyminisztérium koordinációjával történt meg a nemzetközi szerződéseink felülvizsgálata abból a szempontból, hogy a Közösséghez való csatlakozásra tekintettel szükséges-e azok módosítása vagy megszüntetése.⁵⁹⁴ Ennek eredményeképpen született meg a 2102/2004 Kormányhatározat,⁵⁹⁵ amelynek mellékletei tartalmazzák a megszüntetendő, illetve a módosítandó megállapodások listáját. A Kormányhatározat 4. melléklete a módosítandó szerződések között sorolja fel azokat a polgári jogi és családjogi jogsegély megállapodásokat, amelyeket Magyarország más tagállamokkal kötött. Ennek oka, hogy e megállapodásoknak a határozatok kölcsönös elismerésére, végrehajtására, illetve a joghatóságra vonatkozó rendelkezéseinek a helyébe a csatlakozást követően automatikusan a polgári igazságügyi együttműködést érintő közösségi rendeletek – így többek között a 44/2001 rendelet – szabályai léptek.⁵⁹⁶ A Kormányhatározat kibocsátásának időpontjában viszont még nem született meg az 1/03 vélemény, amely egyértelművé tette volna, hogy a 44/2001 rendelet alkalmazását a tagállamok által harmadik országokkal egyénileg megkötött egyezmények is hátrányosan érintik. Így az 1/03 vélemény fényében a Kormányhatározat mellékletében foglalt listát ki kell egészítenünk azokkal a polgári

⁵⁹² *i. m.* 198. o.

⁵⁹³ *i. m.* 199. o.

⁵⁹⁴ A szerződés-felülvizsgálat folyamatának részletes bemutatását, valamint a kapcsolódó gyakorlati nemzetközi és belső jogi kérdések elemzését lásd: Baller Barbara, A Magyar Köztársaság kétoldalú nemzetközi szerződéseinek felülvizsgálatának folyamata az Európai Unió csatlakozás következtében, *Európai Jog*, 6. évf. (2006) 2. sz. 35 – 43. o.

⁵⁹⁵ 2102/2004. (IV. 28.) Korm. Határozat a Magyar Köztársaság két- és többoldalú nemzetközi szerződéseinek felülvizsgálatáról az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben (Complex Jogtár Plusz)

⁵⁹⁶ Baller [2006] *i. m.* 40. o.

és kereskedelmi ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló egyezményekkel is, amelyeket Magyarország harmadik államokkal kötött meg. Ezek az egyezmények ugyanis – az 1/03 vélemény értelmében – egyértelműen ellentétesek a 44/2001 rendelettel.⁵⁹⁷

Ha azonban nem csupán Magyarországot, hanem a tagállamok összességét vesszük figyelembe, akkor látnunk kell, hogy igen sok, valamely tagállam és harmadik állam között megkötött kétoldalú jogsegély megállapodás közösségi joggal való összeegyeztethetősége válik kérdésessé. Az 1/03 vélemény értelmében ugyanis e megállapodások mindegyikének megkötése a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozna. Kérdés azonban, hogy az 1/03 véleményben is vizsgált praktikus szempontok – vagyis a Közösség joghatóságot, valamint a határozatok kölcsönös elismerését és végrehajtását szabályozó normáinak hatékony működése – valóban indokolják-e, hogy a tagállamok e megállapodások mindegyikét felmondják és a Közösség által kizárólagos hatáskörében megkötött szerződés váltsa fel azokat.

E kérdésre adnak választ 2009-ben megszületett parlamenti és tanácsi rendelet-javaslatok. A rendeletek meghatározott esetekben felhatalmaznák a tagállamokat arra, hogy kétoldalú megállapodásaikat saját nevükben újratárgyalják.⁵⁹⁸ A javaslattétel legfőbb oka, hogy a tagállamok kétoldalú megállapodásai – melyeknek száma igen nagy – gyakran különleges kapcsolatokat tükröznek egy tagállam és egy harmadik ország között, és céljuk az, hogy megfelelő jogi keretet biztosítsanak a felek különleges szükségleteinek kielégítéséhez. Ezen érdek a polgári igazságszolgáltatásnak az EK-Szerződés IV. címének (jelenleg az EUMSZ V. címének) hatálya alá tartozó területein harmadik államokkal történő új megállapodások megkötését is indokolhatja. Mindezek fényében nem volna indokolt, hogy minden egyes, polgári és kereskedelmi ügyekben történő együttműködés

⁵⁹⁷ Lásd többek között a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a polgári ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló szerződést (kihirdette a 2002. évi XVI. Törvény), illetve a Magyar Köztársaság és a Kínai Népköztársaság között a polgári és kereskedelmi ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló szerződést (kihirdette a 1997. évi LXII. Törvény)

⁵⁹⁸ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamok és harmadik országok között ágazati kérdésekben létrejövő, a szerződéses kötelezettségekre és a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló kétoldalú megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról, 2008/0259 (COD) JSTCIV 99 CODEC 628 és Javaslat – A Tanács rendelete a tagállamok és harmadik országok között ágazati kérdésekben létrejövő, a házassági ügyek, a szülői felelősség és a tartási kötelezettség tekintetében a joghatóságról és az e tárgyban hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, továbbá a tartási kötelezettségekkel kapcsolatos kérdésekben alkalmazandó jogról szóló kétoldalú megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról, 2008/0266 (CNS) JUSTCIV 128

tárgyában megkötött kétoldalú megállapodást a Közösség és harmadik állam között megkötött egyezmény váltson fel.

A javaslatok ezért arról rendelkeznek, hogy „a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó, polgári igazságszolgáltatást érintő különleges kérdésekben harmadik országokkal kötött megállapodások kapcsán következetes és átlátható eljárást kell létrehozni, amely felhatalmazza a tagállamokat a köztük és harmadik országok között fennálló megállapodások módosítására, illetve (...) arra, hogy (...) új megállapodásokat kössenek, különösen, ha maga a Közösség nem jelezte, hogy gyakorolni kívánja a megállapodás megkötésére vonatkozó külső hatáskörét.” A rendeletek abban az esetben nem lesznek alkalmazandóak – vagyis a tagállamok akkor vesztek el azon jogosultságukat, hogy saját nevükben megállapodásokat kössenek – ha a Közösség a kérdéses tárgyban már kötött az adott harmadik országgal vagy harmadik országokkal megállapodást.

Mindemellett a rendelet-javaslatok igyekeznek biztosítani a közösségi jogi szabályok érvényesülésének minél teljesebb körű garanciáját is. Ezért „annak érdekében, hogy a tagállamok által tervezett megállapodások ne fosszák meg hatályától a közösségi jogot, és ne ássák alá a közösségi szabályokkal létrehozott rendszer megfelelő működését, továbbá hogy ne érintsék hátrányosan a Közösségnek a Közösség által meghatározott külkapcsolati politikáját, az érintett tagállam szándékáról köteles értesíteni a Bizottságot abból a célból, hogy felhatalmazást kapjon a megállapodásról folytatandó hivatalos tárgyalások megkezdésére vagy folytatására, valamint a megállapodás megkötésére. (...) Az értesítésnek tartalmaznia kell valamennyi releváns információt és dokumentációt, amely révén a Bizottságnak lehetősége nyílik annak értékelésére, hogy a tárgyalások (...) kimenetele várhatóan milyen módon hat a közösségi jogra.”

A javaslatok értelmében “fel kell mérni, hogy a Közösségnek kellő érdeke fűződik-e ahhoz, hogy kétoldalú megállapodást kössön az érintett harmadik államokkal, vagy (...) egy tagállam és egy harmadik ország között már hatályban lévő kétoldalú megállapodást közösségi megállapodással váltson fel. (...) Amennyiben (...) kellő közösségi érdek mutatkozik, a Bizottságnak mérlegelnie kell egy, a Közösség és az érintett harmadik ország közötti megállapodás megkötése céljából adandó tárgyalási megbízatásra vonatkozó javaslat benyújtását.”

Ha a Bizottság úgy dönt, hogy a megállapodásra vonatkozó tárgyalások folytatása, illetve a megállapodás megkötése mégis tagállami hatáskörben maradhat, „a

hivatalos tárgyalások megkezdésére való felhatalmazáskor a Bizottságnak (...) képesnek kell lennie arra, hogy tárgyalási iránymutatást javasoljon, valamint bizonyos záradékok beépítését kérje a tervezett megállapodásba. A Bizottságnak az e rendelet hatálya alá tartozó kérdések tekintetében teljes körű tájékoztatást kell kapnia a tárgyalások különböző szakaszai folyamán, illetve számára engedélyezni kell, hogy megfigyelőként részt vehessen az e kérdésekkel kapcsolatos tárgyalásokon.”

A közösségi jog jövőbeni hatékony működésének garanciái is megtalálhatóak a rendelet-javaslatokban. Így “annak biztosítása érdekében, hogy a megtárgyalt megállapodások ne akadályozzák a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén folytatott közösségi külpolitika végrehajtását, a megállapodásokban rendelkezni kell a részleges vagy teljes felmondásról vagy pedig a vonatkozó rendelkezéseknek a későbbi megállapodás rendelkezéseivel való közvetlen helyettesítéséről, arra az esetre, ha a Közösség, illetve a Közösség és tagállamai ugyanabban a tárgykörben későbbi megállapodást kötnének az érintett harmadik országgal.”

A rendelet-javaslatok azonban a polgári ügyekben történő együttműködésen belül is csak meghatározott tárgykörök tekintetében kívánják felruházni a tagállamokat hatáskörrel a megállapodások megkötésére. A rendeletek csak olyan megállapodásokra lennének alkalmazandóak, amelyek konkrét tárgya teljes egészében vagy részben a 593/2008/EK rendelet⁵⁹⁹ és a 864/2007/EK rendelet,⁶⁰⁰ valamint a 2201/2003/EK⁶⁰¹ és a 4/2009/EK rendelet⁶⁰² hatálya alá tartozik. A rendeletek hatályba lépése tehát továbbra sem változtatna az 1/03 vélemény azon olvasatán, hogy a tagállamok nem köthetnek a 44/2001 rendelet tárgykörébe tartozó megállapodást harmadik államokkal.⁶⁰³

⁵⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról [Róma I.] (HL L 177., 2008. 7. 4. 6 - 16. o.)

⁶⁰⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról [Róma II.] (HL L 199., 2007. 7. 31. 40 - 49. o.)

⁶⁰¹ A Tanács 2201/2003/EK rendelete a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 338., 2003. 12. 23. 1 - 29. o.)

⁶⁰² A Tanács 4/2009/EK rendelete a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről (HL L 7., 2009. 1. 10. 1 - 79. o.)

⁶⁰³ Ugyanakkor a javaslatot tárgyaló Coreper ülésen egyes delegációk azt kérték, a rendelet szövegében történjen utalás arra, hogy a Bizottság a rendelet alkalmazásáról szóló jelentés benyújtásakor meg fogja vizsgálni, hogy az esetleges új rendelet a 44/2001/EK rendelet hatálya alá tartozó kérdésekre is kiterjedjen-e. [2008/0259 (COD) JUSTCIV 139 CODEC 761] Erre azonban leghamarabb csak a rendelet elfogadása után nyolc évvel kerülhet sor, mivel a rendelet-javaslat értelmében a Bizottságnak legkorábban ebben az időpontban kell benyújtania jelentését az Európai

A rendeletalkotásra irányuló javaslatok tulajdonképpen azt igazolják, hogy a Közösség külső hatáskörének az 1/03 vélemény szerinti kiterjesztő értelmezése összeütközésbe kerülhet praktikus szempontokkal. Így a közösségi jogalkotónak sem érdeke, hogy a polgári együttműködés minden területén egységes külső közösségi szabályozás szülessen; éppen ezért rendelkezik a javaslat arról, hogy a Bizottságnak minden megállapodás megkötése előtt mérlegelnie kell a kellő közösségi érdek meglétét. A javaslatok által rögzített, a Bizottság ellenőrzési jogkörére vonatkozó eljárás adott esetben megfelelő eszköze lehet a Közösség és a tagállamok közötti együttműködés megteremtésének és ezáltal annak, hogy a közösségi jog által létrehozott rendszer megfelelő működése biztosítva legyen. Másrészt egy tagállam és harmadik állam közötti különleges kapcsolatok adott esetben tagállami szinten hatékonyabban szabályozhatóak. A rendeletjavaslatok tehát a szubszidiaritás elvével összhangban szűkítenék le az 1/03 véleményből következő közösségi hatáskörök határait.

5. 5. A Közösség beleértett külső hatáskörei a Bíróság legújabb döntéseinek fényében

E fejezet központi kérdése az volt, hogy a Bíróság legújabb döntéseiben mennyiben maradt hű korábbi ítélkezési gyakorlatához, illetve mennyiben gondolta át a beleértett hatáskörök doktrínája alkalmazhatóságának kritériumait.

5. 5. 1. Az AETR-doktrína szerinti kizárólagos hatáskör feltételei

Az e fejezetben bemutatott döntések a korábbi ítélkezési gyakorlathoz képest az AETR-doktrína szerint megállapítható kizárólagos közösségi külső hatáskör feltételrendszerét részben pontosították, részben új szempontokat adtak a Közösség kizárólagos hatáskörének megállapításához.

Az 1/03 véleményből kiderült, hogy az 1/94 véleményben megfogalmazott, a „harmadik államok állampolgáira rendelkezéseket tartalmazó” kritérium a szabályozások igen tág körét foglalhatja magába. Megállapítható, hogy nem csak azok a belső közösségi normák tartoznak ide, amelyek kifejezetten harmadik államok állampolgáira vonatkozó előírásokat tartalmaznak, hanem azok a szabályok is,

Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az új rendelet is csak a jelentést követő három év elteltével - az eredeti rendelet hatályvesztése után - léphet hatályba.

amelyek érintik vagy érinthetik ezen állampolgárok helyzetét. Ezt a következtetést támasztja alá többek között a 44/2001 rendelet 2. cikke, amelynek értelmében a rendelet alkalmazásának irányadó szempontja a lakóhely és nem az állampolgárság, így például a rendelet akkor is alkalmazható, ha az adott jogvita peres fele a Közösségen belül lakóhellyel rendelkező harmadik állam állampolgára.

A Bíróság ítélkezési gyakorlatát vizsgálva azt is észre kell vennünk, hogy egy adott területet érintő belső közösségi szabályozási rendszer esetében az 1/94 véleményben foglalt, a külső közösségi hatáskör kizárólagosságának meglétét igazoló két feltétel – azaz, hogy az adott szabályozási területen teljes körű jogharmonizáció valósuljon meg, illetve a Közösség belső jogalkotási aktusaiba harmadik országok állampolgáraival szemben alkalmazandó bánásmódra vonatkozó rendelkezést illesszen be – sokszor együttesen teljesül, illetve hiányzik. Így például a Bíróságnak az *Open skies* esetekben előadott érvelése értelmében az átfogó szabályozás hiányának bizonyítékként értékelendő az a körülmény, hogy a 2407/92 és a 2408/92 rendeletek nem vonatkoznak harmadik államok honosaira. Ezzel a Bíróság véleményem szerint arra a tényre kívánt utalni, hogy a Közösségen belül a légi közlekedés terén a teljes körű jogharmonizáció nem valósult meg. A két kritérium szoros kapcsolatát még inkább igazolja a Bíróságnak a Bizottság kontra Luxemburg ügyben megfogalmazott azon érvelése is, mely szerint „maga az a tény, hogy a 3921/91 rendelet nem szabályozza a harmadik országban letelepedett azon fuvarozók helyzetét, akik a Közösség területén tevékenykednek, azt bizonyítja, hogy a rendelet által megvalósított harmonizáció nem teljes.”

Ami az AETR-doktrína szerinti hatáskör határait illeti, a Bíróság a korábbi döntéseihez képest a kizárólagos hatáskör megállapításának újabb korlátját határozta meg az 1/03 véleményében: amennyiben valamely nemzetközi megállapodás a tagállamok törvényi vagy rendeleti rendelkezéseinek harmonizálását megkívánó rendelkezéseket tartalmaz olyan tárgykörben, amelyben az *EK-Szerződés e harmonizálást kizárja*, akkor a Közösségnek nincsen hatásköre e megállapodás megkötésére.

Az AETR-doktrína feltételrendszerével kapcsolatban további kérdésként merül fel, hogy a joggyakorlatban e kritériumok mennyiben nyújtanak tényleges segítséget, amikor egy újabb – a korábbi ügyekétől esetlegesen teljesen eltérő tényállással rendelkező – konkrét jogi probléma kapcsán kell eldönteni azt a kérdést, hogy a Közösség kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik-e vagy sem? Erre a kérdésre az

Open skies ítéletek, valamint az 1/03 vélemény vizsgálata alapján kaphatunk választ.⁶⁰⁴

A Bíróság az *Open skies* esetekben a közösségi szabályok hátrányos érintettségének megállapítása érdekében leginkább annak vizsgálatára szorítkozott, hogy a belső közösségi jogi normák megfelelnek-e ezen feltételeknek és nem elemezte alaposan azt a kérdést, hogy konkrétan a tagállamok kétoldalú egyezményei alkalmasak-e arra, hogy a belső közösségi szabályok által létrehozott rendszer megfelelő működését veszélyeztessék. Ennek megfelelően láthattuk például, a Bíróság azzal az indokkal utasította el a 2407/92 és a 2408/92 rendelet megsértésére való hivatkozást, hogy azok nem szabályozzák a harmadik államok légitársaságainak jogait. A Bíróság tehát alkalmazta az AETR-doktrínával kapcsolatos korábbi ítélkezési gyakorlatban kialakított feltételt, de nem vette figyelembe a tagállami hatáskör gyakorlásának gazdasági hatását, vagyis azt, hogy a tagállamok nemzetközi megállapodásai olyan jogosultságokat biztosíthatnak harmadik államoknak, amelyek a belső piac működését torzíthatják. E példa is mutatja, hogy az AETR-feltételrendszer nem feltétlenül igazodik a hatáskörök megosztásával kapcsolatos praktikus szempontokhoz.

Az 1/03 véleményben a Bíróságnak egy teljesen eltérő szabályozási tárgykör – a joghatóságot, illetve a polgári ügyekben hozott ítéletek kölcsönös elismerését és végrehajtását szabályozó normák – tekintetében kellett állást foglalnia a Közösség külső hatáskörének kizárólagosságáról, mint a Bíróság korábbi, beleértett külső hatáskörök doktrínájára vonatkozó esetjogában. A Bíróság itt már nem csupán a beleértett külső hatáskörök doktrínájával kapcsolatban az esetjogban kialakított feltételrendszer sematikus alkalmazására szorítkozott. Ehelyett egy kevésbé elvont és sokkal rugalmasabb tesztet alkalmazott: a konkrét rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos esetleges problémák részletes elemzése alapján kívánta meghatározni, hogy az új Luganói Egyezmény valóban *hátrányosan érintheti-e* a rendelet szabályait.

A Bíróságnak az 1/03 véleményben bemutatott elemzéséből következően az alábbi vizsgálódási folyamat alkalmas arra, hogy helytállóan meg lehessen határozni, hogy valamely nemzetközi megállapodás – az AETR ítélet értelmében – hátrányosan

⁶⁰⁴ E feltételrendszer ugyanis arra az időpontra, amikor e két ügycsoportban a Bíróságnak a döntését meg kellett hoznia, lényegében már kialakult, az 1/03 vélemény csupán néhány marginális ponton revideálta e kritériumokat

érint-e egy belső közösségi jogi normát: 1.) A kérdéses nemzetközi megállapodás tárgyköre – legalább részben – *megegyezik-e valamely belső közösségi jogi norma szabályozási tárgykörével?* 2.) Ha igen, akkor – a szabályozási tárgykör jellegénél és tartalmánál fogva – *valamely, a belső közösségi szabály tárgykörét – legalább részben – lefedő nemzetközi megállapodás alkalmas-e arra, hogy e belső közösségi jogi norma alkalmazását hátrányosan érintse?* 3.) Ha igen, akkor *maga a vitatott nemzetközi megállapodás – mint jelen esetben az új Luganói Egyezmény – tartalmaz-e esetlegesen olyan rendelkezéseket, amelyek alapján ez a hátrányos érintettség kizárható* (mint például az új Luganói Egyezmény esetében vizsgált elválasztó záradék)?

5. 5. 2. Az a priori kizárólagos hatáskörök és az AETR-doktrína szerinti kizárólagos hatáskörök eltérő eredete

További jelentősége az 1/03 véleménynek, hogy egyértelművé tette: a közösségi szabályok jogalapja – így jelen esetben a belső piac megfelelő működésének az EK-Szerződés 65. (jelenleg az EUMSZ 81.) cikkében előírt követelménye – önmagában nem releváns annak vizsgálatakor, hogy valamely nemzetközi megállapodás hátrányosan érinti-e a közösségi szabályokat. A Bíróság szerint ugyanis valamely belső szabályozás jogalapját annak fő összetevője határozza meg, míg az a szabály, amelynek érintettsége vizsgálendő, akár a belső szabályozás járulékos összetevője is lehet. E megállapításból azt az általános konklúziót vonhatjuk le, hogy egy nemzetközi megállapodás „fő összetevője” abban az esetben releváns, amennyiben azt kívánjuk meghatározni, hogy a Közösség a priori kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e annak megkötésére. A Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmében ugyanis egy megállapodást abban az esetben lehet az EK-Szerződés kereskedelempolitikai rendelkezései alapján megkötni, s következésképpen akkor fog a megállapodás a Közösség *a priori* kizárólagos hatáskörébe tartozni, ha annak kereskedelempolitikai célkitűzése „elsődlegesnek vagy túlnyomórészt meghatározónak” mutatkozik. Ha a kereskedelempolitikai célkitűzés csak „járulékos jellegű”, akkor a megállapodás jogalapját az EK-Szerződés más rendelkezése fogja képezni. Ezzel szemben a Bíróság 1/03 véleményében megfogalmazott, fenti megállapításából az következik, hogy nem a belső szabály „fő összetevőjét”, „elsődleges célkitűzését” kell vizsgálni akkor, ha arra a kérdésre kívánunk választ

kapni, hogy egy nemzetközi megállapodás hátrányosan érinti-e annak érvényesülését. Ez az állítás azonban megfordítva is igaz: a nemzetközi megállapodásnak sem a „fő összetevőjét” kell vizsgálni annak megállapítása érdekében, hogy az összeütközésbe kerül-e a belső közösségi jogi aktussal; a két norma konfliktusát a megállapodás lényegét képező szabályozáshoz járulékosan kapcsolódó rendelkezés is megalapozhatja. Ezt jól példázza az 1/03 vélemény azon része, amelyik a régi Luganói Egyezmény rendelkezéseit vizsgálja. Mindezek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy az *a priori* kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozó megállapodások megkötésére a Közösség azok „fő összetevőjére”, lényegi elemeire tekintettel szerez kizárólagos hatáskört, míg az AETR-doktrína szerinti kizárólagosság alapját a belső normákkal való konfliktus képezi.

5. 5. 3. A beleértett külső hatáskör megsértésének kikényszerítése

A beleértett külső hatáskörökkel kapcsolatos legújabb döntések eljárásjogi szempontból is jelentőséggel bírnak. Az *Open skies* ügyekben vizsgálta a Bíróság első alkalommal az EK-Szerződés 226. (jelenleg az EUMSZ 258.) cikke szerinti eljárás keretében a Közösség beleértett külső hatásköreinek megsértését. Ennek az elvi lehetősége eddig is fennállt, hiszen a 226. cikk szerinti „szerződésből eredő kötelezettség” fogalma alá tartoznak a tagállamoknak az EK-Szerződés rendelkezéseiből, a közösségi intézmények kötelező aktsaiból, a Közösség által kötött nemzetközi szerződésekből, a Közösség és a tagállamok által kötött vegyes szerződésekből, valamint a Bíróság által elismert általános elvekből (mint amilyen a beleértett külső hatáskörök doktrínája is) adódó kötelezettségei. Érdekessége ugyanakkor a Bizottság keresetének, hogy nem a beleértett hatáskör, hanem a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség és a közösségi hatáskört megalapozó másodlagos jogforrások megsértését jelöli meg tagállami kötelezettségszegésként keresetében; a beleértett külső hatáskör megsértésére történő kifejezett hivatkozás csak a keresetéhez kapcsolódó jogi érvelésben tűnik fel. Ennek oka az lehet, hogy önmagában e jogsértésre hivatkozni egy 226. cikk szerinti keresetben kockázatos, mivel a „beleértett hatáskör megsértése” igen általános jelentéstartalommal bír. Ezért – a kereset sikeressége érdekében – szükséges olyan pontos szabályokat megjelölni, amelyekből egyértelműen levezethető a tagállami kötelezettség tartalma.

Az ítéletek eljárásjogi jelentősége tehát az, hogy a Bíróság – azzal, hogy helyt adott a Bizottság keresetének (sőt részben megalapozottnak is találta azt) – meghatározta azon alkotóelemeket is, amelyeket a kikényszerítési eljárást megindító kereset tartalmaz abban az esetben, ha a Bizottság (esetleg egy másik tagállam) a beleértett külső hatáskör megsértése miatt kíván egy tagállamot perelni. Az ítéletek alapján így azt a következtetést lehet levonni, hogy a kikényszerítési kereset sikeressége akkor a leginkább valószínűsíthető, ha tartalmazza: 1.) azt (azokat) a másodlagos jogforrás(oka)t, amely(ek) alkalmazását a tagállam által harmadik állammal megkötött egyezmény hátrányosan érintheti, 2.) az EK-Szerződés 10. cikkében [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében] foglalt együttműködési kötelezettség megsértését. A *Bizottság kontra Luxemburg* ítélet tanulsága is azt a feltételezést támasztja alá, hogy a Közösség beleértett külső hatáskörének megsértésével kapcsolatos jogviták esetén – az *Open skies* ítélethez is fűzött megjegyzések fényében – a Bizottságnak – a perlés sikeressége érdekében – mindenképpen szükséges a keresetében a 10. cikk megsértésére is hivatkoznia. Ebből az ítéletből ugyanis az következik, hogy a Bíróság a 10. cikk megsértésével kapcsolatban nem csupán azt fogja vizsgálni, hogy a tagállami nemzetközi jogi kötelezettségvállalás a Közösség kizárólagos külső hatáskörét nem sértette-e meg, hanem tovább folytatja a vizsgálódását abban az irányban is, hogy a megosztottnak tekinthető külső hatáskörök gyakorlása során a tagállam eleget tett-e az együttműködési kötelezettségének. A *Bizottság kontra Luxemburg* ügyben ugyanis a Bíróság elkülönítetten tárgyalta a két jogsértést; érvelésének első lépésében kizárta a Közösség kizárólagos külső hatáskörének megállapíthatóságát és az érvelés következő lépésében már csak a 10. cikk megsértését vizsgálta, méghozzá abból a szempontból, hogy a tagállam eleget tett-e annak az együttműködési kötelezettségnek, ami a Közösséggel megosztott külső hatáskörök gyakorlása következtében hárul rá.

5. 5. 4. Az AETR-doktrína és a pre-emption elvének kapcsolata

A Közösség beleértett külső hatásköreivel összefüggésben végül azt a kérdést kívánom megvizsgálni, hogy a kizárólagos hatáskörök kategóriájának fent bemutatott

kétfajta értelmezése közül⁶⁰⁵ a Bíróság ítélkezési gyakorlatának fényében melyik tekinthető helytállóknak.

Schütze – összhangban a pre-emption elv vonatkozásában képviselt álláspontjával – úgy véli, hogy az AETR-doktrína alapján a Közösség nem szerez kizárólagos hatáskört. Szerinte az AETR-doktrínát a pre-emption felfogásának analógiájára kellene értelmezni, vagyis úgy, hogy a belső közösségi jogalkotás kizárja a tagállamok konkuráló külső cselekvését. Ez a kizáró hatás azonban nem jelenti azt, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel is rendelkezik a belső közösségi szabályok által lefedett területeken, ugyanis a közösségi hatáskör kizárólagosságát csak a Közösséget létrehozó Szerződésből lehet eredeztetni. A Közösség kizárólagos hatásköreinek körét csak az Alapító Szerződés módosításával lehetne bővíteni, illetve szűkíteni, e kör nem változik állandóan a belső jogalkotás előrehaladtától függően. A pre-emption jelenség tehát nem eredményezi a kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozó területek kiterjedését.⁶⁰⁶

Némiképpen Schütze értelmezését igazolja, hogy az AETR ítéletben a Bíróság még nem kifejezetten azt mondta ki, hogy a belső közösségi jogi aktust érintő vagy annak hatályát módosító nemzetközi megállapodások megkötésére a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, csupán kizárta a tagállamok konkuráló hatáskörgyakorlását.⁶⁰⁷ A későbbi ítélkezési gyakorlatában viszont már használta az „AETR-doktrína szerinti kizárólagos hatáskör” kifejezést⁶⁰⁸ és nem tett minőségi megkülönböztetést az ily módon „megszerzett” hatáskör és az a priori kizárólagos közösségi hatáskör között.

A többségi irodalmi álláspont sem egyezik meg Schütze nézetével. A beleértett külső hatáskörrel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat alapján McGoldrick, O’Keeffe, valamint MacLeod, Hendry és Hyett – összhangban Bogdandynak a kizárólagos közösségi hatáskörök eredetére vonatkozó értelmezésével⁶⁰⁹ – a kizárólagos külső közösségi hatáskörök eredetének négy lehetőségét különböztetik meg: 1.) az EK-Szerződés kifejezett felhatalmazása, 2.) a Közösség intézményei által elfogadott belső közösségi jogi aktusok tárgyköre, 3.) a belső közösségi jogi aktusok kifejezett

⁶⁰⁵ A két értelmezési lehetőség kifejtését lásd „*A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben*” című fejezetben.

⁶⁰⁶ Schütze [2004] *i. m.* 262 – 265. o.

⁶⁰⁷ Schütze [2004] *i. m.* 243. o.

⁶⁰⁸ Lásd többek között az 1/94 vélemény 95. pontját és az 1/03 vélemény 173. pontját.

⁶⁰⁹ Bogdandy értelmezésének bemutatását lásd „*A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben*” című fejezetben.

felhatalmazása, valamint 4.) az az eset, amikor a belső hatáskör csak a külső hatáskörrel együttesen gyakorolható hatékonyan.⁶¹⁰ E szerzők tehát a belső közösségi jogalkotás függvényében dinamikusan változó, AETR doktrína értelmében „előfoglalt” területeket is a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozónak tekintik.

Ez utóbbi értelmezést igazolja, hogy a lisszaboni szerződésnek az EUMSZ – mely a hatáskörök megosztásának jelenlegi rendszerét deklarálja – 3. cikke a kizárólagos közösségi hatáskörök két kategóriáját különbözteti meg. Egyrészt felsorolja a Közösség a priori kizárólagos hatáskörébe tartozó területeket,⁶¹¹ a (2) bekezdésében pedig arról rendelkezik, hogy „Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.”⁶¹²

Mindebből arra következtethetünk, hogy az EK-Szerződés szerint a priori és az AETR-doktrína szerinti állandóan változó kizárólagos külső közösségi hatáskörök közötti különbségtétel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően csupán teoretikus jelentőséggel fog bírni. Schütze azon érve ugyanis,⁶¹³ hogy a közösségi hatáskörök kizárólagossága csak az EK-Szerződés rendelkezéseiből vezethető le és a Közösség által alkotott másodlagos jogforrás nem változtathatja meg egy hatáskör alkotmányos természetét, nem lesz a továbbiakban megalapozott. A másodlagos jogalkotás következtében kizárólagossá váló külső közösségi hatáskör megléte ugyanis a 3. cikk (2) bekezdése beiktatásának eredményeképpen magából az EK-Szerződésből, vagyis az alapító államok akaratát közvetlenül tükröző dokumentumból lesz eredeztethető.

⁶¹⁰ McGoldrick, *International Relations Law of the European Union*, 68 – 69. o., O’Keeffe, *Exclusive, concurrent and shared competence*, 181. o., MacLeod – Hendry – Hyett, *The external relations of the European communities*, 56 – 61. o.

⁶¹¹ A felsorolást lásd „*A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben*” című fejezetben.

⁶¹² Láthatjuk, hogy e rendelkezés a beleértett kizárólagos külső hatásköröknek 1.) az 1/94 vélemény, az 2.) 1/76 vélemény és az 3.) AETR-doktrína szerinti értelmezését kodifikálta. A 3. cikk (2) bekezdésével összhangban rendelkezik az EUMSZ 216. cikkének (1) bekezdése arról, hogy „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.”

⁶¹³ Schütze ezen érvt a pre-emption elvének értelmezésénél fejti ki (lásd „*A vertikális hatáskörök megosztásának rendszere a közösségi jogrendben*” című fejezetben).

Éppen ezen hatáskör-elosztási jellegzetesség miatt bírálja Schütze e rendelkezést egy későbbi, a Lisszaboni Szerződés aláírását követően megjelenő tanulmányában.⁶¹⁴ Úgy véli, hogy a hatáskörök alkotmányos szinten történő elosztásának alap gondolatával ellentétes az Unió hatásköreinek oly módon történő bővítése, hogy azt „valamely uniós jogalkotási aktus írja elő”. Hangsúlyozza továbbá a 3. cikk (2) bekezdése egészének megszövegezésével kapcsolatban, hogy az az Unió kizárólagos külső hatásköreibe tartozó területek rendkívül kiterjesztő értelmezésére ad lehetőséget, amely nem érhető a „Szerződés urai” részéről.⁶¹⁵ Meglátásom szerint az eddigi, beleértett külső hatáskörökre vonatkozó joggyakorlat kodifikálása nem fog jelentős változást eredményezni a jövőben. Láthattuk, hogy a Bíróság legújabb döntéseiben⁶¹⁶ a 3. cikk (2) bekezdésével megegyező alapítószerződéses rendelkezés hiányában is igen tágan értelmezte a Közösség kizárólagos külső hatáskörébe tartozó területek körét. Amennyiben pedig a túlságosan kiterjesztő értelmezést a gyakorlati szükségszerűség nem igazolja, a közösségi jogalkotónak lehetősége van a hatáskörök tagállamokra történő visszazármasztására, ahogyan azt a fent bemutatott, az 1/03 vélemény kibocsátását követő rendelet-javaslatok esetében is láthattuk.

⁶¹⁴ Schütze, Robert, Lisbon and the federal order of competencies: a prospective analysis, *European Law Review*, Vol. 33. (2008) No. 5. 709 - 722. o., 712 - 713. o.

⁶¹⁵ Hasonlóképpen vélekedik Cremona is, aki szerint e rendelkezés valamint a 216. cikk (1) bekezdése beiktatásának eredményeképpen a „megosztott beleértett külső hatáskörök” kategóriája meg fog szűnni, mivel minden beleértett hatáskör egyben kizárólagos lesz. (Cremona, Marise, Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process, in: Dashwood, Alan - Maresceau, Marc (eds.), *Law and practice of EU external relations : salient features of a changing landscape* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008) 34 - 69. o., 62. o.

⁶¹⁶ Lásd különösen az Open-Skies ítéleteket és az 1/03 véleményt.

III. RÉSZ
A KÖZÖSSÉGI JOG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL
CSATLAKOZÁSUKAT MEGELŐZŐEN KÖTÖTT
NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEK VISZONYA

VI. FEJEZET

A CSATLAKOZÁST MEGELŐZŐEN KÖTÖTT EGYEZMÉNYEK STÁTUSZÁNAK SZABÁLYOZÁSA A NEMZETKÖZI JOGBAN ÉS A KÖZÖSSÉGI JOGBAN

Az Európai Gazdasági Közösség tagállamai a Közösséget megalapító nemzetközi szerződés (továbbiakban: Szerződés) megkötésével (illetve a később csatlakozó államok a csatlakozási szerződés megkötésével) vállalták, hogy teljesítik a Szerződésből (illetve a Szerződés felhatalmazása alapján megalkotott másodlagos jogforrásokból) eredő kötelezettségeiket, továbbá nem vállalnak harmadik államok, illetve nemzetközi szervezetek irányában olyan nemzetközi kötelezettségeket, amelyek a közösségi jogi kötelezettségeik teljesítését akadályoznák. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról a tényről, hogy a tagállamok a közösségi tagságukat megelőzően is a nemzetközi jogrend önálló alanyaiként léphettek fel, ebből következően pedig nemzetközi szerződéseket köthettek más államokkal.

Az EK-Szerződés 307. (korábbi EGK-Szerződés 234., jelenleg az EUMSZ 351.) cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közösségi tagságot megelőzően kötött egyezményeiket (a továbbiakban: korábbi egyezmények) hatályban tarthassák. Kérdés, hogy e korábbi egyezmények képesek-e „együtt élni” a közösségi jogrenddel? *Mennyiben egyeztethető össze a közösségi jog elsőbbségének elvével egy korábbi egyezményben foglalt, a közösségi joggal – beleértve az előző két fejezetben bemutatott, bírósági esetjogban formálódott hatásköri szabályokat is – ellentétes nemzetközi kötelezettségvállalás?* Az ítélkezési gyakorlat bemutatásán keresztül egyrészt azt kívánom megvizsgálni, hogy a Bíróság a közösségi jog rendszerét és a nemzetközi jog vonatkozó szabályait figyelembe véve hogyan ítéli meg a korábbi egyezményekben vállalt kötelezettségek jogszerűségét. Magyarország, mint közösségi tagállam számára is jelentőséggel bír annak ismerete, hogy miként viszonyul a Bíróság a tagállamoknak a csatlakozást megelőzően kötött megállapodásaihoz. Az elemzés másrészt annak meghatározására irányul, hogy a disszertáció előző két részében bemutatott, a Közösség és a tagállamok közötti nemzetközi szerződéskötési hatáskörmegosztásra vonatkozó ítélkezési gyakorlat mennyiben befolyásolja a korábbi egyezmények jogszerűségének megítélésére irányuló bírósági döntések eredményeit.

E fejezet első részében azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy miként ítélandó meg a

tagállamok korábbi egyezményeinek problémája a nemzetközi jog vonatkozó szabályai alapján. A továbbiakban a kérdés közösségi jogi vetületét vizsgálom; ennek során ismertetem és elemzem az EK-Szerződés 307. cikkét és a Bíróságnak e rendelkezés értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos döntéseit.

6. 1. A Szerződések Jogáról szóló Bécsi Egyezmény rendelkezései az azonos tárgyú, egymást követő szerződések alkalmazásáról

A nemzetközi szerződések joga csupán közvetett módon befolyásolja a Közösség belső jogrendjének működését. Annak ellenére, hogy a Közösséget is nemzetközi szerződés hozta létre, a nemzetközi szerződések jogának közvetlen alkalmazása a közösségi jogot érintő jogvitákban igen ritka.⁶¹⁷ MIndez a Szerződések Jogáról Szóló Bécsi Egyezmény rendelkezéseiből is következik. Az Egyezmény 5. cikke szerint ugyanis az Egyezmény minden olyan szerződésre vonatkozik, amely nemzetközi szervezetet hoz létre és azokra is, amelyeket nemzetközi szervezet keretében fogadnak el, anélkül, hogy ez a szervezet bármely fontos szabályát érintené.⁶¹⁸ Ebből a megfogalmazásból tehát elvileg az következik, hogy maga a szervezetet megalapító nemzetközi szerződés nem lehet ellentétes az Egyezménnyel, a szervezet azonban a belső szabályait az Egyezmény rendelkezéseinek figyelembe vétele nélkül alkothatja meg.

A nemzetközi jognak az azonos tárgyú, egymást követő szerződések alkalmazására vonatkozó szabályai a Szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezményben találhatóak meg. A Bécsi Egyezmény – ugyanúgy, mint a 307. cikk – a *pacta sunt servanda* alapelvéből indul ki.⁶¹⁹ Az Egyezmény 30. cikkének 3. pontja értelmében, "*Ha a korábbi szerződésben részes valamennyi fél egyúttal a későbbi szerződésnek is részese, a korábbi szerződésben azonban az 59. Cikknek megfelelően nem szűnt meg vagy alkalmazását nem függesztették fel, a korábbi szerződés csak abban a*

⁶¹⁷ Kivételként lehet említeni Yusuf ítéletet, amelybe az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy „a nemzetközi jog szempontjából az ENSZ tagállamainak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségei vitathatatlanul megelőznek minden más, belső jogi vagy nemzetközi szerződési jogi kötelezettséget, beleértve az EJEE alapján fennálló kötelezettségeket [...] és az EK-Szerződés alapján fennálló kötelezettségeket”. (T-306/01 *Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság*, EBHT [2005] II-03533, 231. pont). E megállapítását elsősorban az ENSZ Alapokmányának rendelkezéseire hivatkozva fogalmazta meg.

⁶¹⁸ Az államok közötti Szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény, In: Nagy Boldizsár – Jeney Petra, *Nemzetközi jogi olvasókönyv : dokumentumok és szemelvények* (Osiris, Budapest, 2002) Magyarországon az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet hirdette ki.

⁶¹⁹ A Bécsi Egyezmény 26. cikke kimondja, hogy "Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniuk."

mértékben alkalmazandó, amennyiben rendelkezései összeegyeztethetők a későbbi szerződés rendelkezéseivel." A cikk 4/a. pontja szerint pedig „*Ha a későbbi szerződésben részes felek közül nem mindegyik részese a korábbi szerződésnek, azon államok között, amelyek mindkét szerződésben részes felek, a 3. [vagyis a fent idézett – B. I.] bekezdésben említett szabályt kell alkalmazni.*

A Bécsi Egyezmény ezen rendelkezése tehát egyértelműen a *lex posterior* elvet fekteti le. A *lex posterior* elv azonban csak akkor alkalmazható, ha ugyanazon szerződő felek kötik meg a korábbi és a későbbi szerződést is. Ebben az esetben a későbbi szerződés lesz érvényes, mivel a felek urai a szabályozott helyzetnek, tehát szabadon módosíthatják egy általuk korábban megkötött szerződés rendelkezéseit egy későbbi szerződéssel (harmadik szerződő felek érdekeit nem érinti a változás).

Probléma abban az esetben merül fel, amikor a korábbi szerződést megkötő felek csak részben egyeznek meg a későbbi, azonos tárgyú, ellentétes szabályokat lefektető egyezményt kötő felekkel.⁶²⁰ Ilyenkor már nem mondhatjuk, hogy a felek ugyanúgy teljes mértékű szabadságot élveznek a korábbi szerződés rendelkezéseinek "felülírásában", mint az előbbi szituációban, a szabadságnak ugyanis gátját képezi a *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* elv. Ennek értelmében semmilyen nemzetközi szerződés nem érintheti a harmadik államok érdekeit azok beleegyezése nélkül. A *lex posteriori* általános szabályát megtörő elv tükröződik vissza a Bécsi Egyezmény 30. cikkének 4/b. pontjában, mely szerint: „*Ha a későbbi szerződésben részes felek közül nem mindegyik részese a korábbi szerződésnek, a mindkét szerződésben részes állam és a csak az egyik szerződésben részes állam között az a szerződés szabályozza a kölcsönös jogokat és kötelezettségeket, amelynek mindkét állam részese*”, illetve a 34. cikkében is: „*A szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre.*”⁶²¹

A nemzetközi szerződések jogának fogalmai nagyon sok esetben a magánfelek megállapodásaira alkalmazandó szerződési jog fogalmaiból nyerik eredetüket. A nemzetközi szerződésnek ennek megfelelően egyik alkotóeleme az akaratmegegyezés. A későbbi szerződést kötő felek konszenzusának kialakításában a

⁶²⁰ További problémát jelenthet annak eldöntése is, hogy a két vizsgálandó szerződés közül melyik tekinthető korábbinak és melyik későbbinek. Ennek elemzésére e tanulmány harmadik fejezetében térek ki, illetve e kérdéstről bővebben lásd: Mus, Jan B., *Conflicts between Treaties in International Law, Netherlands International Law Review*, Vol. 14. (1998) 208 – 232. o., 220 – 222. o.

⁶²¹ Mihajlov Dobromir tanár úr javaslatát követve e szabályt annyival egészíteném ki, hogy a harmadik államok beleegyezését vélelmezni kell, amennyiben a szerződés rájuk nézve csak jogokat keletkeztet, ilyen esetben tehát nincs szükség a kifejezett hozzájárulásukra.

korábbi szerződést kötő harmadik állam nem vesz részt. Mindez azért jelent problémát, mert ez a – később létrejött – akaratmegegyezés egyben érinti az egyik szerződő fél és a harmadik állam által korábban kialakított megállapodás tartalmát, a későbbi szerződés megkötése tehát a korábbi egyezmény magját képező konszenzusnak az egyik szerződő fél általi egyoldalú módosításaként is felfogható.⁶²² A polgári jogi szerződésfogalomnak azonban fontos eleme az, hogy a szerződő felek (legyenek azok természetes vagy jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok) az akaratmegegyezés kialakítása folyamán egymással szemben egységet képező aktorként lépnek fel. A modern állam ennek analógiájára ugyanígy egy összetett egységet alkotó szerződő félnek tekinthető, a nemzetközi szervezet azonban nem definiálható összetett egységként sem.⁶²³ A nemzetközi szervezetek és tagállamaik viszonyának jogi természete ugyanis egyértelműen nem határozható meg.⁶²⁴

Ennél egy fokkal bonyolultabb a helyzet megítélése a Közösség és a tagállamok viszonyának vonatkozásában, mivel a Közösségnek a nemzetközi szervezeti minősége is sajátos. E hagyományos nemzetközi jogi kategóriába történő besorolását ugyanis jogrendjének alkotmányos jellegzetességei nehezítik meg: úgy, mint a közvetlen hatály és az elsőbbség elve, illetve a független bírói fórum megléte. Éppen ezért az Európai Közösség Alapító Szerződésének és tagállamai korábbi egyezményeinek viszonyát ezen sajátosságok figyelembe vételével kell megvizsgálnunk.⁶²⁵

További problémát jelent annak meghatározása is, hogy pontosan milyen feltételek megvalósulása esetén beszélhetünk nemzetközi szerződések konfliktusáról. Ha egyszerűen akarunk fogalmazni, azt mondhatjuk, hogy két szerződés akkor ütközik,

⁶²² A konszenzus kialakításának problémájára vonatkozó bővebb vizsgálatot lásd: Sinclair, Ian - McTaggart, *The Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969* (2nd. ed., Manchester University Press, Manchester, 1984)

⁶²³ Klabbers, Jan, Re-inventing the law of treaties: The Contribution of the EC Courts, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 30. (1999) 45 – 74. o., 53. o.

⁶²⁴ I. m. 53. o.

⁶²⁵ Természetesen különbséget kell tennünk az “akaratmegegyezés módosítása” különböző eseteinek súlya között. Lehet szó olyan szituációról, hogy a későbbi egyezmény érinti valamilyen módon a harmadik államot, de nem hoz semmilyen változást annak a korábbi szerződésből eredő jogai és kötelezettségei vonatkozásában.

Így például Lauterpacht is elkülönítette a “harmadik állam érdeke érintésének” fokozatait. Úgy vélte, főszabály szerint mindkét szerződést érvényesnek kell tekinteni. Ő is elismerte a *lex posteriori* elvet azzal, hogy úgy vélte, mindenfajta szerződésnek egy későbbi szerződéssel történő módosítása lényegében a nemzetközi jogrend fejlődését biztosítja. Amennyiben azonban a későbbi egyezmény a harmadik állam érdekét súlyosan veszélyezteti, a későbbi szerződés érvénytelen és semmis. Egyéb esetben két érvényes szerződés közül kell eldönteni, hogy melyik alkalmazandó elsődlegesen.

ha valamely szerződő fél korábbi szerződésben foglalt kötelezettsége összeegyeztethetetlen a későbbi szerződésben megfogalmazott kötelezettségével.⁶²⁶

A szerződések ütközése azonban nem feltétlenül eredményez a konkrét vizsgálandó szituációban is összeegyeztethetlenséget. A normák közötti konfliktusok adott esetben könnyen feloldhatók az értelmezés eszközével, így például az egyezmények időbeli és tárgyi hatályának megkülönböztetésével.

Az összeegyeztethetlenség feloldásának legjobb módja, ha maga az egyezmény tartalmaz egy olyan cikket, amely rendelkezik az összeegyeztethetőség kérdéséről.⁶²⁷

Kérdés, hogy mit lehet tenni abban az esetben, amikor az összeegyeztethetlenség kiküszöbölésére hivatott rendelkezés a szabályozandó helyzet valamilyen speciális problematikája miatt nem alkalmazható? Nguyen Quoc Dinh szerint a szerződő felek ilyenkor egy "szubjektív" és egy "objektív" eljárás közül választhatnak. A szubjektív módszer értelmében a felek saját maguk érik el az akaratmegegyezést és ennek érdekében tárgyalásokat folytatnak egymással, illetve módosítják a kérdéses egyezményt. Az objektív módszer szerint egy független bírói szervnek kell az egyezmények összeütközéséből adódó problémát megoldania, anélkül, hogy figyelembe venné a felek viszonyulását a kérdéshez.⁶²⁸

Ha a Nguyen Quoc Dinh által javasolt megoldási lehetőségeket tekintjük kiindulópontnak, akkor azt mondhatjuk, hogy az EGK Szerződés a szubjektív lehetőséget mintegy kötelezettségként rögzíti, amikor is 234. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy annyiban, amennyiben ezek a megállapodások nem egyeztethetők össze e szerződéssel, az érintett tagállam vagy tagállamok megteszik a megfelelő lépéseket a megállapított összeegyeztethetlenség kiküszöbölésére.⁶²⁹

Amennyiben e szubjektív kötelezettségüket a tagállamok nem teljesítik, akkor kerül sor az objektív eljárás alkalmazására. Az alapító szerződés értelmében a szerződés és a tagállamok korábbi egyezményeinek összeegyeztethetőségéről dönteni jogosult

⁶²⁶ Czapliński, Władysław – Danilenko, Gennadii Mikhaïlovich, *Conflict of Norms in International Law, Nordic Yearbook of International Law*, Vol. 21. (1990) 3 – 42. o.

⁶²⁷ Az ilyen rendelkezésekről lásd bővebben: Tell, Oliver, "La disconnection clause", UIA Seminar, Edinburgh 2001, www.cptech.org/ecom/jurisdiction/Tell.pdf

⁶²⁸ Dinh, Nguyen Quoc – Daillier, Patrick – Pellet, Alain, *Nemzetközi közjog* [Ford: Kovács Péter] (Budapest, Osiris, 2003)

⁶²⁹ Az e rendelkezésben foglalt kötelezettség nyer általános megfogalmazást a közösségi hűség elvében, melyet az Alapító Szerződés 10. cikke rögzít. E rendelkezés értelmében: „A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”

szerv az Európai Bíróság. A Bíróság a legtöbb esetben együtt vizsgálja a 307. cikk (1) és (2) bekezdését, azaz az összeegyeztethetőséggel összefüggésben egyúttal dönt arról is, hogy a tagállam teljesítette-e a szubjektív kötelezettségét.

6. 2. Az EGK-Szerződés rendelkezései a tagállamok korábbi egyezményeiről

Az Európai Gazdasági Közösség alapító államai is figyelembe vették azt a lehetőséget, hogy az alapító szerződésük ütközhet a tagállamok által a Közösség létrehozása előtt (illetve csatlakozásuk előtt) kötött megállapodással. Ezért beiktatták az alapító szerződés rendelkezései közé a 234. cikket, amely főszabály szerint elsőbbséget biztosít a tagállamok korábban kötött egyezményeinek, azzal a kikötéssel azonban, hogy a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan, ezen egyezményekben előírt kötelezettségek teljesítésétől, amelyek ellentétesek a közösségi joggal.

A 234. (később az EK-Szerződés 307. jelenleg az EUMSZ 351.) cikk értelmében *"Az egyrésztől egy vagy több tagállam, másrésztől egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket e szerződés rendelkezései nem érintik."*⁶³⁰

*Annyiban, amennyiben ezek a megállapodások nem egyeztethetőek össze e szerződéssel, az érintett tagállam vagy tagállamok megteszik a megfelelő lépéseket a megállapított összeegyeztethetlenség kiküszöbölésére. A tagállamok e cél érdekében szükség esetén segítséget nyújtanak egymásnak, és amennyiben indokolt, egységes magatartást tanúsítanak. [...]."*⁶³¹

⁶³⁰ A 234. cikk (1) bekezdésének eredeti, a Római Szerződés szerinti szövege a következőképpen hangzott: *"Az egyrésztől egy vagy több tagállam, másrésztől egy vagy több harmadik állam által egymás között e szerződés hatálybalépése előtt kötött megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket e szerződés rendelkezései nem érintik."* Az *"e szerződés hatálybalépése előtt"* kitétel – összhangban a kialakult joggyakorlattal – az Amszterdami Szerződés módosította *"1958. január 1-je előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően"* szövegre, formálisan is lehetőséget adva ezzel a Közösség alapítását követő kibővülések során csatlakozó államoknak arra, hogy a 234. (később 307., jelenleg az EUMSZ 351.) cikk (1) bekezdésében foglalt védelemre hivatkozzanak.

⁶³¹ A rendelkezést a továbbiakban – kivéve az értekezés azon részeiben, amely a Bíróság korai (Amszterdami Szerződés hatályba lépését megelőző) döntéseit idézi, illetve ismerteti – **307. cikként** nevezem meg. Ennek oka egyrészt, hogy a cikk a jogirodalomban is így vált *"híressé"* (lásd például: Franklin, Christian N.K., Flexibility vs. Legal Certainty: Article 307 EC and Other Issues in the

Az EGK-Szerződés 307. cikkét a jogirodalomban konfliktusfeloldó normának is nevezik,⁶³² utalva ezzel a nemzetközi magánjogi kollíziós szabályokkal való funkcióbeli hasonlóságára. Az alábbiakban bemutatandó eseteken keresztül azt kívánom megvizsgálni, hogy a Bíróság hogyan értelmezi a rendelkezés konfliktusfeloldó szerepét.

6. 3. A 307. cikk (1) bekezdése által védett jogok és kötelezettségek

Az első esetben (*Bizottság kontra Olaszország*⁶³³), amelyben a 307. cikk értelmezésére került sor, Olaszország által egy, a GATT egyezmény céljainak megvalósítása érdekében kötött megállapodásnak az EGK-Szerződés 12. (később az EK-Szerződés 25., jelenleg az EUMSZ 30.) cikkével való összeegyeztethetősége volt a kérdés.

A Bíróság ítéletének értelmében a 307. cikk (1) bekezdésének célja – a nemzetközi jog elveivel összhangban – annak egyértelművé tétele, hogy a Szerződés alkalmazása nem érinti az adott tagállamnak egy korábbi nemzetközi megállapodás alapján fennálló azon kötelezettségét, hogy más, tagsággal nem rendelkező országok jogait tiszteletben tartsa. Ebből következően e rendelkezésben a „jogok és kötelezettségek” fogalom a „jogok”-at tekintve a harmadik országok jogaira, míg a „kötelezettségek”-et tekintve a tagállamok kötelezettségeire vonatkozik. Annak eldöntéséhez tehát, hogy egy közösségi jogszabály félretehető-e a korábbi egyezményekből eredő jogok érvényesítése, illetve kötelezettségek teljesítése érdekében, szükséges megvizsgálni, hogy a korábbi egyezmény megállapít-e az érintett tagállamra nézve olyan kötelezettségeket, amelynek teljesítését a részes harmadik országok továbbra is követelhetik.

Ez az álláspont a ráruházott hatáskörök elvének olyanfajta értelmezését feltételezi, hogy az alapító államok a hatáskör átruházásával együtt vállalják azt is, hogy megszüntetik korábbi, egymással szemben fennálló kötelezettségeiket. Ezt igazolja a

Aftermath of the Open Skies Cases, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10. (2005) No. 1. 79 – 115. o.). Másrészt az előzetes döntéshozatali eljárásról rendelkező (Nizzai Szerződés szerint hatályos) EK-Szerződés 234. cikkével való (az értekezés utolsó részében vizsgált) elnevezésbeli azonosság is megtévesztő lehet.

⁶³² Klabbers, Jan, Moribund on the fourth of July? The Court of Justice on Prior Agreements of the Member States, *European Law Review*, Vol. 26. (2001) No. 2. 187 –197. o.

⁶³³ 10/61 *Bizottság kontra Olaszország* [1962] ECR 1.

Conegate ügy⁶³⁴ is, amelyben harmadik államok jogainak, illetve a Közösség harmadik államok felé teljesítendő kötelezettségeinek kérdése fel sem merült, kizárólag az Egyezményben részes két közösségi tagállam (az Egyesült Királyság és a Német Szövetségi Köztársaság) volt érintett. A Bíróság megállapította, hogy „A 234. cikk célja annak biztosítása, hogy a Szerződés alkalmazása ne érintse sem a valamely tagállammal korábban kötött megállapodásból harmadik ország javára szóló jogok tiszteletben tartását, sem az ebből a megállapodásból eredő, e tagállam terhére fennálló kötelezettségek figyelembe vételét. A Szerződés hatálybalépését megelőzően kötött megállapodásokra tehát nem lehet a tagállamok közötti kapcsolatokban hivatkozni a Közösségen belüli kereskedelem korlátozásának indokolása céljából.” Ezen álláspontját a későbbi, nagy jelentőségű *Desarbis* ítéletében⁶³⁵ is megismételte, egyértelművé téve, hogy a tagállamok a csatlakozásukat megelőzően kötött egyezményeiket harmadik államok jogainak érintettsége hiányában nem tarthatják hatályban. A 307. cikk (1) bekezdésében biztosított „védelem” tehát nem vonatkozik az olyan nemzetközi egyezményre, amelyet a tagállam egy később szintén a Közösség tagjává váló állammal kötött.

6. 4. A 307. cikk és a Szerződés kivételt biztosító rendelkezéseinek együttes értelmezése

Ahogy az előbb bemutatott esetekből is kiderül, a 307. cikk főszabály szerint elsőbbséget biztosít a tagállamok által csatlakozásukat megelőzően kötött, harmadik államok számára jogokat nyújtó egyezményeinek, azzal a kikötéssel, hogy a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan, ezen egyezményekben előírt kötelezettségek teljesítésétől, amelyek ellentétesek a közösségi joggal. A rendelkezés tehát úgy is értelmezhető, mint a közösségi jog elsőbbségének elve alól kivételt engedő rendelkezés. A 307. cikk azonban nem az egyetlen: Szerződés szövegében további olyan előírásokkal is találkozhatunk, amelyek meghatározott közérdekek biztosítása érdekében felmentik a tagállamokat közösségi jogi kötelezettségeik

⁶³⁴ 121/85 *Conegate Limited v. HM Customs & Excise* [1986] ECR 01007

⁶³⁵ 286/86 *Ministère public contre Gérard Deserbais* [1988] ECR 04907. Az ügy tényállása nagyon hasonlított a *Conegate* ügyéhez: A magánfél a 28. cikk szerint jogszerűen, de a *Sajtók eredetmegjelölésének és megnevezésének alkalmazásáról szóló Stresai Egyezmény* – melynek Németország és Franciaország is tagja volt és a Római Szerződés aláírását megelőzően lépett hatályba – rendelkezéseit megsértve szállított sajtót Németországból Franciaországba. A Bíróság – ugyanúgy, mint a *Conegate* ügyben – itt is megállapította, hogy nem hivatkozhat a tagállam az egyezményből eredő kötelezettségeire harmadik államok jogainak érintettsége hiányában.

teljesítése alól. Példaként említhetjük az áruk szabad mozgásának szabályozását. Az EK-Szerződés 28. (korábbi EGK-Szerződés 30., jelenleg az EUMSZ 34.) cikke rögzíti a tagállami kötelezettséget, mely szerint „A tagállamok között tilos a behozatal minden mennyiségi korlátozása és azzal azonos hatású intézkedés.” Az EK-Szerződés 30. (korábbi EGK-Szerződés 36., jelenleg az EUMSZ 36.) cikke értelmében viszont „A 28. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivételre vagy a tranzitárakra vonatkozó olyan tilalmakat és korlátozásokat, amelyeket a közkerölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol.” Jelen alfejezet célja az, hogy *Henn and Darby*⁶³⁶ ügy vizsgálata alapján kimutassa, miként kapcsolódnak a 307. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezései az áruk szabad mozgására vonatkozó szabályozási, illetve kivételrendszerhez.

A kiinduló jogvitát magánszemélyek azon magatartása képezte, hogy pornográf árut importáltak az Egyesült Királyságba Rotterdamból és ezzel – megsértve a tagállami vonatkozó jogszabály tiltó rendelkezését – bűncselekményt követtek el. A tagállami jogszabály összhangban volt a szeméremsértő kiadványok forgalmazásának visszaszorításáról szóló 1923-as Genfi Egyezményrel és (az 1976. január 1-jén hatályba lépett) Egyetemes Postaegyezmény⁶³⁷ rendelkezéseivel, mely Egyezménynek az Egyesült Királyság is tagja. A tagállami bíróság kérdése arra irányult, hogy „egy tagállam az Egyezményből eredő kötelezettségeire hivatkozással jogszerűen tilthatja-e meg a más tagállamból származó ilyen termékek behozatalát, figyelembe véve az EK-Szerződés 234. cikkét.”

A Bíróság szerint a hivatkozott egyezmény rendelkezései és a fenti megfontolások egybevetéséből kiderül, hogy az említett nemzetközi egyezmények Egyesült Királyság általi végrehajtása nem áll összeütközésben az EGK-Szerződés áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel, figyelemmel a 36. cikkben foglalt kivételre, amely a közkerölcs védelme érdekében lehetővé teszi a behozatalra vonatkozó esetleges tilalmakat. Amennyiben tehát egy tagállam az EGK-Szerződés 30. cikkében foglalt közkerölcs védelmére vonatkozó fenntartással él, a 234. cikk

⁶³⁶ 34/79 *Regina v. Maurice Donald Henn and John Frederick Ernest Darby* [1979] ECR 03795

⁶³⁷ Magyarországon kihirdette: 1960. évi 19. törvényerejű rendelet az Ottawában, 1957. október 3-án aláírt Egyetemes Postaegyezmény kihirdetéséről.

rendelkezései nem akadályozzák, hogy ezen állam teljesítse a Genfi Egyezményből és az Egyetemes Postaegyezményből eredő kötelezettségeit.⁶³⁸

A *Henn and Darby* ítéletből az következik, hogy a 307. cikk (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség terjedelmét analóg módon kell vizsgálni azon közösségi jogi normából eredő kötelezettségével, amely megsértésének kérdése a korábbi tagállami egyezmény alkalmazásával kapcsolatban merül fel. Mindez a fent idézett ítélet fényében azt jelenti, hogy ha valamely közösségi jogból eredő kötelezettség teljesítése alól maga a közösségi jog kivételt enged, ez a kivételt biztosító rendelkezés ugyanúgy vonatkozik a 307. cikkből eredő tagállami kötelezettségre is. Ebben az esetben tehát az EGK-Szerződés 36. cikkére való hivatkozás jogszerűsége azt eredményezte, hogy a korábbi egyezmény – amely egyébként ellentétes az EGK-Szerződés 30. cikkében foglalt áruk szabad mozgására vonatkozó mindenfajta tagállami korlátozás tilalmával – közösségi jogba való ütközése „kimenthetőnek” tekinthető. Az ítélet úgy is értelmezhető, hogy a továbbiakban nem lehet a tagállamnak (például jogsértési eljárás keretében) a terhére róni, hogy a 307. cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettségének nem tett eleget, hiszen a „kimentetőségből” egyúttal a „közösségi joggal való összeegyeztethetőség” is következik, s így az is, hogy a tagállamot a 307. cikk (2) bekezdésének értelmében nem terheli kötelezettség.⁶³⁹

6. 5. Burgoa-ügy – keletkeztet-e együttműködési kötelezettséget a 307. cikk (1) bekezdése a Közösség intézményei számára?

A fejezet eddigi részeiben lefolytatott esetelemzés elsősorban annak meghatározására irányult, hogy a 307. cikk milyen jogosultságokat és kötelezettségeket teremt a tagállamok számára. Az alább bemutatandó ítéletből arra a kérdésre kaphatunk választ, hogy a rendelkezés keletkeztet-e valamilyen fajta együttműködési kötelezettséget a Közösség intézményei számára is. Úgy vélem, e kérdés vizsgálata is szükséges ahhoz, hogy megalapozottan állást tudjak foglalni a 307. cikk szerepéről a tagállamok és a Közösség közötti nemzetközi szerződéskötési hatáskör-

⁶³⁸ 34/79 26 – 27. pontok

⁶³⁹ A 30. cikkben foglalt kimentési lehetőséget és a 307. cikkre való hivatkozás létjogosultságát azonban nem törvényszerűen kapcsolja össze a Bíróság: így például az *Evans* ügyben (C-324/93 *The Queen contre Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd et Macfarlan Smith Ltd*. [1995] ECR I-00563) külön-külön vizsgálta meg a vitatott tagállami intézkedés 30., illetve 307. cikk (1) bekezdése szerinti jogszerűségét és nem együttesen a két rendelkezést, mint ahogyan azt a *Henn and Darby* ügyben tette.

megosztásban.

A 307. cikk alkalmazási körébe tartozó eseteknek két fajtáját különböztethetjük meg. Az ügyek egyik csoportja az Alapító Szerződés hatályba lépése (illetve az adott tagállam csatlakozása) előtt kötött kétoldalú szerződésekkel, illetve olyan többoldalú megállapodásokkal foglalkozik, amelyek kizárólag a szerződő felek jogait és kötelezettségeit szabályozzák. A problémát az esetek másik kategóriája jelenti, amikor az egyezmény kedvezményezettjei nem kizárólag maguk a szerződő államok, hanem a nemzetközi jog egyéb alanyai (például magánfelek) is. Ilyenkor a jogok és kötelezettségek egymáshoz való viszonya sokkal bonyolultabb, mint azoknál az egyezményeknél, amelyek kizárólag a szerződő felek viszonylatában keletkeztetnek kölcsönös jogokat és kötelezettségeket. A jogok és kötelezettségek tartalma ugyanis az egyezmények ezen második csoportja esetében pontosan nem határozható meg. Az ilyen "jogkeletkeztető természetű" egyezményekkel kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik a *Burgoa* ügy is.⁶⁴⁰

A *Burgoa* ügyben a tagállami bíróság kérdései egy spanyol zászló alatt futó halászhajó kapitánya ellen Írország halászati zónájában engedély nélküli halászat vádja miatt folytatott büntetőeljárás alkalmával merültek fel. Az eset napján, 1978. július 10-én, a spanyol halászhajók halászati jogát az Írország nyugati partjától 200 mérföldre terjedő zónában a Tanács 1376/78 rendelete⁶⁴¹ szabályozta. A rendelet előírta a halászati tevékenység folytatásának feltételeként a Bizottság engedélyét is. A terület, amelyen a vád szerinti bűncselekmény megtörtént, a rendelet szerint Írország halászati zónájához tartozott, viszont az ezt megelőzően Írország és Spanyolország között hatályban lévő, a halászatról szóló Londoni Egyezmény⁶⁴² szerint nem. Az Egyezmény a rendelet előírásaihoz hasonlóan szigorú, engedélyezéssel kapcsolatos szabályokat sem rögzített.

Az Egyezményt a két állam még azelőtt írta alá és léptette hatályba, mielőtt Írország a Közösséghez csatlakozott volna. A vádlott arra hivatkozott, hogy Írországot – mivel a csatlakozását megelőzően vállalt kötelezettségeket Spanyolország felé – a 307. cikk (1) bekezdése értelmében az Egyezmény szabályai kötelezik.

⁶⁴⁰ 812/79 *Attorney General kontra Juan C. Burgoa* [1980] ECR 02787

⁶⁴¹ A Tanács 1376/78/EGK rendelete a spanyol lobogó alatt közlekedő halászhajókra alkalmazandó, a halászati erőforrások megőrzéséről és gazdálkodásáról szóló bizonyos átmeneti intézkedések 1978. július 31-ig történő meghosszabbításáról (HL L 167., 1978. 6. 24. 9 – 11. o.)

⁶⁴² 1964. március 9-i Londoni Halászati Egyezmény (ENSZ Szerződésgyűjtemény 581., 8432.)

A tagállami bíróság előzetes döntést kérve az Európai Bírósághoz fordult és többek között⁶⁴³ az alábbi kérdéseket tette fel:

„1. A Római Szerződés 234. cikke alkot-e jogokat és kötelezettségeket

a) az Európai Közösségek intézményei számára?

b) a Közösségek tagállamai számára?

A tagállami bíróság tehát lényegében arra kérdezett rá, hogy a rendelkezés csak a tagállamokra ró-e kötelezettséget, vagy pedig úgy értelmezendő, mint a tagállamokat és a Közösséget egyaránt terhelő, kölcsönös kötelezettséget megállapító rendelkezés. A Bíróság szerint „... a 234. cikk – noha a rendelkezés szövege kifejezetten csak a tagállamok kötelezettségeivel foglalkozik – nem tenne eleget a céljának, ha nem jelentetné egyúttal a közösségi intézmények számára azt a kötelezettséget, hogy nem akadályozhatják a tagállamok korábban kötött egyezményekből fakadó kötelezettségeinek teljesítését. Mindazonáltal a közösségi intézmények e kötelezettsége csak annyit tartalmaz, hogy megengedi az érintett tagállamnak a korábban kötött egyezményből fakadó kötelezettségeinek megtartását anélkül, hogy az érdekelt harmadik ország tekintetében a Közösségnek kötelezettsége volna.”⁶⁴⁴

A Bíróság döntéséből egyértelműen megállapítható, hogy a 307. cikk (1) bekezdésének célja az, hogy azon harmadik államok érdekei, amelyek valamely tagállammal annak a Közösséghez való csatlakozása előtt kötöttek szerződést, ne sérüljenek. Ennek biztosítása mind a tagállamok részéről, mint pedig a Közösség részéről teljesítendő kötelezettség.⁶⁴⁵ Ez a kötelezettség azonban nem kölcsönös, mivel a Közösség intézményeitől csupán tartózkodást kíván meg: azt, hogy ne akadályozzák a tagállamokat a korábbi egyezményből eredő kötelezettségeik teljesítésében. Ezzel szemben a tagállamoknak tevőleges magatartásukkal kell hozzájárulniuk ahhoz, hogy a korábbi egyezményből eredő kötelezettségeik összeegyeztethetőek legyenek a közösségi jogi kötelezettségeikkel.

⁶⁴³ A tagállami bíróság további kérdése az volt, hogy „A 234. cikk [...] fenntart-e, vagy megőriz-e a tagállamok nemzeti bíróságai által védendő jogokat azon egyezmények kedvezményezettjei számára, amelyekre a Római Szerződés 234. cikke érvényes?”. A 307. cikk közvetlen hatályának kérdése nem tartozik szervesen a disszertáció témaköréhez, ezért ezt nem kívánom vizsgálni. A probléma részletes elemzését lásd: Klabbers, Jan, Re-inventing the Law of Treaties: The Contribution of the EC Courts, *NYIL* Vol. 30 (1999) 45 – 74. o., Lenaerts, Koenraad – de Smijter, Eddy, The EU as an Actor in International Law, *Yearbook of European Law*, Vol. 19. (1999/2000) 95 – 138. o.

⁶⁴⁴ 812/79 6. és 9. pontok

⁶⁴⁵ E megállapítást megerősíti Maduro főtanácsnoknak a *Yusuf* és *Kadi* ügyekben kibocsátott indítványának 32. pontja is. A főtanácsnok szerint: „...a 307. cikkből fakadó kötelezettségek és az ahhoz kapcsolódó jóhiszemű együttműködés kötelezettsége kétirányú: vonatkozik a Közösségre is, és a tagállamokra is.”

Meglátásom szerint a tagállami bíróság – azzal, hogy azt a kérdést tette fel, hogy keletkeztet-e a 307. cikk kötelezettséget a Közösség intézményei számára – közvetett módon az irányelv érvényességét is megkérdőjelezte. Ha ugyanis a Bíróság nem azt válaszolta volna, hogy a Közösség intézményeinek nem csupán tartózkodási kötelezettsége van, akkor abból azt a következtetést lehetne levonni, hogy kötelesek a tagállamok korábbi egyezményeinek rendelkezéseivel összhangban lévő jogi aktusokat kibocsátani, az ezekkel ütköző másodlagos jogforrások – mint jelen esetben az irányelv – pedig érvénytelenek. A 307. cikk (1) bekezdése tehát nem tekinthető hatáskör-elosztó normának: e rendelkezésben foglalt tagállami jogosultság nem jelent korlátokat a Közösség jogalkotási hatáskörére nézve.⁶⁴⁶ Így előzetes döntéshozatali eljárás keretében nem kérhető a közösségi jogi aktus érvényességének felülvizsgálata a 307. cikk (1) bekezdése alapján. Ugyanezen okból nem lehet megsemmisítési eljárást indítani a közösségi intézmények ellen arra hivatkozva, hogy a közösségi aktus ellentétes a 307. cikk (1) bekezdése szerinti korábbi egyezménnyel.

6. 6. A 307. cikk (1) bekezdése és a Közösség alkotmányos rendszere által védett alapjogok – A *Yusuf* és *Kadi* döntések

A fenti elemzések alapján a 307. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban azt az általános megállapítást fogalmazhatjuk meg, hogy a tagállamok korábbi szerződőseiből eredő kötelezettségeinek teljesítése a közösségi jogi kötelezettségeik végrehajtásához képest elsőbbséget élvez. Kérdés, hogy ez – a közösségi jog elsőbbségének elve alóli kivételt rögzítő – megállapítás bármilyen közösségi jogi norma vonatkozásában helytálló, vagy léteznek olyan alapvető fontosságú szabályok, amelyek érvényesülését a tagállamok nemzetközi kötelezettségeivel „szembeszegülve” is biztosítani kell? E kérdésre kaphatunk választ az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság *Yusuf* és *Kadi* ítéleteinek⁶⁴⁷ vizsgálata alapján.

A *Yusuf* és *Kadi* ügyek egyik központi problémáját annak eldöntése képezte, hogy a

⁶⁴⁶ Krück, Hans, Artikel 307 EGV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar* (Nomos, Baden-Baden, 2000) 2394. o.

⁶⁴⁷ T-306/01 *Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* [2005] EBHT II-03533 és T-315/01 *Yassin Abdullah Kadi kontra Tanács és Bizottság* [2005] EBHT II-03649 (az Elsőfokú Bíróság előtt), C-402/05 P és C-415/05 P. egyesített ügyek *Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* [2008] EBHT I-06351 (az Európai Bíróság előtt)

közösségi bíróságok rendelkeznek-e hatáskörrel az ENSZ Biztonsági Tanács Szankcióbizottságának határozatait a közösségi jogrendbe átültető rendeletek jogszerűségének felülvizsgálatára abból a szempontból, hogy azok nem sértik-e az ügy felpereseinek alapvető jogait. A vitatott rendeletek a terrorizmus támogatásával gyanúsított felperesek pénzeszközeinek és egyéb pénzügyi forrásainak befagyasztásáról rendelkeztek.⁶⁴⁸ A felperesek szerint ezen intézkedések sértik a közösségi jog részét képező olyan alapvető jogait, mint a tulajdonhoz való jog, a meghallgatáshoz való jog és a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jog. Kérdés, hogy a 307. cikk (1) bekezdése alapján az ENSZ (mely a Közösség megalakulását megelőzően jött létre és amelynek minden közösségi tagállam a tagja) Biztonsági Tanács Szankcióbizottságának határozataiból eredő tagállami kötelezettség elsőbbséget élvez-e a közösségi jogi kötelezettségekhez képest, olyan értelemben is, hogy a közösségi bíróságok nem vizsgálhatják, hogy azok megfelelnek-e a közösségi jog által védelemben biztosított alapjogi követelményeknek.

Az Elsőfokú Bíróság érvelése értelmében a 307. cikk (1) bekezdéséből egyrészt az következik, hogy Közösség nem sértheti meg a tagállamait az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján terhelő kötelezettségeket, és nem akadályozhatja azok végrehajtását sem.⁶⁴⁹ Másrészt a Közösség – hatáskörei gyakorlása során – a létrehozásáról szóló szerződés alapján köteles meghozni minden szükséges rendelkezést ahhoz, hogy tagállamai számára lehetővé tegye e kötelezettségeknek

⁶⁴⁸ A Tanács 467/2001/EK rendelete az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 67., 2001. 3. 9. 1 – 23. o.), a Tanács 2062/2001/EK rendelete az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 467/2001/EK rendelet harmadszori módosításáról (HL L 27., 2001. 10. 20. 25 – 26. o.), a Tanács 2199/2001/EK rendelete az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 467/2001/EK rendelet negyedszeri módosításáról (HL L 295., 2001. 11. 13. 16 – 18. o.)

⁶⁴⁹ Ezen érvének alátámasztásául az Elsőfokú Bíróság hivatkozott az EK-Szerződés 297. (jelenleg az EUMSZ 347.) cikkére is, amely szerint: „[a] tagállamok konzultálnak egymással annak érdekében, hogy közösen megtegyék a szükséges intézkedéseket annak megakadályozására, hogy a közös piac működését hátrányosan befolyásolják az olyan intézkedések, amelyek megtételére egy tagállam [...] a béke és nemzetközi biztonság fenntartása céljából vállalt kötelezettségei teljesítése érdekében kényszerül”. Ugyanakkor e rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok a kül- és biztonságpolitika területén akár a közösségi jogi kötelezettségeikkel ellentétes intézkedéseket is hozhatnak. Ezt az értelmezést erősíti meg a Bíróság *Centro-Com* ítéletének 27. pontja is: „...még ha a tagállamok feladata is – nemzeti hatáskörük gyakorlásának keretében – a kül- és biztonságpolitikai intézkedések elfogadása, ezen intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk a Közösség által a [...] közös kereskedelempolitika területén elfogadott rendelkezéseket.” (C-124/95 *The Queen, ex parte Centro-Com Srl kontra HM Treasury és Bank of England* [1997] ECR I-00081)

való megfelelést.⁶⁵⁰ Az Elsőfokú Bíróság hangsúlyozta azt is, hogy amennyiben az EK-Szerződés értelmében a Közösség olyan hatásköröket vett át, amelyeket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának hatálya alá tartozó körben korábban a tagállamok gyakoroltak, az Alapokmány rendelkezései tehát a Közösséget is kötelezik. A tagállamok ugyanis e hatáskörök átruházásával nemzetközi közjogilag kötelezettséget vállaltak arra, hogy azokat a Közösség maga is az Alapokmányból eredő kötelezettségek teljesítése érdekében gyakorolja.⁶⁵¹ Az Elsőfokú Bíróság szerint a vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás alapján is az állapítható meg, hogy az ENSZ tagállamainak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségei megelőznek minden más, belső jogi vagy nemzetközi szerződési jogi kötelezettséget, beleértve az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) alapján fennálló kötelezettségeket és az EK-Szerződés alapján fennálló kötelezettségeket.⁶⁵² Ez az elsőbbség kiterjed a Biztonsági Tanács valamely határozatában foglalt döntésekre is.⁶⁵³

Észre kell vennünk, hogy az Elsőfokú Bíróság – habár ez utóbbi megállapításának

⁶⁵⁰ T-306/01 254. pont

⁶⁵¹ T-306/01 248. és 254. pontok. Az Elsőfokú Bíróság e megállapításának igazolását látta az *International Fruit Company* ítéletben, melynek értelmében a Közösség az EGK Szerződés hatálya alá lépését követően maga gyakorolja a tagállamoknak a GATT egyezmény keretében vállalt kötelezettségeit, valamint a *Dorsch Consult* ítéletben, mely szerint az ENSZ (és egyben a Közösség) tagállamai az ENSZ Alapokmánya alapján elrendelt kereskedelmi embargók érvényre juttatása érdekében szükséges intézkedéseket csak az EK-Szerződés keretei között hozhatják meg, mivel a közös kereskedelempolitika keretében hozott minden intézkedés – amilyen egy kereskedelmi embargó bevezetése is – a Szerződés 133. cikke értelmében a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik. (T-184/95 *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH kontra Tanács és Bizottság* [1998] ECR II-00667)

⁶⁵² T-306/01 231 - 233. pontok. Az Elsőfokú Bíróság ezen érvének alátámasztása érdekében egyrészt a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 27. cikkére hivatkozott, melynek értelmében „egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni”, másrészt az ENSZ Alapokmányának 103. cikkére, mely szerint „[h]a az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznenek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség”. Az Elsőfokú Bíróság álláspontját támogatja a Nemzetközi Bíróság *Nicaragua kontra Amerikai Egyesült Államok* ítélete is, melyben a Bíróság akként foglal állást, hogy a tagállamok által valaha is megkötött valamennyi regionális, kétoldalú, sőt többoldalú megállapodás, minden esetben az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikke alá van rendelve (a *Katonai és félkatonai tevékenységek Nicaraguában és Nicaragua ellen* ügyben hozott ítélet [Rec. 1984., 392. o.] 107. pontja. Ezen érvekkel összhangban Tomuschat is arra a következtetésre jut, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen értelmezte a 307. cikket, amikor úgy ítélte meg, hogy a Közösségnek, mint „regionális alrendszernek” elsőbbséget kell adnia az ENSZ együttműködés keretében kibocsátott normáknak; a 307. cikk Szerződésben való rögzítése éppen a tagállamok (akik Németország kivételével az Európai Gazdasági Közösség megalapításakor, illetve a később csatlakozók a csatlakozáskor már tagjai voltak az ENSZ-nek) erre irányuló akaratának a kifejeződése. (Christian Tomuschat, Case T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*; Case T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission*, *Common Market Law Review* Vol. 43. (2006) No. 537 – 551. o., 541 – 542. o.)

⁶⁵³ T-306/01 234. pont. Az Elsőfokú Bíróság az ENSZ Alapokmányának 25. cikkére hivatkozott, mely szerint az ENSZ tagjai kötelesek elfogadni és végrehajtani a Biztonsági Tanács határozatait.

igazolása érdekében többek között a *Burgoa* ítéletre hivatkozik – a *Burgoa* ítélethez képest eltérő álláspontot képvisel a 307. cikk (1) bekezdése szerinti – a harmadik államok érdekeinek tiszteletben tartására vonatkozó – kötelezettség kölcsönösségét illetően. Az elsőfokon meghozott *Yusuf* és *Kadi* ítéletekből ugyanis az következik, hogy a Közösségnek már nem csupán (a tagállami kötelezettségek végrehajtását akadályozó aktusok meghozatalától való) tartózkodásával, hanem tevőleges magatartásával is hozzá kell járulnia ahhoz, hogy a tagállamok teljesíthessék a korábbi egyezményeikben harmadik államokkal szemben vállalt kötelezettségeiket.

A Bíróság a 307. cikk fent bemutatott értelmezése fényében vizsgálta meg azt a kérdést is, hogy rendelkezhet-e hatáskörrel az ügyben vitatott rendeletek jogszerűségének felülvizsgálatára. Megállapította, hogy a rendeletek belső jogszerűségének bármiféle – különösen a közösségi jognak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos rendelkezései vagy általános elvei tekintetében történő – vizsgálata azzal járna, hogy az Elsőfokú Bíróságnak kapcsolódó jelleggel vizsgálnia kellene a – rendeletek által a közösségi jogrendbe átültetett – biztonsági tanácsi határozatok jogszerűségét. A vizsgált esetben ugyanis a jogszerűtlenség forrását nem a megtámadott rendelet megalkotásában kell keresni, hanem a Biztonsági Tanácsnak a szankciókat elrendelő határozataiban. E határozatok azonban a fenti érvek értelmében a Közösség – és ezáltal az Elsőfokú Bíróság, mint a Közösség egyik intézménye – vonatkozásában kötelező hatállyal bírnak. Éppen ezért mind a nemzetközi jogi normákkal, mind pedig a közösségi jogi szabályokkal – ezek között különösen a 307. cikk (1) bekezdésével – ellentétes volna, ha az Elsőfokú Bíróság felülvizsgálhatná a vitatott rendeleteket.⁶⁵⁴

Az Elsőfokú Bíróság szerint a nemzetközi szokásjog alapján a Biztonsági Tanács határozatai kötelező hatálya elvének egyetlen korlátja létezik: a határozatoknak tiszteletben kell tartaniuk a *ius cogens* cáfolhatatlan alapvető rendelkezéseit. Ellenkező esetben e határozatok nem kötelezőek a tagállamokra és ezáltal a Közösségre nézve sem. Éppen ezért a bírósági hatáskör is csupán az alapvető jogok egyetemes védelmét célzó, feltétlen alkalmazást igénylő *ius cogens* szabályok betartásának felülvizsgálatára terjed ki.⁶⁵⁵ A hatáskör terjedelmének ily módon

⁶⁵⁴ T-306/01 266., 268., 273 - 274. pontok.

⁶⁵⁵ T-306/01 281 – 282. pontok. Varju szerint azonban a *ius cogens* feltétel - mint a Biztonsági Tanács határozatai kötelező hatályának korlátja - „nem sokban segít a közösségi jogrendszer megtépzott önállóságának helyreállításában, hiszen az ítéletek alapján a nemzetközi közjog a közösségi jog engedélyével maga alá gyűri annak alkotmányos követelményeit.” Varju rámutat arra is, hogy a

történő meghatározása alapján az Elsőfokú Bíróság azt állapította meg, hogy a felperesek jogainak a rendelet által történő korlátozása nem ellentétes a *ius cogens*-szel.

A felperesek fellebbezés nyújtottak be az Elsőfokú Bíróság döntései ellen, ezért az Európai Bíróságnak is alkalma nyílt arra, hogy értelmezze az eset sajátos kontextusában az EK-Szerződés 307. cikkének (1) bekezdését.⁶⁵⁶

Maduro főtanácsnok az ügyben előterjesztett indítványában az Elsőfokú Bírósághoz képest sokkal inkább „befelé tekintő” megközelítést alkalmazott, amely kevésbé vette figyelembe a Közösség nemzetközi jogi kötelezettségeit és sokkal inkább a Közösség belső alkotmányos felépítésére fókuszált.⁶⁵⁷ Az Európai Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát⁶⁵⁸ vizsgálva megállapította, hogy a Bíróság – bár nagy hangsúlyt fektet a Közösségre a nemzetközi jog alapján háruló kötelezettségek tiszteletben tartására – mindenekelőtt arra törekszik, hogy megőrizze az EK-Szerződés által kialakított alkotmányos keretrendszert. Ezért téves lenne azt feltételezni, hogy amennyiben a Közösséget a nemzetközi jog valamelyik szabálya kötelezi, a közösségi bíróságok kötelesek az előtt teljes mértékben fejet hajtani és feltétel nélkül alkalmazni a közösségi jogrendben. A nemzetközi jog és a közösségi jogrend viszonyát maga a közösségi jogrend szabályozza, a nemzetközi jog pedig e jogrendet csak a Közösség alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint

kizárólag *ius cogens*-re korlátozott alkotmányos felülvizsgálat egyúttal a közösségi jog és a nemzeti alkotmányos követelmények közötti viszonyt rendező - a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatában kialakított - rendszer meggyengülésével járhat. (Varju Márton, Nemzetközi terrorizmus és az Európai Unió közjogának érettsége, *Fundamentum* 13. évf. (2009) 1. sz. 67 - 79. o.)

⁶⁵⁶ Gattini rámutat, hogy az Elsőfokú Bíróság megtehetné volna, hogy a 307. cikkre hivatkozva hatályban tartja a rendeleteket, megengedve ezzel az Emberi Jogok Európai Bíróságának, hogy mint „megfelelő” (Gattini szóhasználata szerint „proper”, a fenti szövegösszefüggésben a mondanivalót leginkább közvetítő magyar fordítás: „hatáskörrel rendelkező”) bíróság mondjon ítéletet az ügyben. Ez a megoldás azonban nyilvánvalóan nem lett volna elfogadható az Európai Bíróság számára, hiszen megfosztotta volna attól a lehetőségtől, hogy döntést hozzon az ügyben, biztosítva ezzel „a közösségi jog egységes alkalmazását”. Mindemelllett, ha az Emberi Jogi Bíróság úgy is dönt, hogy a rendeletek megsértik a felperese alapvető jogait, döntése akkor sem eredményezte volna szükségképpen a rendeletek közösségi jogalkotó általi módosítását. (Gattini, Andrea, *Joined Cases C-402/05 P & 415/05 P, Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, judgment of the Grand Chamber of 3 September 2008, nyr., *Common Market Law Review* Vol. 46. (2009) No. 1. 213 – 239. o., 232 - 233. o.)

⁶⁵⁷ Halberstam, Daniel – Stein, Eric, *The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic sanctions and individual rights in a plural world order*, *Common Market Law Review* Vol. 46 . (2009) No. 1. 13 – 72. o., 48. o. Halberstam és Stein kritikaként fogalmazták meg a főtanácsnoki indítvánnyal szemben, hogy nem vizsgálja azt a kérdést, hogy az ENSZ-et és a Biztonsági Tanácsot kötelezik-e az alapvető jogok és hogy azokkal összhangban kell-e vizsgálni a Biztonsági Tanács határozatainak jogszerűségét. Halberstam – Stein [2009] *i. m.* 49. o.

⁶⁵⁸ C-317/04 és C-318/04 egyesített ügyek *Parlament kontra Tanács* [2006] EBHT I-04721, C-327/91 *Francia Köztársaság kontra Bizottság* [1994] ECR I-03641, 2/94 vélemény (A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása) [1996] ECR I-01759, C-122/95 *Bizottság kontra Németország* [1998] ECR I-00973

hathatja át. Ezen alapelvből kiindulva a főtanácsnok szerint az Európai Bíróságnak azt a kérdést kell alapvetően eldöntenie, hogy a közösségi jogrend alkotmány feletti státuszt biztosít-e azon intézkedéseknek, amelyek a Biztonsági Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásához szükségesek.⁶⁵⁹

Az ügyben beavatkozó Egyesült Királyság – összhangban az Elsőfokú Bíróság ítéletével – azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy 307. cikkből levezethető a vitatott rendeletek bírósági felülvizsgálat alóli mentessége. A főtanácsnok szerint az Egyesült Királyság által kifejtett érveléssel az az alapvető probléma, hogy a 307. cikket az EUSZ 6. cikkének (1) bekezdése (az új EUSZ 2. cikke) alóli lehetséges eltérés alapjaként tünteti fel, mely utóbbi kimondja, hogy „*az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul*”. Az EK-Szerződésben semmi sem utal arra, hogy a 307. cikknek különleges státusza lenne a Közösség alkotmányos keretrendszerében, amely jogszerűvé tenné azon jogi aktusok kibocsátását, amelyek nem tartják tiszteletben az alapvető emberi jogokat.⁶⁶⁰

Az Egyesült Királyság 307. cikk értelmezése mögött valójában – mind a Tanács, a Bizottság és az Egyesült Államok által képviselt – azon álláspont húzódik meg, hogy főszabályként nem a Bíróság hatáskörébe tartozik az olyan határozatokat végrehajtó közösségi intézkedések megkérdőjelezése, amelyeket a Biztonsági Tanács szükségesnek ítélt a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében. A Bizottság (hallgatólagos állítása) szerint a Bíróságnak a rendeletek jogszerűsége megítélésének érdekében valójában már „politikai kérdésben”⁶⁶¹ kellene döntenie, ami nem képezheti bírósági felülvizsgálatnak a tárgyát.

A főtanácsnok érveléséből azonban az következik, hogy a kérdés „politikai jellege” nem zárja ki azt, hogy a politikai érdek érvényesítése érdekében meghozott intézkedéseket a Bíróság jogszerűségi szempontok alapján felülvizsgálhassa.⁶⁶² A

⁶⁵⁹ Maduro főtanácsnok indítványa a *Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* ügyben [2008] EBHT I-06351 24 - 25. pontok

⁶⁶⁰ *i. m.* 29. és 31. pontok

⁶⁶¹ A „politikai kérdés” fogalmát Taney főbíró, az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának bírójája dolgozta ki a Luther kontra Bordon ügyben (48 U.S. 1 (1849), 46-47. o.). Maduro főtanácsnok (indítvány 33. pont) hangsúlyozza, hogy a fogalom pontos jelentése a Közösségen belül messze nem világos. A Bizottság nem részletezte a „politikai kérdésre” vonatkozó érvét, de a főtanácsnok szerint feltehetően úgy érti, hogy a Bíróságnak tartózkodnia kell a bírósági felülvizsgálat gyakorlásától, mivel nincsenek olyan jogi kritériumok, amelyek alapján a jelenleg vizsgált kérdések eldönthetők lennének.

⁶⁶² A főtanácsnok érvelése azért is helytálló, mert a politikai és jogi kérdések, illetve a politikai és a jogi érvek nagyon sok esetben nehezen határolhatóak el egymástól. E problémával kapcsolatos

főtanácsnok is elismeri, hogy kivételes körülmények igazolhatják az egyéni szabadság olyan korlátozásait, amelyek rendes körülmények között elfogadhatatlanok lennének. Ugyanakkor szerinte mindez nem jelenti, hogy ilyen esetekben a bírósági felülvizsgálatnak „a lehető legjelentéktelenebbnek” kell lennie. Éppen ellenkezőleg, ha a közbiztonságot fenyegető veszély rendkívül nagyfokú, különösen erős nyomás áll fenn arra, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el, amelyek nem tartják tiszteletben az egyének jogait, különösen olyan egyének esetében, akik nem vagy csak kis mértékben hathatnak a politikai folyamatra. Ezért ilyen esetekben a bíróságoknak fokozott éberséggel kell teljesíteniük a joguralom fenntartását illető feladatukat. Azok a körülmények tehát, amelyek igazolhatják az alapvető jogok kivételes korlátozását, azt is szükségessé teszik, hogy a bíróságok gondosan megvizsgálják, e korlátozások nem haladják-e meg a szükséges mértéket.⁶⁶³

A főtanácsnok mindezen megfontolások alapján arra a következtetésre jutott, hogy az Elsőfokú Bíróság nem megfelelően értelmezte a 307. cikket és tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állapította meg, hogy nincs hatásköre a vitatott rendelet felülvizsgálatára a közösségi jog általános elveinek részét képező alapvető jogok vonatkozásában.⁶⁶⁴

A Bíróság nem foglalt állást az ügy „politikai kérdés” jellegét illetően, de leginkább jogi érveket figyelembe véve vizsgálta a fellebbezést. A Bíróság is elismerte, hogy a Közösségnek meglévő hatásköreit az Egyesült Nemzetek és egyéb nemzetközi szervezetek keretein belül vállalt kötelezettségek betartása mellett kell gyakorolni. Mindemellett hangsúlyozta, hogy a nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek nem sérthetik az EK-Szerződés alkotmányos elveit. A 307. cikk tehát nem értelmezhető úgy, mint amely megengedi az eltérést az EU Alapító Szerződése 6. cikkének (1) bekezdésében az Unió alapjaként említett, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elveitől. A 307. cikk ugyanis semmilyen esetben sem teheti lehetővé a közösségi jogrend alapjait képező elvek, köztük az alapvető jogok védelme elvének a megkérdőjelezését, amely utóbbi magában foglalja a közösségi jogi aktusok jogszerűségének a közösségi bíróság általi, az ezen alapvető jogoknak való

részletes vizsgálódást lásd: Bódig Máttyás, A jog és a politika közötti fogalmi kapcsolat: Egy tisztázási kísérlet, *Állam- és Jogtudomány* Vol. 45. (2004) No. 1 - 2. 51 - 86. o.

⁶⁶³ Maduro főtanácsnok indítványa 35. pont

⁶⁶⁴ *i. m.* 40. pont

megfelelőségük tekintetében történő felülvizsgálatát.⁶⁶⁵ A Bíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy hatáskörrel rendelkezik a vitatott rendeletek felülvizsgálatára abból a szempontból, hogy azok nem sértik-e a közösségi jog részét képező alapjogokat.

Az Európai Bíróság az ítéletével egyértelművé tette, hogy semmilyen – akár a tagállamok közösségi tagságát megelőzően is kötött, az ENSZ Alapokmányához hasonló politikai kompromisszumot rögzítő – nemzetközi egyezmény sem ütközhet a Közösség alkotmányos rendjébe,⁶⁶⁶ a 307. cikkben foglalt rendelkezés alapján sem. A Bíróság tehát kiállt a közösségi jogrend önállósága, ezzel együtt pedig a közösségi jogban védett alapjogok védelme mellett és az alkotmányos kontroll hatáskörének kérdését az autonóm közösségi jogrend belső ügyként kezelte.⁶⁶⁷ Gattini az Európai Bíróság ítéletét a „sorozat legfrissebb részének” tekinti abban az értelemben, hogy (összhangban a korábbi ítélkezési gyakorlattal) a Bíróság – ahelyett, hogy ténylegesen nemzetközi jogi érveket használna döntésének indokolásához, megmutatva ezzel készségességét más nemzetközi fórumokkal és bíróságokkal való dialógus folytatására, elősegítve ezzel egy „nyílt kormányzati rendszer”⁶⁶⁸ létrejöttét – a nemzetközi jog fennmaradó szabályozó szerepét igyekszik a lehetőség szerinti legcsekélyebbre visszazsorítani és a tagállamok „manőverezési lehetőségeit” a közösségi jog keretei között tartani.⁶⁶⁹

Gattini szerint a Bíróság mindezzel „letörte a 307. cikkel létrehozott bilincseket, amelyet a Közösség szerződő felei tudatosan rögzítettek annak érdekében, hogy a

⁶⁶⁵ C-402/05 P. és C-415/05 P. 285., 292., 303 - 304. pontok. A Bíróság szerint a fenti érvelést a közösségi jogrendszer hierarchiája is alátámasztja. A Bíróság az ENSZ Alapokmányának a közösségi jogrend hierarchiájában való elhelyezkedését analóg módon vizsgálta a Közösség által kötött nemzetközi szerződésekével. Megállapította, hogy „...a 300. cikk (7) bekezdése szerint az e cikkben megállapított feltételek mellett megkötött megállapodások kötelezőek a Közösség intézményeire és a tagállamokra. Így e rendelkezés értelmében, ha az alkalmazható lenne az Egyesült Nemzetek Alapokmányára, ez utóbbit elsőbbség illetné meg a másodlagos közösségi jogi aktusokkal szemben. [...] Mindazonáltal a közösségi jog szintjén meglévő ezen elsőbbség nem terjed ki az elsődleges jogra, és különösen nem az általános elvekre, amelyeknek az alapvető jogok a részét képezik. Ezt az értelmezést erősíti a 300. cikk (6) bekezdése, amelynek értelmében nem léphet hatályba az a nemzetközi megállapodás, amelynek a Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről a Bíróság kedvezőtlen véleményt adott, kivéve ha azt előzőleg módosítják. (C-402/05 P. és C-415/05 P. 306 - 309. pontok)

⁶⁶⁶ Halberstam és Stein a Közösség alkotmányos berendezkedésének a Közösség (ezzel együtt az Unió) jogi alapjait lefektető nemzetközi joghoz való viszonyát nevezi az európai alkotmányosság „külső dimenziójának”. Halberstam - Stein [2009] *i. m.* 62. o.

⁶⁶⁷ Varju [2009] *i. m.* 77. o.

⁶⁶⁸ A „nyílt kormányzati rendszer” („open network structure”) fogalom magyarázatát lásd: Nettesheim, Martin, U.N. sanctions against individuals – A challenge to the architecture of European Union governance, *Common Market Law Review* Vol. 44. (2007) No. 3. 567 – 600. o. és Varju [2009] *i. m.*

⁶⁶⁹ Gattini [2009] *i. m.* 226 - 227. o.

nemzetközi jog sekély (álló)vizein lehorgonyozva maradjanak, és tovább vitorlázott feltérképezetlen folyókon.”⁶⁷⁰ Meglátásom szerint e bilincsek letörése már jóval korábban megtörtént: azokban az ítéletekben, amelyekben a Bíróság a 307. cikk (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség terjedelmére vonatkozóan fogalmaz meg elvi jelentőségű megállapításokat. Ezen álláspontom alátámasztása érdekében kívánom bemutatni a disszertáció következő fejezetében a kapcsolódó döntéseket.

6. 7. A 307. cikk (1) cikkével kapcsolatos esetjog vizsgálatából nyert következtetések

A 307. cikk kiemelkedő jelentőséggel bír azon koncepció alátámasztásában, hogy a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét hozta létre.⁶⁷¹ Az, hogy az államok az EK-Szerződés rendelkezéseivel összefüggő jogait és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.⁶⁷² A közösségi jog elsőbbségének e szigorú elve alóli kivételt fogalmaz meg az EK-Szerződés 307. cikkének (1) bekezdése. Ezen elsőbbség alóli kivételnek azonban létezik egy fontos korlátja: a 307. cikkre nem lehet hivatkozni abban az esetben, ha a tagállamok korábbi egyezménye a Közösség alkotmányos rendszerébe ütközik.

Fontos hangsúlyozni, hogy a 307. cikk (1) bekezdése nem hatáskör-elosztó norma: a csatlakozást megelőzően kötött egyezmények hatályban tartásához való jogosultság tehát nem jelent korlátokat a Közösség jogalkotási hatáskörére nézve. Ugyanakkor, ha az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság *Yusuf* és *Kadi* döntéseit vesszük alapul, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy annak az elvi lehetőségét nem zárhatjuk ki, hogy a 307. cikk (1) bekezdése korlátozhatja a közösségi bíróságok jogalkalmazási hatáskörét. Az Elsőfokú Bíróság oly mértékben messzemenő következtetésre jutott, hogy a 307. cikk (1) bekezdésével ellentétes volna, ha felülvizsgálhatná – akár a Közösség alkotmányos rendjének való megfeleléség vonatkozásában is – az ENSZ Alapokmányából eredő kötelezettségeket végrehajtó

⁶⁷⁰ Gattini [2009] *i. m.* 224 - 225. o.

⁶⁷¹ Koutrakos [2006] *i. m.* 302. o.

⁶⁷² C-26/62 *N.V. Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR I.

közösségi rendeleteket. Az Európai Bíróság ezzel ellentétes megállapítást fogalmazott meg: A 307. cikk semmilyen esetben sem kérdőjelezheti meg a közösségi bíróságok arra vonatkozó hatáskörét, hogy a közösségi jogi aktusok jogszerűségét a közösségi jog által védelemben részesített alapvető jogoknak való megfelelése szempontjából felülvizsgálják. A Bíróság ugyanakkor nyitva hagyta azt a kérdést, hogy a közösségi jogforrási hierarchia alacsonyabb fokán elhelyezkedő normákkal – így az intézmények által alkotott másodlagos jogi aktusokkal – esetlegesen ellentétes, az ENSZ Alapokmányából, vagy hasonló politikai súllyal bíró korábbi egyezményből eredő kötelezettséget végrehajtó közösségi jogi aktus jogszerűségének kérdésében hozhatna-e döntést.

Megállapíthatjuk, hogy a 307. cikket az alapítók jogosultságok biztosítása érdekében hozták létre, azonban maga a cikkely kétfajta érdeket (tudniillik a harmadik államok és a Közösség érdekét) is véd egyszerre, ennek megfelelően oszlik két bekezdésre. Láthattuk, a Bíróság ítélkezési gyakorlata a korai években még azt az értelmezést helyezi előtérbe, hogy a cikkely elsősorban a harmadik államoknak a tagállamok korábbi (azaz a Közösségben való tagságukat megelőző) nemzetközi kötelezettség vállalásaiból származó jogosultságait kívánja védelmezni. Ez világosan kitűnik mind a *Bizottság kontra Írország*, mind a *Burgoa* ítéletekből. Kérdés, hogyan ítéli meg a Bíróság a Közösségnek a 307. cikk (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség teljesítéséhez fűződő érdekét? Erre a kérdésre kapunk választ a következő fejezetben vizsgálandó esetek alapján.

VII. FEJEZET

A 307. CIKK (2) BEKEZDÉSÉBŐL EREDŐ TAGÁLLAMI KÖTELEZETTSÉG MEGÍTÉLÉSE A BÍRÓSÁG ESETJOGÁBAN

Az előbbi fejezetben lefolytatott vizsgálódás célja annak meghatározása volt, hogy a tagállamok milyen feltételek teljesülése esetén tarthatják hatályban korábbi egyezményeiket a 307. cikk (1) bekezdése alapján. Jelen fejezet a 307. cikkben foglalt rendelkezésnek ezzel ellentétes pólusára: a közösségi joggal való összeegyeztethetlenség megszüntetésére vonatkozó tagállami kötelezettségre fókuszál. A 307. cikk (2) bekezdése csupán azt rögzíti, hogy a tagállamnak minden lehetséges eszközt alkalmaznia kell annak érdekében, hogy megszüntesse az összeegyeztethetlenséget. A cikkelyben foglalt kötelezettség pontos meghatározása így ebben az esetben is megkívánta a Bíróság egyértelmű állásfoglalását.

7. 1. A Bizottság kontra Portugália ügy – a tagállam a 307. cikk (2) bekezdése alapján a korábbi egyezmény felmondására is kötelezhető

A Bizottság 1998-ban kötelezettségszegési eljárást indított a Portugál Köztársaság ellen.⁶⁷³ Keresetének értelmében a Portugál Köztársaság megsértette a szolgáltatások szabad mozgásának a tengeri hajózás területén biztosított alapelvét és nem teljesítette a 4055/86 rendeletből⁶⁷⁴ eredő kötelezettségét azáltal, hogy nem módosította az 1979-ben (tehát a Közösséghez való csatlakozását megelőzően) Angolával a tengeri kereskedelemről kötött egyezményét.⁶⁷⁵

A rendelet 3. cikke értelmében „A tagállamok által harmadik országokkal kötött, meglévő kétoldalú megállapodásokban szereplő, rakománymegosztásra vonatkozó rendelkezéseket fel kell számolni vagy ki kell igazítani.”

A Bizottság a portugál államot a rendeletből eredő kötelezettségének megszegése miatt perelte a Bíróság előtt, míg a tagállam a 307. cikkre hivatkozva védekezett. A Bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a tagállamot melyik

⁶⁷³ C-62/98 *Bizottság kontra Portugália* [2000] ECR I-05171 és C-84/98 *Bizottság kontra Portugália* [2000] ECR I-05215

⁶⁷⁴ A Tanács 4055/86/EGK rendelete a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és harmadik országok közötti tengeri szállításban a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének alkalmazásáról (HL L 378., 1986. 12. 31. 1 – 3.)

⁶⁷⁵ Angola és Portugália 1979. április 28-i egyezménye a tengeri kereskedelemről

rendelet kötelezi: a rendelet vagy pedig az EK-Szerződés 307. cikkének (2) bekezdése. A kérdés eldöntése azért nagyon lényeges, mert ha a Bíróság a rendelet „mellett dönt”, akkor a tényállás alapján nyilvánvaló a jogsértés, mivel a rendeletben foglalt rendelkezés világos eredménykötelezettséget fogalmaz meg a portugál állam számára. Viszont amennyiben a 307. cikk (2) bekezdését tekinti ebben az ügyben alkalmazandónak, akkor nem egyértelmű, hogy mi tekinthető a rendelkezés értelmében „minden lehetséges alkalmas eszköznek”.

A Portugál Köztársaság szerint a 307. cikk (2) bekezdése nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy az összeegyeztethetlenséget a jogi és a politikai következmények mérlegelése nélkül, minden körülmények között megszüntessék. Úgy vélte, hogy a 307. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezésének nem célja a korábbi egyezmény felmondásának kikényszerítése, mivel a felmondás negatív hatással lenne a Portugália és az Angola közötti diplomáciai, gazdasági és politikai kapcsolatokra, és így közvetett módon a Közösség kereskedelmi érdekeit is sértené.

Mischo főtanácsnok szerint 307. cikk (1) bekezdésének rendelkezése nem jelenti a tagállam csatlakozása előtt kötött egyezményeinek abszolút mértékű és feltétlen védelmét; ezt az értelmezést támasztja alá a 307. cikk (2) bekezdésének az EK-Szerződésbe való beiktatása is. Ebből következik tehát, hogy amennyiben egy ilyen kétoldalú szerződés megengedi, de kifejezetten nem követeli meg egy olyan intézkedés alkalmazását, amely ellentétes a közösségi joggal, akkor ezen intézkedés alkalmazásától a tagállamnak tartózkodnia kell.⁶⁷⁶

A Bíróság elismerte, hogy a 307. cikk (1) bekezdésének célja az, hogy a tagállam – a nemzetközi jog alapelveivel összhangban – biztosítani tudja a harmadik államoknak az egyezményből eredő jogait, illetve teljesíthesse az egyezmény alapján fennálló kötelezettségeit. Azonban úgy ítélte meg, hogy ebben a helyzetben Angola nemzetközi jogi érdekei nem sérülnek, mivel a vitatott kétoldalú egyezmény 15. cikkének (2) bekezdése biztosítja az egyezmény felmondásának lehetőségét.⁶⁷⁷

A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy milyen intézkedés lett volna alkalmas eszköz az Egyezménnyel való összeegyeztethetlenség kiküszöbölésére. Portugália érvét, mely szerint a 307. cikk (2) bekezdésének értelmében az egyezmény felmondása csak egészen kivételes és rendkívüli esetben kötelessége a tagállamnak,

⁶⁷⁶ Mischo főtanácsnok indítványa a *Bizottság kontra Portugália* ügyben, 30. pont

⁶⁷⁷ C-62/98 44 és 47. pontok. A kétoldalú egyezmény releváns rendelkezése egészen pontosan így hangzik: „Amennyiben valamely szerződő fél egyoldalúan felmondja az egyezményt, az a felmondást követően még két hónapig hatályban marad”

nem tartotta elfogadhatónak. Hangsúlyozta, hogy a portugál állam kötelessége ebben az esetben nem a 307. cikk (2) bekezdésén, hanem a rendeleten alapul. Éppen ezért a Portugál Köztársaság megsértette a rendeletből eredő kötelezettségeit azzal, hogy nem mondta fel a kérdéses egyezményt, illetve nem hozta összhangba a rendelettel.⁶⁷⁸

Láthattuk, hogy a Bíróság – mint a közösségi jog elsőbbségének elve alóli kivételeket általában – a harmadik államok jogai biztosításának elvét ebben az esetben is megszorítóan értelmezte. Ez kitűnik abból, hogy Portugália érvelésében politikai és diplomáciai megfontolásokra hivatkozott a korábbi egyezmény fenntartása érdekében, a Bíróság viszont kizárólag a formális jogi aspektusokat vizsgálta. Éppen ezért ítélte meg úgy, hogy a felmondás lehetőségét biztosító klauzula már elegendő biztosíték arra, hogy Angola jogai ne sérüljenek, egyéb – jogon kívüli – megfontolásokat nem vett figyelembe. Ez az attitűd – vagyis, hogy a Bíróság nem veszi figyelembe a tagállamok gyakorlati nehézségeit, amelyekkel szembe kell nézniük a nemzetközi jogi kötelezettségeiknek a közösségi joggal való összehangolása során – megegyezik a Bíróságnak az EK-Szerződés 226. (jelenleg az EUMSZ 258.) cikke szerinti eljárásokban általában megfigyelhető megközelítésével.⁶⁷⁹

A Bíróság jelen esetben a portugál államnak nem a 307. cikk (2) bekezdése, hanem a rendelet alapján fennálló kötelezettségét vizsgálta. Ennek legfőbb oka az, hogy a közösségi eljárásjoggal volna ellentétes, ha a Bíróság a kereseti kérelemben előterjesztetten túl más kötelezettségszegést vizsgálna. Mindemellet a Bíróság választását indokolhatja az is, hogy a rendelet 3. cikkében foglalt rendelkezés a 307. cikk (2) bekezdéséhez képest speciális kötelezettséget jelent. Klabbers a közösségi jog egységes alkalmazásának követelményéből vezette le az ítélet végeredményét. Úgy véli, hogy az ítélet konklúziójának oka az, hogy a Bíróság a nem sokkal korábbi, *Bizottság kontra Belgium*⁶⁸⁰ és *Bizottság kontra Belgium és Luxemburg*⁶⁸¹ esetekben meghozott döntésével kívánt konzisztens lenni, ahol hasonlóan olyan nemzetközi egyezményeket kellett vizsgálnia, amelyek összeegyeztethetetlenek a 4055/86 rendelet rendelkezéseivel. Klabbers szerint a Bíróság nem akart a három ország tekintetében különbözőképpen ítélni, ezért a Portugál esetet is a rendelet alapján és

⁶⁷⁸ C-62/98 52. pont

⁶⁷⁹ Koutrakos [2006] i. m. 306. o.

⁶⁸⁰ C-170/98 *Bizottság kontra Belgium* [1999] ECR I-5493

⁶⁸¹ C-202/98 *Bizottság kontra Belgium és Luxembourg* [1999] ECR I-5517

nem a 307. cikk alapján döntötte el.⁶⁸²

A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a 307. cikk (2) bekezdéséből is levezethető a tagállam felmondási kötelezettsége.⁶⁸³ Ezzel egy, a 307. cikkel kapcsolatos esetjog fejlődése szempontjából igen fontos megállapítást rögzített: amennyiben a harmadik államok jogai nem sérülnek, a csatlakozás előtt kötött egyezmény (egészének) felmondását is magában foglalja a 307. cikk (2) bekezdése értelmében vett kötelezettség.

Az általános jogirodalmi állásfoglalás szerint az egyezmény felmondására kötelezés meglehetősen radikális lépésnek tekinthető a Bíróság részéről. Hillion és Franklin úgy vélik, ellentétes az arányosság elvével az a követelmény, hogy a tagállam mondja fel a csatlakozása előtt kötött megállapodását egészében azért, mert annak egy rendelkezése ellentétes a közösségi jogi rendelkezésekkel.⁶⁸⁴ Franklin szerint a jogbiztonságot veszélyezteti, ha a tagállam felmondja az egyezményt anélkül, hogy létezne az adott tárgykörre vonatkozó közösségi jogi szabályozás.⁶⁸⁵ Hillion megjegyzi, hogy az ítélet nincs összhangban a korlátozott felhatalmazás elvével sem, mivel a közösségi intézmények ily módon a tagállamok azon külső hatásköreinek gyakorlásába avatkoznak be, amelyeket azok az Alapító Szerződésben nem ruháztak a Közösségre. Az egyezmény felmondása problematikus lehet abban az esetben is, amikor az olyan jogi természetű, hogy magánfelek számára is keletkeztet jogokat.⁶⁸⁶

Koutrakos szintén az arányosság elvének vizsgálatára hívta fel a figyelmet. Hangsúlyozta, hogy a 307. cikk (2) bekezdésében nem található utalás sem az időtartamra vonatkozóan, amelyen belül a tagállamnak meg kell szüntetnie a korábbi nemzetközi kötelezettségvállalásának a közösségi joggal való összeegyeztethetőségét, sem pedig azt illetően, hogy mi tekinthető az összeegyeztethetetlenség kiküszöbölésére alkalmas eszköznek. Az arányosság elvének betartására éppen ezért mindkét szempont mérlegelése során ügyelni kell. A Bíróság (EK-Szerződés 226. cikkével kapcsolatos) ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy speciális rendelkezés hiányában (mint például a 4055/86 rendelet 3. cikke) a közösségi joggal való összeütközés megszüntetésére irányuló lépéseket a

⁶⁸² Klabbers [1999] *i. m.* 194. o.

⁶⁸³ C-62/98 49. pont

⁶⁸⁴ Hillion, Christophe, Case C-62/98 Commission of the European Communities v. Portugal, and Case C-84/98 Commission of the European Communities v. Portugal, judgments of the Full Court of 4 July 2000, *Common Market Law Review*, Vol. 38. (2001) No. 5. 1269 – 1283. o. (a továbbiakban Hillion [2001]), 1281. o. és Franklin [2005] 97. o.

⁶⁸⁵ Franklin [2005] *i. m.* 97. o.

⁶⁸⁶ Hillion [2001] *i. m.* 1281. o.

tagállamnak közvetlenül a vonatkozó közösségi jogi aktus hatályba lépése után kellene kiviteleznie. Koutrakos szerint viszont ez a követelmény nem értelmezhető szigorúan a 307. cikk (2) bekezdésének vonatkozásában, mivel aránytalan módon megbillentené a tagállamok nemzetközi jogból, illetve közösségi jogból eredő kötelezettségeik közötti egyensúlyt a közösségi jogi kötelezettségek javára és ezzel ellentmondana a 307. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezés értelmének.⁶⁸⁷

7. 2. A Bizottság kontra Portugália ítéletet követő joggyakorlat

Összegezve a *Bizottság kontra Portugália* ügy konzekvenciáit, megállapíthatjuk, hogy a Bíróság elsődleges szempontként vizsgálja, hogy a tagállam közösségi jogi kötelezettségeinek teljesítése akadályozza-e harmadik államok korábbi egyezményből eredő jogainak gyakorlását, illetve a tagállamoknak az egyezmény alapján fennálló kötelezettségei betartását, még akkor is, ha olyan szigorú és egyértelmű közösségi jogi kötelezettségről van szó, mint amelyet a rendelet 3. cikke rögzít. Azonban a Bíróság – mint a közösségi jog elsőbbsége alóli kivételt – megszorítóan értelmezi a 307. cikk (1) bekezdését és éppen ezért kizárólag a harmadik állam jogainak védelmére fókuszál, azt pedig nem veszi figyelembe, hogy a tagállam közösségi jogi kötelezettségének teljesítése esetlegesen milyen diplomáciai, illetve politikai bonyodalmakhoz vezethet. A Bíróság a Bizottság keresete alapján megállapítja, hogy a tagállam megsértette a rendeletből eredő kötelezettségét, mindemellett azonban rögzíti azt is, hogy a 307. cikk (2) bekezdése is megfelelő jogi alapként szolgálna a tagállamnak az egyezmény felmondására való kötelezésére.

Ez a megállapítás meghatározó lépést jelent a Bizottság és a Bíróság joggyakorlatának alakulásában. Megfigyelhető, hogy a Bizottság ezen esetet követően jóval több olyan keresetet indít az EK-Szerződés 226. cikke keretében, amelyek a tagállamoknak a csatlakozásukat megelőzően harmadik államokkal kötött egyezményeit is érintik.⁶⁸⁸

⁶⁸⁷ i. m. 304. o.

⁶⁸⁸ Lásd többek között: C-203/03 *Bizottság kontra Ausztria* [2005] EBHT I-00935, C-205/06 *Bizottság kontra Ausztria* HL C 165 2006 17. [EBHT-ban még nem tették közzé], C-249/06 *Bizottság kontra Svédország* HL C 178 2006. 27. [EBHT-ban még nem tették közzé], C-118/07 *Bizottság kontra Finnország*.

A keresetek indoklásában mindig vizsgálja, hogy kötelezhető-e a beperelt tagállam az egyezmény felmondására. A Bíróságnak így alkalma nyílik arra, hogy egyre pontosabban meghatározza azokat a feltételeket, amelyek megvalósulása esetében kötelezhető egy tagállam a 307. cikk (2) bekezdése alapján a korábbi egyezmény felmondására és egyúttal választ adjon a kommentátorok fent részletezett aggodalmaira is, amelyek a felmondásra kötelezés arányosságával, illetve a kötelezettség végrehajtásának időtartamával kapcsolatban fogalmazódtak meg. A Bizottság részéről azonban sokáig egyfajta óvatosság is megfigyelhető, ugyanis – habár a keresetének indoklásában mindig kitért arra, hogy a tagállam kötelezhető-e az egyezmény felmondására – nem indított keresetet egészen mostanáig kizárólag azért, mert a tagállam nem tett eleget a 307. cikk (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeinek.

A joggyakorlat fejlődésében fordulópontot jelentenek a Bizottság kontra Ausztria⁶⁸⁹ és Bizottság kontra Svédország⁶⁹⁰ ügyek, amelyekben nemrég, 2009 márciusában hozott ítéletet a Bíróság.⁶⁹¹ A Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Osztrák Köztársaság és a Svéd Királyság – azzal, hogy hatályban tartotta a harmadik államokkal megkötött kétoldalú beruházási megállapodásainak átutalási rendelkezéseit⁶⁹² – nem tette meg a megfelelő lépéseket az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetlenség kiküszöbölésére és ezzel nem teljesítette a közösségi jogból fakadó kötelezettségét. Kizárólag a 307. cikkének (2) bekezdésének megsértését jelölte meg a keresetekben.

A Bizottság szerint e tagállamok által csatlakozásukat megelőzően kötött egyezményeknek a beruházással kapcsolatos fizetések szabad átutalásáról szóló rendelkezései összeegyeztethetetlenek az EK-Szerződés előírásaival. Ezek a rendelkezések ugyanis nem tennék lehetővé az Osztrák Köztársaság és a Svéd Királyság számára az azon tőke- és fizetési műveletekre vonatkozó korlátozások alkalmazását, amelyeket a Tanács az EK-Szerződés alapján fogadhat el.⁶⁹³

A Bíróság szerint az EK-Szerződés rendelkezéseinek hatékony érvényesülésének

⁶⁸⁹ C-205/06 *Bizottság kontra Ausztria* HL C 165 2006 17. [EBHT-ban még nem tették közzé]

⁶⁹⁰ C-249/06 *Bizottság kontra Svédország* HL C 178 2006. 27. [EBHT-ban még nem tették közzé]

⁶⁹¹ Mindkét esetben Magyarország is részt vett beavatkozóként.

⁶⁹² Ausztria Koreával, a Zöld-foki szigetekkel, Kínával, Malajziával, az Orosz Föderációval és Törökországgal, Svédország a Vietnámi Szocialista Köztársasággal és további tizenhat állammal kötött beruházási egyezményeket.

⁶⁹³ A Szerződés 57. cikkének (2) bekezdése, 59. cikke és 60. cikkének (1) bekezdése hatáskört biztosít a Tanácsnak, hogy egyes pontosan meghatározott esetekben korlátozza a tagállamok és a harmadik államok közötti tőkemozgásokat és fizetési műveleteket.

biztosítása érdekében a tőke szabad mozgását korlátozó intézkedéseknek – amennyiben a Tanács ilyen intézkedéseket hoz – azonnal alkalmazhatóknak kell lenniük az érintett államok tekintetében, amelyek között azok az államok is lehetnek, amelyek a vitatott megállapodások valamelyikét az Osztrák Köztársasággal és a Svéd Királysággal megkötötték. A megállapodások azonban nem tartalmazzak olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné az Osztrák Köztársaság és a Svéd Királyság számára, hogy a Közösség tagjaként jogait gyakorolja, illetve kötelezettségeinek eleget tegyen, és nem áll rendelkezésre olyan nemzetközi jogi mechanizmus sem, amely biztosítaná. A megállapodások újbóli megvitatásához szükséges idő ugyanis, amely minden nemzetközi tárgyalással együtt jár, eleve összeegyeztethetetlen ezeknek az intézkedéseknek a hatékony érvényesülésével. Másrészt a nemzetközi jog által biztosított egyéb eszközök – így például a megállapodás felfüggesztése vagy egyes rendelkezéseinek felmondása – igénybevételének lehetősége túlságosan bizonytalan hatású ahhoz, hogy biztosítsa a Tanács által hozott intézkedések megfelelő alkalmazhatóságát. Mindezek alapján a Bíróság azt állapította meg, hogy a beruházási megállapodások tőkeátutalási rendelkezései tekintetében fennálló összeegyeztethetlenségek kiküszöbölésére irányuló megfelelő lépések megtételének elmulasztásával az Osztrák Köztársaság és a Svéd Királyság nem teljesítette a 307. cikk (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.⁶⁹⁴

A két eset abból a szempontból különösen érdekes, hogy nem egy – már kibocsátott – közösségi jogi normában lefektetett konkrét tagállami kötelezettség teljesítését akadályozza a tagállam által a csatlakozása előtt kötött egyezmény rendelkezése, hanem egy olyan norma értelmében fennálló kötelezettség betartását, amelyet a Tanács az EK-Szerződés felhatalmazása alapján a jövőben esetlegesen meghozhat. Valószínűleg ezért is választotta a Bizottság a 307. cikk (2) bekezdését a kereset jogalapjául; hiszen konkrétabb közösségi jogból eredő kötelezettség megszegéséért ez esetben nem tudta volna perelni a tagállamokat. A beruházási egyezmények átutalási rendelkezései és a korlátozó intézkedések kibocsátására felhatalmazást adó szerződéses rendelkezések között ugyanis önmagában nincsen összeütközés.

Az ítéletekből láthatjuk, hogy a Bíróság még szigorúbban értelmezi a 307. cikk (2) bekezdése alapján fennálló tagállami kötelezettség tartalmát, mint a korábbi ítélezési gyakorlatában: a tagállamoknak azokat a korábbi egyezményeiket is fel

⁶⁹⁴ C-205/06, 36 – 40 és 45. pontok

kell majd mondaniuk, amelyek potenciálisan akadályozhatják a jövőben keletkező közösségi jogi kötelezettségeik teljesítését. Kérdés, hogy ez az értelmezés mennyiben van összhangban a jogbiztonság követelményével és a ráruházott hatáskörök elvével? Ahogyan a disszertációban eddig bemutatott elemzésekből is láthattuk, adott esetben a már létező tagállami kötelezettségek pontos terjedelmét is igen nehéz meghatározni. A jövőben – a közösségi jogalkotás eredményeképpen – megszülető kötelezettségek köre még inkább bizonytalan, hiszen az EK-Szerződés számos területen ad jogalkotási felhatalmazást a Közösségnek. A Közösség ezek közül bármely területen alkothat a tagállamok számára olyan új kötelezettséget keletkeztető normát, amely ellentétes a tagállamok korábbi egyezményeiben vállalt kötelezettségeivel. Mindezt figyelembe véve a *Bizottság kontra Ausztria*, illetve a *Bizottság kontra Svédország* ítéletekből az következik, hogy a tagállamok minden olyan korábbi egyezménye „gyanús” közösségi jogi szempontból, amely olyan területet szabályoz, ahol a Közösség jogot alkothat. Minden ilyen egyezményt fel kell tehát mondani, illetve úgy módosítani, hogy rendelkezései lehetővé tegyék a jövőben keletkező közösségi kötelezettségvállalások teljesítését?

Az ítéletek ezen olvasata a ráruházott hatáskörök elvével meglátásom szerint nincs összhangban, ugyanis ha a 307. cikk (1) és (2) bekezdését együttesen nézzük, akkor az következik, hogy a tagállamok csupán arról a jogosultságukról kívántak lemondani, hogy (eredeti formájukban) hatályban tartsák azokat a korábbi egyezményeket, amelyek ellentétesek a már meglévő közösségi jogi kötelezettségeikkel. Amíg ugyanis tényleges összeütközés nem áll fenn, addig a 307. cikk (1) bekezdésében lefektetett szabály érvényesül: a korábbi egyezmények hatályban maradhatnak. Mindenfajta, az összeütközés megszüntetésére irányuló diplomáciai kezdeményezést, nemzetközi jogi tárgyalást már csak a korábbi egyezménnyel ellentétes közösségi jogi kötelezettség keletkezését követően kell a tagállamoknak megtenniük, illetve lefolytatniuk. Ha nem ezt az értelmezést fogadnánk el, gyakorlatilag értelmét vesztené az (1) bekezdés Szerződésbe való beiktatása.

A *Bizottság kontra Ausztria* és a *Bizottság kontra Svédország* ítéletek Magyarország számára is közvetítenek üzenetet. Magyarországnak számos, nem tagállamokkal megkötött olyan kétoldalú beruházási egyezménye van hatályban, amelyek szintén tartalmazzák a Bíróság által a fenti ügyekben jogszerűtlennek nyilvánított átutalási

rendelkezést.⁶⁹⁵ Csupán a legújabb egyezmények tartalmaznak rendelkezést arról, hogy „A jelen Megállapodás alkalmazása nem befolyásolja azokat a kötelezettségeket, amelyek az Európai Unióban való tagságból fakadnak és ezeknek a kötelezettségeknek alárendelt. Következésképpen a jelen Megállapodás rendelkezései sem együttesen, sem önmagukban nem idézhetők vagy értelmezhetők úgy, mint amelyek érvénytelenítik, módosítják vagy bármilyen más módon befolyásolják a Magyar Köztársaságnak az Európai Uniót létrehozó szerződéseiből, valamint az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogából származó kötelezettségeit.”⁶⁹⁶ A többi megállapodás miatt a Bizottság várhatóan Magyarország ellen is meg fogja indítani a kikényszerítési eljárást.⁶⁹⁷

7. 3. A közösségi joggal ellentétes egyezmény megkötésének időpontja – Korábbi vagy későbbi egyezmény?

Az eddigiekben azon előfeltevésekből kiindulva tárgyaltuk a tagállamnak a Közösséghez való csatlakozása előtt kötött egyezményének problematikáját, hogy megdönthetetlen vélelem szól amellett, hogy az egyezmény megkötése valóban a csatlakozást megelőzően történt. Jelen alfejezetben olyan eseteket vizsgálok, amikor az egyezmény megkötésének időpontja nem egyértelmű. A probléma azért különösen érdekes, mert e sajátos esetekben a Bíróságnak elsősorban a nemzetközi jog, s nem a közösségi jog szabályait kellett értelmeznie.

⁶⁹⁵ Magyarország problematikus megállapodásainak szerződő felei többek között: Uruguayi Keleti Köztársaság, Jemeni Köztársaság, Indiai Köztársaság, Bosznia-Hercegovina, Mongólia, Szerbia és Montenegró, Üzbég Köztársaság, Libanoni Köztársaság, Macedónia, Horvát Köztársaság, Marokkói Királyság, Szingapúri Köztársaság, Argentín Köztársaság, Albán Köztársaság, Ukrajna, Török Köztársaság, Moldovai Köztársaság, Kazah Köztársaság, Indonéz Köztársaság, Egyiptomi Arab Köztársaság, Vietnami Szocialista Köztársaság, Paraguayi Köztársaság, Malaysia, Kanada, Kínai Népköztársaság, Norvég Királyság, Svájci Államszövetség, Koreai Köztársaság.

⁶⁹⁶ Lásd például a Magyar Köztársaság és a Jordán Hasemita Királyság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Budapesten, 2007. június 14-én aláírt Megállapodás (kihirdette a 2007. évi CIX. törvény) 14. cikkét és a Magyar Köztársaság és az Azerbajdzsán Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Bakuban, 2007. május 18-án aláírt Megállapodás (kihirdette a 2007. évi CVIII. törvény) 14. cikkét.

⁶⁹⁷ Finnország ellen már függőben van egy eljárás ugyanilyen átutalási rendelkezést tartalmazó beruházási egyezmények miatt (C-118/07 *Bizottság kontra Finnország*). Sharpston főtanácsnok ez ügyben hozott indítványában összhangban a két korábbi ítélettel úgy ítélte meg, hogy Finnország is elkövette a jogsértést.

7. 3. 1. A Bizottság kontra Egyesült Királyság ügy – a nemzetközi szerződések módosítása és a 307. cikk

Az Egyesült Királyság szerint a formálisan új egyezmény, amelynek megkötését követően egy korábbi egyezmény hatályát veszti, tartalmi szempontból nem tekinthető új egyezménynek, csupán a korábbi megállapodás módosításaként értékelhető. Ebből pedig az következik, hogy nem a későbbi, csupán szerződésmódosító aktusként értékelhető egyezményt kell a közösségi joggal ütköző egyezménynek tekinteni, hanem a korábbi, “módosított” egyezményt, amely viszont időben a tagállam csatlakozása előtt született és éppen ezért fenntartása a 307. cikk (1) bekezdésének értelmében jogszerű.

A brit kormány ezzel a meglepőnek tűnő érveléssel próbálta magát kimenteni a jogsértés vádjától a *Bizottság kontra Egyesült Királyság*⁶⁹⁸ esetben, a formális jogi indokokat teljes mértékben mellőzve, kizárólag a szabályozás tartalmi aspektusait hangsúlyozva.

Az Egyesült Királyság még 1946-ban kötötte meg kétoldalú megállapodását (az úgynevezett Bermuda I. Egyezményt)⁶⁹⁹ az USA-val. Az Egyezmény értelmében a szerződő felek kölcsönösen légi közlekedési jogosultságokat (így például működési engedélyek megadását, számítógépes helyfoglalási rendszerek használatát) biztosítanak egymás légi közlekedési vállalatának saját felségterületükön. Az egyezmény közösségi jogba ütköző rendelkezése az ún. “nemzeti klauzulában” öltött testet, mely szerint *“Mindkét szerződő félnek joga van arra, hogy az egyezmény mellékletében felsorolt jogokat a másik szerződő fél által megjelölt légi közlekedési vállalatától megtagadja vagy visszavonja, ha megítélése szerint nem teljesül az a feltétel, hogy a légi közlekedési vállalat felett a tulajdonosi jogokat és a tényleges ellenőrzési jogokat többségi részben a másik szerződő fél állampolgárai gyakorolják.”*

1977. július 23-án a Bermuda I. egyezményt felváltotta az USA és az Egyesült Királyság (vagyis ugyanazon két szerződő fél) között létrejött Bermuda II. Egyezmény,⁷⁰⁰ mely néhány részletszabály módosításától eltekintve lényegében

⁶⁹⁸ C-466/98 *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* [2002] ECR I-09427 az ún. *Open Skies* esetcsoporthoz tartozik.

⁶⁹⁹ Az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok egyezménye a (Bermuda I.) légi közlekedés szabályozásáról (1946)

⁷⁰⁰ Az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok egyezménye a (Bermuda II.) légi közlekedés szabályozásáról (1977)

ugyanazon rendelkezéseket tartalmazta, mint a korábbi egyezmény, így többek között megőrizte a nemzeti klauzulát is.

A Bizottság jogsértési eljárást indított az Egyesült Királyság ellen. Keresetében a Bermuda II. Egyezmény nemzeti klauzuláját kifogásolta, mivel az a jogosultságok biztosítását a kedvezményezettek állampolgárságától tette függővé. A Bizottság szerint e rendelkezés az EK-Szerződés 43. (jelenleg az EUMSZ 49.) cikkének⁷⁰¹ és a 2407/92 rendeletnek⁷⁰² a megsértését jelenti, mivel a szabályozás eredménye az, hogy a jogosultságok juttatását az USA megtagadhatja azoktól a légi közlekedési vállalkozásoktól, amelyek felett a tulajdonosi vagy az ellenőrzési jogokat többségi részben nem az Egyesült Királyság állampolgárai gyakorolják, hanem a Közösség más tagállamainak állampolgárai. Látnunk kell, hogy a Bizottság keresetében nem a csatlakozás előtt megkötött egyezmény közösségi joggal való összeegyeztethetlenségét kifogásolta, hanem egy, már a csatlakozást követően létrejött jogi aktusét (a Bermuda II Egyezményét).

Az Egyesült Királyság a 307. cikk (1) bekezdésére való hivatkozással próbálta kimenteni a 43. cikk, illetve a rendelet megsértését. Szerinte a 307. cikk (1) bekezdését kiterjesztően kell értelmezni, mivel az nem kizárólag a csatlakozás előtt kötött egyezmények formálisan rögzített rendelkezéseire (vagyis az írott jogra) vonatkozik, hanem az egyezményekből eredő olyan jogokra és kötelezettségekre is, amelyek juttatásának érdeke tulajdonképpen az egyezmény megalkotását indokolta. Az a tény, hogy az egyezmények a csatlakozás után módosultak, másodlagos jelentőséggel bír. A brit kormány tehát úgy vélte, hogy a 307. cikk hatálya kiterjed egy korábbi megállapodás megszűnése után is az abból eredő azon jogokra és kötelezettségekre, amelyeket a későbbi egyezmény átvett.

A Bermuda II. egyezményt 1977-ben – tehát négy évvel az Egyesült Királyságnak az Európai Közösséghez történő csatlakozása után – kötötték meg. A Bermuda II. egyezmény „nemzeti klauzuláját” eredetileg már a Bermuda I. egyezmény hatodik cikke is tartalmazta és a rendelkezés tartalma nem módosult lényegesen. Az Egyesült Királyság véleménye szerint, habár ez a két cikkely szó szerint nem is egyezik meg, a rendeltetésük lényegében azonos, és ez a két egyezmény vonatkozásában valószínűsíti a kérdéses jog kontinuitását.

⁷⁰¹ Az EK-Szerződés 43. cikkének értelmében „...tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás...”

⁷⁰² A Tanács 2407/92/EGK rendelete a légifuvarozók engedélyezéséről (HL L 240., 1992. 8. 24. 1 – 7. o.)

A Bizottság a tartalmi aspektusok helyett a formális érvényességi kritériumokra fókuszált. Szerinte a 307. cikk (1) bekezdését – mint a közösségi jogból eredő tagállami kötelezettségek alóli kivételt – szűken kell értelmezni. Éppen ezért nem vezethető le e rendelkezésből, hogy az egyezményben foglalt azon jogok és kötelezettségek, amelyek egyszer hatályban voltak, attól a tényről függetlenül tovább érvényesülnek, hogy az egyezmény hatálya megszűnt. Az a körülmény, hogy ezeket a jogokat és kötelezettségeket egy későbbi, ugyanazon szerződő felek között létrejött egyezmény tartalmilag átveszi, nem alapozza meg azt a feltételezést, hogy az eredeti egyezményt továbbra is fennállónak lehessen tekinteni. A Bermuda II. egyezmény esetében pedig egyértelmű, hogy a Bermuda I. egyezmény helyettesítése céljából hozták létre, nem pedig egy formálisan új szerződés megkötésével kivitelezett csekély tartalmi jelentőséggel bíró szerződésmódosításról van szó. A 307. cikk (1) bekezdésében védett jogokra azért sem hivatkozhat az Egyesült Királyság, mert – habár a Bermuda I. Egyezményt valóban a csatlakozása előtt kötötte – a módosító egyezményre vonatkozó tárgyalások során kötelessége lett volna az USA-val olyan kompromisszumra törekednie, hogy a Bermuda II. Egyezménybe már ne kerüljenek be a közösségi jogba ütköző rendelkezések. A Bermuda II. egyezmény létrejöttének ténye tehát a 307. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságának minden lehetőségét kizárja.⁷⁰³

Más *Open skies* esetekben ismertetett tagállami védekezésekből azonban kiderül, hogy a tárgyalások során az érintett tagállamok próbálkoztak eleget tenni a közösségi jogi kötelezettségeiknek oly módon, hogy szorgalmazták egy olyan záradéknak a módosított egyezménybe való beiktatását, mely szerint az Egyezmény rendelkezései a tagállamoknak az EK-Szerződésből és az annak végrehajtását szolgáló jogi aktusokból eredő kötelezettségeit nem érinti. Az USA azonban nem fogadta el ezt a javaslatot, s így konszenzus hiányában ez a rendelkezés nem került be a megállapodásba. Itt tehát a másik féllel való akaratmegegyezés meghiúsulásán múlt, hogy az Egyesült Királyság nem tudta teljesíteni a 307. cikk (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, holott a *maga részéről* minden lehetséges lépést megtett.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Bermuda II. Egyezményt a felek annak érdekében kötötték meg, hogy a Bermuda I. Egyezményben foglaltakhoz képest az egymással

⁷⁰³ A Bizottság véleményével lényegében megegyező álláspontot képviselt Tizzano főtanácsnok is (lásd: Tizzano főtanácsnok indítványa az Open Skies ügyekben [2002] ECR I-9427, 113 – 115. pontok)

szembeni kötelezettségvállalásaik körét szélesítsék. Azok a módosítások tehát, amelyeket az 1944-es egyezményhez képest az 1977-es egyezmény tartalmaz, az Egyesült Királyság számára tartalmában is új nemzetközi kötelezettségeket jelentenek. Mindezt az is bizonyítja, hogy a felek az 1944-es egyezmény rendelkezéseinek módosításáról egymás között érdemi tárgyalásokat folytattak. Amennyiben csupán formális vagy csekély mértékű változásokról lett volna szó, a tárgyalások során a felek formálisan megerősítették volna a korábbi rendelkezéseket (nem lett volna szükséges azokat érdemben újra tárgyalni). A Bíróság azt is hozzá tette ehhez az érveléséhez – a Bizottság véleményével összhangban –, hogy a 307. cikk (2) bekezdése nem csupán azt tiltja a tagállamoknak, hogy olyan új nemzetközi kötelezettséget vállaljanak, amely sérti a közösségi jogot, hanem azt is, hogy *a közösségi joggal ellentétes kötelezettséget tartsanak fenn*. Ebből pedig az következik, hogy amennyiben a szerződő felek között a kérdéses egyezmény újratárgyalására kerül sor, a tagállamnak ügyelnie kell arra, hogy a módosított szerződésbe már ne kerüljenek be a közösségi jogba ütköző rendelkezések.

A Bíróság szerint tehát USA-nak és az Egyesült Királyságnak a nemzeti klauzulában foglalt jogait és kötelezettségeit úgy kell értelmezni, hogy azok egy, az Egyesült Királyság csatlakozása *után* megkötött egyezményből, a Bermuda II. egyezményből származnak, ezért az EK-Szerződés 307. cikkének (1) bekezdése ebben az esetben nem alkalmazható.⁷⁰⁴ Láthatjuk, hogy a Bíróság – hasonlóan, mint a *Bizottság kontra Portugália* ügyben – a 307. cikk (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség abszolút mértékére fókuszált és nem vette figyelembe a kötelezettség megvalósítása érdekében megtett intézkedések elé gördülő konkrét akadályokat (vagyis jelen esetben azt, hogy a tárgyalások során az USA nemleges válasza miatt nem sikerült közösségi jogi szempontból kielégítő eredményt elérni).

7. 3. 2. Az államutódlás problémája és a 307. cikk

A *Budvar* ügyben⁷⁰⁵ hasonló probléma merült fel, mint a fent vizsgált *Bizottság kontra Egyesült Királyság* esetben: a tagállam és a harmadik állam közötti egyezmény megkötésének időpontja vált vitatottá és emiatt lett kérdéses a 307. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatósága. A felek közötti konszenzus létrejöttének

⁷⁰⁴ C-466/98 26 – 27. és 29. pontok

⁷⁰⁵ C-216/01 *Budějovický Budvar, národní podnik v Rudolf Ammersin GmbH* [2003] ECR I-13617.

idejében való bizonytalanságot itt az a tény eredményezte, hogy az egyik szerződő fél megszűnt államként létezni és ezért nem volt egyértelmű, hogy az államutódlás ténye mennyiben érintette a felek közötti akaratmegegyezést és ezáltal az egyezmény működésének folytonosságát.

Az Európai Bíróság ítéletének előzménye egy osztrák bíróság előtt folyó büntetőper volt, melyben a jogvita tárgyát az alperes azon magatartása képezte, hogy forgalomba hozott az osztrák állam területén „*American Bud*” márkajelzéssel ellátott sört. Az alapeljárás felperese szerint az „*American Bud*” elnevezést tilos használni nem cseh eredetű sör márkajelzéseként, ugyanis ez a névhasználat beleütközik az Ausztria és Csehszlovákia között 1976-ban kötött kétoldalú egyezménybe,⁷⁰⁶ melynek mellékletében a „*Bud*” az Egyezmény 6. cikke szerinti védett elnevezések között szerepel és ezek az elnevezések az Egyezmény értelmében az Osztrák Köztársaság területén kizárólag csehszlovák termékeknek vannak fenntartva.” 1976-ban, tehát az Egyezmény megkötésekor a szerződő harmadik állam még Csehszlovák Föderatív Köztársaságként létezett és 1993 január 1-én vált ketté Cseh és Szlovák Köztársaságra. Az osztrák szövetségi kancellár csak 1997-ben erősítette meg hivatalosan az 1976-os szerződés Csehország általi utódlásának tényét. Ausztria ugyanakkor már 1995 óta az Európai Közösség tagja volt.

A tagállami bíróság elsőként azt a kérdést tette fel az Európai Bíróságnak, hogy nem ellentétes-e egy, a tagállam által a csatlakozása előtt harmadik állammal kötött olyan egyezmény az EK-Szerződés 28. (jelenleg az EUMSZ 34) cikkével és a 2081/92 rendelettel,⁷⁰⁷ amely az importáló tagállamban e harmadik állam egyszeri és közvetett eredetmegjelölését részesíti védelemben, és egy olyan áruhoz kapcsolódik, amelyet egy másik tagállamban jogszerűen hoztak forgalomba. Másodsorban pedig – amennyiben az Egyezmény a közösségi joggal ellentétesnek bizonyul – arra a kérdésre is választ kívánt kapni, hogy az EK-Szerződés 307. cikkének (1) bekezdése alapján a vitatott Egyezményben a tagállam által vállalt nemzetközi kötelezettségek prioritást élveznek-e a közösségi jogból eredő kötelezettségekkel szemben, illetve a 307. cikk (2) bekezdése alapján mennyiben szükséges a közösségi joggal összhangban értelmezni a kétoldalú egyezmény rendelkezéseit.

A Bíróság az első kérdésre adott válaszában megállapította, hogy a kétoldalú

⁷⁰⁶ Ausztria és Csehszlovákia 1976. június 11-i egyezménye a mezőgazdasági és ipari termékek jelzéseinek, eredetmegjelöléseinek és az eredetükre vonatkozó más megnevezések oltalmáról

⁷⁰⁷ A Tanács 2081/92/EGK rendelete a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról (HL 1992. L 208., 1992. 7. 24. 1 - 8. o.)

egyezményben a „Bud” elnevezés részére biztosított védelem sérti az EK-Szerződés 28. cikke szerinti mennyiségi korlátozásokkal és azokkal azonos hatású intézkedések tilalmát, valamint a 2081/92 rendelet vonatkozó előírásait.⁷⁰⁸

Ezt követően a Bíróságnak döntenie kellett abban a kérdésben, hogy az osztrák kancellár 1997-es megerősítő nyilatkozata a nemzetközi joggyakorlat fényében csupán egy formális, az eddigi (azaz 93-tól 97-ig) már érvényben lévő szokásjogot deklaráló jogi aktusnak tekinthető-e, vagy pedig egy konstitutív jogi nyilatkozatról van szó. A kérdés tisztázása azért nélkülözhetetlen, mert ennek megválaszolása dönti el, hogy van-e konszenzus az osztrák állam és az utódállam között, ami – mint ahogyan fent már utaltunk rá – a nemzetközi szerződések lényeges eleme. Amennyiben ugyanis a megerősítés pusztán formális jellegű, akkor a kérdéses egyezmény Ausztria és Csehország között 1993-ban, tehát 2 évvel az osztrák államnak az Európai Közösséghez való csatlakozása előtt kötött nemzetközi szerződésnek tekinthető. Ha viszont a nyilatkozat konstitutív erővel bír, akkor az 1997-es – vagyis az osztrák állam csatlakozását követő – dátum tekintendő a tagállam és harmadik állam közötti szerződés megkötése időpontjának. Az ilyen megállapodásokra azonban nem vonatkozik a 307. cikk (1) bekezdésében foglalt védelem.⁷⁰⁹

A Bíróság hangsúlyozta, hogy az elismert nemzetközi jogi gyakorlatnak megfelelően a szerződések továbbélésének alapelvét kell vélelmezni. Mindaddig tehát, amíg a szerződő felek nem fejezik ki akaratukat arra vonatkozóan, hogy az egyezményt újra kívánják tárgyalni, vagy fel kívánják mondani, a kérdéses egyezmény az utódállamok tekintetében is hatályban marad. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy az Osztrák Köztársaságnak és a Cseh Köztársaságnak szándékában áll-e az elismert nemzetközi alapelvet alkalmazni.

A Cseh Nemzeti Tanács 1992-es nyilatkozatából az tűnik ki, hogy a Cseh Köztársaság a korábbi szerződések „automatikus továbbélésének” alapelvét ismeri el. Az osztrák állam főszabály szerint az ún. *"Tabula Rasa"* elvet követi, amely azt jelenti, hogy amennyiben egy utódállam lép a régi helyébe, az elődállam által megkötött korábbi szerződések automatikusan a hatályukat veszítik. Kérdéses azonban, hogy az osztrák állam ezt az elvet alkalmazza-e abban az esetben is, amikor

⁷⁰⁸ C-216/01 73 - 78. és 95 - 103. o.

⁷⁰⁹ Sőt, egy ilyen szerződéskötés az osztrák állam részéről a Közösségnek a külkereskedelem politika terén meglévő kizárólagos külső hatásköre megsértésének tekinthető.

az elődállam teljes mértékben megszűnik létezni.

Tizzano főtanácsnok szerint sem a cseh, sem pedig az osztrák oldalról nem mutatható ki olyan szándék, hogy az 1976-os egyezményt fel kívánják mondani.⁷¹⁰ Hangsúlyozta, hogy a 20. század utolsó évtizedét az első és a második világháborúk után keletkezett multinacionális államok (Szovjetunió, majd Jugoszlávia) feloszlása nagyszámú független állam létrejötte jellemezte.⁷¹¹ A főtanácsnok úgy véli, hogy az említett történelmi események a nemzetközi szokásjog jelentős változásához vezettek, s az újonnan kialakult szokásjog részét képezte a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek folytonosságának alapelve is. Ezt a feltételezést igazolja többek között a Cseh Köztársaság a 4/1993 számú alkotmányos törvénye, melyben, mint utódállam kinyilvánította azon szándékát, hogy az elődállam által megkötött nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek tekintetében az elődállam helyébe lépjen. Az osztrák legfelsőbb bíróság joggyakorlatából is az következik, hogy az osztrák állam – bár a „*Tabula Rasa*” elv mellett teszi le a voksát – nem feltétlenül utasítja el a kontinuitás alapelveinek alkalmazását nemzetközi szerződéses kapcsolataiban. A főtanácsnok szerint tehát a 307. cikk (1) bekezdésének alkalmazását nem befolyásolja az, hogy Ausztria a szerződést csak a Közösséghez való csatlakozását követően erősítette meg.⁷¹²

A Bíróság mindezek alapján úgy vélte, hogy az osztrák állam jelen esetben nem követte a „*Tabula rasa*” elvet. Az osztrák nemzetközi jogi gyakorlat ugyanis akként értelmezendő, hogy a Csehszlovák Föderatív Köztársasággal megkötött kétoldalú egyezményeket az utódállam vonatkozásában is alkalmazni kell, mindebből tehát arra lehet következtetni, hogy az osztrák állam jelen esetben a „szerződések továbbélése” elv mellett foglalt állást. Ezt a feltevést alátámasztja az is, hogy az Osztrák Állam a szerződés formális megerősítése előtt nem nyilvánította ki kifejezetten ezzel ellentétes akaratát. A Bíróság szerint mindebből az következik, hogy az Osztrák Állam és az utódállam között konszenzus van abban a tekintetben, hogy az elődállam által kötött szerződések az utódállamra automatikusan érvényesek és így az EK-Szerződés 307. cikkének (1) bekezdése alkalmazható, mivel a tagállam

⁷¹⁰ Tizzano főtanácsnok indítványa a *Budějovický Budvar, národní podnik v Rudolf Ammersin GmbH* ügyben, [2003] ECR I-13617.

⁷¹¹ Az államutódlásról és különösen a 90-es években kialakult helyzetről lásd bővebben: Bokorné Szegő Hanna, A nemzetközi szerződésekben való államutódlásról és a szerződések jogáról szóló kodifikáció közötti összefüggés, *Állam- és Jogtudomány*, 22. évf. (1979) 1. sz. 3 - 23. o.; Bokorné Szegő Hanna, A kelet-közép-európai régió egyes államaiban végbement szétesési folyamatok hatása a nemzetközi szerződésekre, *Állam- és Jogtudomány*, 35. évf. (1993) 1. sz. 3 - 35. o.

⁷¹² Tizzano főtanácsnok indítványa a *Budvar* ügyben, 122 – 123., 141. és 146. pontok

által a Közösséghez való csatlakozását megelőzően kötött egyezményről van szó,⁷¹³ vagyis a harmadik állam – Csehország – követelheti az Osztrák Köztársaságtól az Egyezményben számára biztosított jogosultságok teljesítését.⁷¹⁴

Az előterjesztő tagállami bíróság utolsó kérdése arra vonatkozott, hogy – a 307. cikk (2) bekezdésének megfelelően – a közösségi joggal összhangban kell-e értelmeznie a kétoldalú egyezmény vitatott rendelkezését. Ennek a kérdésnek a vizsgálatára csupán a főtanácsnok tért ki, a Bíróság nem. A főtanácsnok úgy vélte, hogy a 307. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállami bíróságnak köteles a tagállam közösségi jogi kötelezettségeit figyelembe véve értelmezni a kérdéses egyezményt. A 307. cikk (2) bekezdése tehát kötelezettséget ró a szerződést kötő tagállam (Ausztria) bíróságára annyiban, hogy amennyiben az egyezmény többféle jelentéssel is bír, akkor azt a lehetséges értelmezési alternatívát kell választania, amelyik a leginkább összhangban van a közösségi jogból eredő tagállami kötelezettségekkel.⁷¹⁵

7. 4. A Bizottság kontra Ausztria ítélet – mikor válik a közösségi joggal való összeegyeztethetlenség nyilvánvalóvá?

Érdemes megvizsgálni, hogy miként befolyásolja a 307. cikk értelmezését az a körülmény, hogy az adott ügy milyen eljárás keretében került a Bíróság elé, vagyis azt a kérdést, hogy az egyes eljárások jellegzetességei kihatnak-e az ügy anyagi jogi kimenetelére. Éppen ezért kívánok jelen fejezetben összevetni két olyan esetet, amelynek a tényállása nagyon hasonló, azonban az egyik ügyet előzetes döntéshozatal, míg a másik esetet kikényszerítési eljárás keretében vizsgálta a Bíróság.

A *Levy* ügyben az alapjogvitát Levy úr azon magatartása képezte, hogy éjszakai munkára vett fel 23 nőt, megsértve ezzel az éjszakai munkavállalásra vonatkozó francia törvényt. A törvény jelen ügyben vitatott rendelkezéseit a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1948. július 9-i, az iparban dolgozó nők és férfiak éjszakai munkavégzéséről szóló 89. számú egyezményének (továbbiakban: ILO

⁷¹³ Az eset utótörténetét képezi a *II. Budvar* ügy, amelyben az előterjesztő cseh nemzeti bíróság már Csehország csatlakozását követően kérdezett rá arra, hogy a 307. cikk feljogosítja-e a cseh Köztársaságot a csatlakozását megelőzően megkötött megállapodásból eredő kötelezettségek hatályban tartására. A Bíróság azonban - mivel ebben az időben már mind Csehország, mind Ausztria a Közösség tagja volt - korábbi ítélkezési gyakorlatával összhangban megállapította, hogy a 307. cikk nem alkalmazandó az egyezményre, mivel nem részes benne harmadik állam. (C-478/07 *Budějovický Budvar, národní podnik kontra Rudolf Ammersin GmbH*. (EBHT-ban még nem tették közzé) 99. pont

⁷¹⁴ C-216/01 159–160, 165. és 173. pontok

⁷¹⁵ Tizzano főtanácsnok indítványa a *Budvar* ügyben, 152 és 156. pontok

Egyezmény) végrehajtása érdekében fogadták el. A tagállami bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében azt kérdezte a Bíróságtól, hogy „Értelmezhető-e a 76/207/EGK irányelv⁷¹⁶ 5. cikke úgy, hogy az éjszakai munkavégzést kizárólag a nők vonatkozásában megtiltó nemzeti jogszabály hátrányos megkülönböztetést valósít meg, tekintettel többek között a Franciaország által is [a Közösséghez való csatlakozását megelőzően] aláírt ILO Egyezmény 3. cikkére, amely tiltja a nők éjszakai munkavégzését?” A Bíróság előzetesen akként foglalt állást, hogy “...a nemzeti bíróság köteles biztosítani a 76/207 irányelv 5. cikkének teljes mértékű végrehajtását azáltal, hogy tartózkodik a nemzeti jogszabályok bármely ellentétes rendelkezésének alkalmazásától, kivéve, ha az ilyen rendelkezések alkalmazása szükséges annak biztosításához, hogy az érintett tagállam teljesítse az EGK-Szerződés hatálybalépése előtt harmadik országokkal kötött megállapodás alapján fennálló kötelezettségeit.”⁷¹⁷

A *Bizottság kontra Ausztria* ügyben⁷¹⁸ a jogvita kiinduló pontját egy, a *Levy* ügyben vizsgált egyezményvel hasonló tárgykört szabályozó, az ILO 1935. június 21-i, a nők föld alatti bányamunkára alkalmazása tárgyában elfogadott – és az Osztrák Köztársaság által 1937-ben megerősített – 45. számú egyezményének (továbbiakban ILO Egyezmény) és az előbb vitatott 76/207 irányelvnek ütközése képezte. A női munkavállalók föld alatti bányászatban való foglalkoztatásának az egyezményt végrehajtó rendeletben előírt tilalmát, valamint a túlnyomásban, illetve a bűvárként végzendő munkára vonatkozó ugyanilyen tilalmat a közösségi joggal ellentétesnek véelve a Bizottság megindította a tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást. Az osztrák kormány hivatkozott arra, hogy a *Levy* ítélet értelmében a nők föld alatti bányászatban való foglalkoztatásának korlátozását az ILO Egyezmény igazolja.

A Bizottság úgy vélte, hogy az osztrák kormány túl általános következtetést vont le a fent hivatkozott *Levy* ítéletből. A Bizottság álláspontja szerint a *Bizottság kontra Portugália* ítélet 307. cikkről adott értelmezése vonatkoztatható közvetlenül a jelen ügyre. Az ILO 45. számú egyezménye ugyanis a 7. cikkében felmondási záradékot

⁷¹⁶ A Tanács 76/207/EGK irányelve a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról (HL L 39., 1976. 2. 14. 40 - 42. o.)

⁷¹⁷ C-158/91 *Ministère public és Direction du travail et de l'emploi v. Jean-Claude Levy* [1993] ECR I-04287 22. pont

⁷¹⁸ C-203/03 *Bizottság kontra Ausztria* [2005] EBHT I-00935

tartalmaz. Ennek értelmében az egyezményt megerősítő tagállamok a megerősítés időpontját követő minden tíz év elteltével mondhatják fel azt.

A Bizottság szerint az Osztrák Köztársaságnak 1997. május 30-i hatállyal – azaz azt követően, hogy az irányelv rá nézve kötelezővé vált – kötelessége lett volna felmondania az egyezményt. Az osztrák kormány ezzel szemben arra hivatkozott, nem tudhatta, hogy az e területen Ausztriában alkalmazandó jog ellentétes a közösségi joggal, és azt sem, hogy a Bizottság a kérdéses rendelkezéseket a közösségi joggal ellentétesnek fogja tekinteni. E kérdésben a Bizottság első levele 1998. szeptember 29-én kelt. Következésképpen az ILO 45. számú egyezményének felmondása leghamarabb 2007. május 30-ával lesz lehetséges.

A főtanácsnok szerint ezt az érvet nem lehet elfogadni, mivel az irányelv 1994 január 1-től – az Európai Gazdasági Térség létrejöttétől – kezdve alkalmazandó az Osztrák Köztársaságra, és ily módon kötelezi az Osztrák Köztársaságot, hogy 1995 január 1-ig az irányelvet implementálja. Ennek megfelelően 1995-ig kötelessége lett volna az egyenlő elbánás elvével ellentétes nemzeti jogi rendelkezéseket megszüntetni, így ebből a szempontból nem bír jelentőséggel a Bizottság felszólító levelének időpontja. Ezt az álláspontot igazolja, hogy az egyezményben részes tagállamok többsége⁷¹⁹ már felmondta a kérdéses egyezményt arra hivatkozva, hogy az ellentétes az egyenlő elbánás elvével.⁷²⁰

A Bíróság szerint az ILO egyezményből eredő kötelezettségeket végrehajtó tagállami rendelet nem egyeztethető össze a 76/207 irányelv 2. és 3. cikkével. A Bíróság hivatkozott a *Bizottság kontra Portugália* ítéletre, mely szerint az EKSZ 307. cikk (2) bekezdésében említett összeegyeztethetlenség megszüntetéséhez megfelelő lépés többek között a kérdéses egyezmény felmondása.

A Bíróság megvizsgálta, hogy a felmondás a konkrét esetben is megvalósítható eszközként működik-e. Megállapította, hogy az Osztrák Köztársaságnak a Közösséghez való csatlakozását követően az ILO egyezményben előírt szabályok alapján csak az 1997. május 30-át követő egy évben nyílt alkalma ezen egyezmény felmondására. Márpedig abban az időben az egyezményben előírt tilalomnak a 76/207 irányelvvel való összeegyeztethetlensége nem volt eléggé egyértelműen megállapítható ahhoz, hogy e tagállam köteles legyen ezen egyezményt felmondani. Mindezt figyelembe véve tehát – amint az az ILO 45. számú egyezménye 7.

⁷¹⁹ Az egyezmény tizenhárom szerződő fele közül hat a Közösség tagállama.

⁷²⁰ Jacobs főtanácsnok indítványa a *Bizottság kontra Ausztria* ügyben [2005] EBHT I-00935, 50. pont

cikkének (2) bekezdéséből következik – az Osztrák Köztársaságnak legközelebb az 1997. május 30-át követő tízéves időszak elteltével nyílik alkalma arra, hogy a 307. cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettségét teljesítse. Következésképpen az Osztrák Köztársaság azzal, hogy olyan nemzeti rendelkezéseket tartott hatályban, mint amilyeneket a 2001. évi rendelet tartalmaz, nem szegte meg a közösségi jogból eredő kötelezettségeit.⁷²¹

Eljárásjogi szempontból az ügy érdekes részét képezte az osztrák kormány hivatkozása, mely szerint a *Levy* és a *Minne* ítéletekre tekintettel megengedett, hogy a tagállamok az ilyen egyezményekből eredő jogaikra hivatkozzanak.⁷²² A Bizottság szerint azonban az osztrák kormány túlságosan általános következtetést vont le a *Levy* és *Minne* ítéletekből.⁷²³ A Bizottság érveléséből az tűnik ki, hogy a 307. cikk értelmezésére vonatkozó általánosan megfogalmazott szempontok, melyek alapján a tagállami bíróságnak kell a konkrét esetben döntést hoznia, nem értékelhetőek teljes mértékben irányadó precedensként egy olyan jogvitában, amelyben az Európai Bíróság mond ítéletet minden további bírói fórum közvetítése nélkül. A 307. cikkből eredő tagállami kötelezettség ugyanis – az előzetes döntéshozatali eljárás sajátosságai miatt – az EK-Szerződés 234. (jelenleg az EUMSZ 267.) cikke szerinti eljárásban csupán egy értelmezési kötelezettséget ró a tagállamot képviselő nemzeti bíróságra, és ezzel együtt annak eldöntését, hogy alkalmazható e a vitatott tagállami jogszabály vagy sem. Az a kérdés pedig fel sem merül, hogy a továbbiakban mi történik a konkrét esetben „félreteendő” tagállami jogszabállyal. E norma további sorsának megítélése a tagállam hatáskörrel rendelkező szerveinek a feladata. A Bizottság álláspontja szerint a *Bizottság kontra Portugália* ügyben hozott ítéletben foglalt értelmezés vonatkozatható közvetlenül erre az esetre.⁷²⁴ A Bíróság úgy tűnik, hogy jelen esetben elfogadta a Bizottság ezen érvelését, mivel következtetéseit nem a *Levy*, hanem a *Bizottság kontra Portugália* ítélet indokolását alapul véve fogalmazta meg. Mindezek alapján feltételezhető, hogy a 307. cikk (2) bekezdése szerinti tagállami kötelezettség megítéléséhez precedens értékű döntést kizárólag a Bíróság EK-Szerződés 226. (jelenleg az EUMSZ 258.) cikke szerinti eljárásban hozott korábbi ítélete szolgáltathat.

⁷²¹ C-203/03 53 – 55 és 60 – 64. pontok.

⁷²² C-203/03 52. pont

⁷²³ C-203/03 53. pont

⁷²⁴ C-203/03 54. pont

Érdeemes közelebbről is megvizsgáljunk az osztrák állam védekezését, mely szerint a Bizottság első felszólító levele előtt nem tudhatott a kérdéses egyezmény közösségi jogot sértő voltáról. Ez az érvelés a tagállami bíróságok előtt általában nehezen védhető, mert a nemzeti jogrendekben szigorúan érvényesítendő és csak egészen kivételes esetekben megtörhető alapelvként működik az a tétel, hogy a jog nemtudása nem mentesít a jogszabályi kötelezettségek teljesítése alól. A főtanácsnok ebből az álláspontból kiindulva nem találta elfogadhatónak a tagállam ezen érvét, hiszen az irányelvet az Osztrák Köztársaságnak már a Bizottság figyelmeztető levelének megszületése előtt implementálnia kellett és ez az implementálási kötelezettség magában foglalja az irányelv rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen nemzeti jogi rendelkezések kiigazítását is. A Bíróság azonban végső konklúzióként úgy ítélte meg, hogy a Bizottság figyelmeztető levelének kibocsátását megelőzően az egyezményben előírt tilalomnak a 76/207 irányelvvel való összeegyeztethetlensége nem volt eléggé egyértelműen megállapítható ahhoz, hogy e tagállam köteles legyen az egyezményt felmondani. A Bíróság kapcsolatot teremtett a közösségi jog rendelkezéseinek egyértelmű volta és azon időpont között, amikor a tagállam köteles felmondani a kérdéses egyezményt.⁷²⁵ A Bizottság figyelmeztető levele jelentett ebben az esetben döntő lépést a tagállam közösségi jogból eredő kötelezettségeinek egyértelművé tételében. Mindezek alapján az a következtetés vonható le, hogy a közösségi jog – mint a nemzetközi jog egy önálló jogrendje – a tagállami jogszabályoktól abban a tekintetben is különbözik, hogy a rendelkezéseiben rögzített jogi kötelezettségek tartalma sokkal kevésbé konkrét.⁷²⁶ Amennyiben pedig ilyen nem világos tartalmú szabályokról van szó, akkor nem érvényesülnek azok az alapelvek, amelyek kifejezetten a pontosan rögzített tagállami jogi normákhoz kapcsolódnak: így például, hogy a jog nemtudása nem mentesít a kötelezettségek teljesítése alól. Hiszen ebben az esetben a jog nemtudása nem azáltal keletkezett, hogy a kötelezettségét megszegő tagállam nem tudott egy pontos jogi kötelezettségeket rögzítő jogi norma létéről, hanem azáltal, hogy nem volt pontos jogi kötelezettségeket rögzítő norma.

⁷²⁵ Koutrakos [2006] *i. m.* 315. o.

⁷²⁶ A közösségi jogi rendelkezések közvetlen hatálya feltételrendszerének kialakulása is a közösségi jogrend ezen jellegzetességéhez kötődik. Ennek értelmében a tagállami állampolgár nem automatikusan hivatkozhat a tagállami bíróság előtt a közösségi jogi szabályokra, hanem a bírónak el kell döntenie, hogy léteznek-e a közösségi jogszabály alapján olyan világos, pontos, feltétel nélküli jogi kötelezettségek, amelyeknek teljesítését a tagállami állampolgár követelheti.

További érdekessége az ügynek, hogy a Bizottság az irányelv rendelkezései mellett az EK-Szerződés 10. cikkének [jelenleg az EUMSZ 4. cikke (3) bekezdésének] megsértése miatt is perli az Osztrák Köztársaságot. Az ügy érdemi vizsgálata során azonban már a 307. cikk (2) bekezdése értelmében fennálló tagállami kötelezettség tartalmának elemzésére kerül sor. Meglepő módon a Bíróság meg sem indokolta, hogy az ügy érdemi vizsgálata során miért nem foglalkozott a 10. cikk szerinti tagállami kötelezettség meghatározásával, holott az a Bizottság keresetének tárgyát képezte. Ami indokolhatta a kereseti kérelemben meghatározott „általános” jellegű kötelezettségnek e „speciális” kötelezettségszegés vizsgálatára való leszűkítését, az az, hogy az osztrák állam hivatkozott a 307. cikk (1) bekezdése értelmében fennálló jogosultságaira, ezek terjedelme pedig – ahogyan a fent ismertetett ítéletekből is következik – a 307. cikk (2) bekezdése értelmében fennálló tagállami kötelezettségek függvényében vizsgálható. Az esetnek ez a fordulata szintén azt a nézetet igazolja, hogy a 307. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés a 10. cikkben rögzített tagállami együttműködési kötelezettség egy speciális formája.

7. 5. A 307. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami kötelezettség tartalma a vizsgált döntések alapján

Jelen fejezetben azt kívántam bemutatni, hogy milyen kötelezettségeket keletkeztet a tagállamok számára az EK-Szerződés 307. cikkének (2) bekezdése, illetve milyen kérdések és problémák merülhetnek fel a rendelkezés értelmezése és alkalmazása során.

Az esetjog vizsgálata alapján megállapítható, hogy a ráruházott hatáskörök elvével a cikk által (a Bíróság értelmezése szerint) a tagállamoknak biztosított védelem nincs teljesen összhangban. Meglátásom szerint, ha a 307. cikk (1) és (2) bekezdését együttesen olvassuk, akkor az következik, hogy a tagállamok csupán arról a jogosultságukról kívántak lemondani, hogy (eredeti formájukban) hatályban tartsák azokat a korábbi egyezményeket, amelyek ellentétesek a már meglévő közösségi jogi kötelezettségeikkel. Ezzel szemben a Bíróság legújabb, *Bizottság kontra Ausztria* és *Bizottság kontra Svédország* ítéleteit úgy kell értelmeznünk, hogy a tagállamoknak azokat a korábbi egyezményeiket is fel kell majd mondaniuk, illetve módosítaniuk

szükséges, amelyek potenciálisan akadályozhatják a jövőben keletkező közösségi jogi kötelezettségeik teljesítését.

A 307. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami kötelezettség megállapítására vonatkozó döntés eredményét jelentősen befolyásolja, hogy a döntését milyen eljárás keretében hozza meg a Bíróság. Az EK-Szerződés 234. cikke alapján indított eljárás keretében kérheti a nemzeti bíróság a 307. cikk értelmezését a Bíróságtól, ebben az esetben tehát a norma értelme jelenti az eljárás fő kérdését, így a vitatott egyezmény felmondása lehetséges alternatívaként fel sem ötlük. A közösségi joggal ellentétes tagállami norma "félretétele" a konkrét esetben ugyanis nem feltétlenül foglalja magába a közösségi joggal ellentétes nemzeti jog, illetve a tagállam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettség felmondását, az ezt rögzítő jogi norma megsemmisítését. A Bíróság a 234. cikk szerinti eljárásban nem kötelezheti a tagállamot ilyen aktus megtételére, legfeljebb – ahogyan ez a *Budvar* ügyben is történt – az egyezménynek a közösségi joggal összhangban történő értelmezését írhatja elő a tagállami bíróságoknak. Az EK-Szerződés 226. cikk szerinti eljárásban viszont a Bizottság indít keresetet a közösségi jogot sértő tagállami jogszabály (a 307. cikkel kapcsolatos esetekben a tagállam által kötött nemzetközi szerződés) kiigazítása, illetve megsemmisítése miatt a tagállam ellen. Így ezen eljárás keretében a jogvita közvetlen tárgya a tagállami jogszabály (illetve ebben az esetben a tagállam által kötött nemzetközi szerződés) közösségi joggal való összeegyeztethetősége és ezzel együtt a tagállami jogszabály módosításának, illetve felmondásának a kérdése. Ebből kifolyólag a kikényszerítési eljárás nyújt megfelelő eljárási keretet arra, hogy a Bíróság megállapíthassa, milyen mértékű a 307. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami kötelezettség, magában foglalja-e az egyezmény újratárgyalását, illetve felmondását.

A *Bizottság kontra Portugália* ítéletében a Bíróság kimondja, hogy a 307. cikk (2) bekezdése is megfelelő jogi alapként szolgálna a tagállamnak az egyezmény felmondására való kötelezésére. Ez a megállapítás meghatározó lépést jelent a Bizottság és a Bíróság joggyakorlatának alakulásában. Megfigyelhető, hogy a Bizottság ezen esetet követően jóval több olyan keresetet indít a 226. cikk keretében, amelyek a tagállamoknak a csatlakozásukat megelőzően harmadik államokkal kötött egyezményeit is érintik. Ezen keresetek indokolásában minden alkalommal vizsgálja, hogy kötelezhető-e a beperelt tagállam az egyezmény felmondására.

Az ítélet alapján az is nyilvánvaló, hogy a Bíróság – mint a közösségi jog elsőbbsége alóli kivétel – egyre inkább megszorítóan értelmezi a 307. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott rendelkezést. Mind a *Bizottság kontra Portugália*, mind pedig a *Bizottság kontra Egyesült Királyság* ügyből kitűnik, hogy a Bíróság nem veszi megfelelőképpen figyelembe a tagállamnak a nemzetközi kapcsolatainak alakítása során felmerülő gyakorlati nehézségeit. Éppen ezért nem volt tekintettel a Portugália által hivatkozott diplomáciai és politikai bonyodalmakra, sem pedig az Egyesült Királyság esetében arra, hogy az egyezmény újratárgyalása során a kívánt eredmény elérése érdekében szükséges a másik szerződő fél (harmadik állam) közreműködése is, amit (jogi és politikai érdekek ütközése miatt) nem könnyű elérni.

A fenti, az (1) bekezdés megszorító, illetve a (2) bekezdés kiterjesztő értelmezésére vonatkozó megállapítás abban az esetben nem érvényes, ha a tagállami kötelezettség egy különös politikai súlyú korábbi megállapodásból ered. Az Európai Bíróság a *Kadi* ítéletében nem bocsátkozott elmélyült vizsgálódásba a 307. cikk hatályát illetően, így a korábbi ítélkezési gyakorlatához képest nem tette világosabbá, hogy pontosan milyen kötelezettségek terhelik a tagállamokat, amikor a rendelkezés (2) bekezdése értelmében „minden lehetséges lépést” meg kell tenniük a közösségi joggal össze nem egyeztethető a korábbi nemzetközi kötelezettségvállalásaik megszüntetése érdekében.⁷²⁷ Habár való igaz, hogy a Bíróság – a nemzetközi jog és a közösségi jog kapcsolatának elemzése során – érvelését csak néhány ponton hozta közvetlen összefüggésbe a 307. cikk szerinti tagállami kötelezettséggel, „közvetett” következtetéseket levonhatunk a Bíróság ítéletéből a 307. cikk értelmezésére vonatkozóan. Gattini szerint az ítélet alapján megállapítható, hogy a 307. cikk (2) bekezdésének olyan módon való értelmezése, hogy a tagállamok „a korábbi egyezmény felmondására is kötelezhetőek” semmiképpen nem vonatkoztatható az ENSZ Alapokmányára, mint a tagállamok korábbi megállapodására.⁷²⁸ A *Yusuf* és *Kadi* döntések egyúttal arra is rávilágítanak, hogy a 307. cikk (1) és (2) bekezdése által védett - ellentétes - érdekek közötti prioritás eldöntésének jelentősége túlmutat egy szerződéses rendelkezés megfelelő értelmének meghatározásán és közvetetten egy sokkal általánosabb és nagyobb horderejű kérdés megválaszolásához járulhat hozzá: a nemzetközi közjog és a Közösség alkotmányos rendje közötti viszony tisztázásához.

⁷²⁷ Gattini [2009] i. m. 235. o.

⁷²⁸ i. m. 235. o.

A jelen fejezetben vizsgált – sokszor egymásnak ellentmondó – ítéletek alapján megállapítható, hogy a 307. cikk értelmezése az esetek legnagyobb részében nem feltétlenül jogi, hanem csupán „jogiasított”, de valójában politikai megfontolások függvénye. Számomra úgy tűnik, hogy a Bíróság a rendelkezés értelmezésénél alapvetően abban a kérdésben foglal állást, hogy mikor sérülnek a közösségi jogrendszer által védett érdekek kevésbé: a 307. cikk (1) vagy (2) bekezdésének kiterjesztő, illetve megszorító értelmezésénél. E megközelítésből kiindulva a 307. cikkel kapcsolatos ítélezési gyakorlat leginkább „nehéz esetei” a *Yusuf* és *Kadi* ügyek voltak, ahol a 307. cikk helyes értelmezésének problematikája mögött húzódó alapvető kérdés az volt, hogy melyik a közösségi jogrend által „jobban” védendő érdek: a nemzetközi jogközösség egészének békéhez és biztonságához való joga vagy az egyének alapvető emberi jogainak védelme.⁷²⁹

A 2005-ben született *Bizottság kontra Ausztria* ítélet alapján megállapíthatjuk, hogy Bizottság figyelmeztető levele döntő lépést jelent a tagállam közösségi jogból eredő kötelezettségeinek egyértelművé tételében. Ebből következik, hogy a közösségi jog – mint a nemzetközi jog egy önálló jogrendje – a tagállami jogszabályoktól abban a tekintetben is különbözik, hogy a rendelkezéseiben rögzített jogi kötelezettségek tartalma sokkal kevésbé konkrét. Amennyiben pedig ilyen nem világos tartalmú szabályokról van szó, akkor nem érvényesülnek azok az alapelvek, amelyek kifejezetten a pontosan rögzített tagállami jogi normákhoz kapcsolódnak: így például, hogy a jog nem tudása nem mentesít a kötelezettségek teljesítése alól. A tagállam tehát adott esetben sikerrel hivatkozhat arra, hogy a kérdéses egyezménynek a közösségi joggal való összeegyeztethetlensége nem volt eléggé egyértelmű, és ezáltal kimentheti magát a 307. cikk (2) bekezdése megsértésének vádjától.

Ami a tagállam által harmadik állammal megkötött egyezmény létrejöttének időpontját illeti, mindkét vizsgált ügyben megállapíthatjuk, hogy a Bíróságnak a nemzetközi jog szabályait kellett vizsgálnia annak érdekében, hogy a tagállam

⁷²⁹ E megközelítés fényében igazoltnak látszik a 307. cikk értelmezése közötti azon éles ellentét is, amely egyrészt a beruházási egyezményekkel kapcsolatos ítéleteket, másrészt az Elsőfokú Bíróság *Yusuf* és *Kadi* ítéleteket összehasonlítva megfigyelhető. Amikor a Bíróság a tagállamok beruházási egyezményeiről megállapította, hogy azok ellentétesek a 307. cikk (2) bekezdésével, mert akadályozhatják a jövőben a Tanács által a jövőben esetlegesen kibocsátandó, a Közösség és a harmadik államok viszonylatában a tőkemozgás szabadságát korlátozó aktusainak érvényesülését, döntésének meghozatalában az a mögöttes érv is szerepet játszhatott, hogy a Tanács a Szerződés 60. cikke alapján az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája célkitűzéseinek végrehajtása érdekében is hozhat a harmadik államok vonatkozásában tőkemozgást korlátozó intézkedéseket. Innen nézve a két ítéletcsoport között csak a jogi érvelésben van ellentmondás; a döntést támogató politikai megfontolás megegyezik.

közösségi jogi kötelezettségeit meg lehessen állapítani. A nemzetközi jog vonatkozó szabályainak beható vizsgálata hiányában gyakorlatilag lehetetlen lett volna, hogy a Bíróság a 307. cikkről helytálló értelmezést adjon. Ez a vizsgálódási módszer mindenképpen alátámasztja azt az álláspontot, mely szerint a 307. cikk rendeltetése az, hogy a tagállamok közösségi jogi kötelezettségeit összhangba hozza a nemzetközi jog alapelveivel.

A vizsgálódásaim alapján az a következtetés vonható le, hogy erőteljes *párhuzam* mutatható ki a Bíróságnak a beleértett külső hatáskörökkel kapcsolatos, illetőleg a 307. cikk (2) bekezdésének megsértésével összefüggő döntéseiben alkalmazott vizsgálódási módszerei és érvelési technikái között. A párhuzam elsősorban arra vezethető vissza, hogy a Bíróság mindkét esetben egy harmadik állammal kötendő/kötött nemzetközi egyezmény és a közösségi jog viszonyát vizsgálja. A Bíróság mindkét helyzetben a közösségi jog hatékony érvényesülésének szempontját veszi elsődlegesen figyelembe. Erre vezethető vissza, hogy a Bíróság mind a beleértett külső hatáskörök, mind pedig 307. cikk (2) bekezdése szerinti tagállami kötelezettség vizsgálata során tágran értelmezi a „konfliktus” [a beleértett külső hatáskörök esetében „hátrányos érintettség”, a 307. cikk (2) bekezdése esetében „összeegyeztethetlenség”] kategóriáját.

A különbség a vizsgálódás céljában lelhető fel. Az első esetben a vizsgálódás célja kifejezetten a Közösség és a tagállamok közötti *vertikális hatáskörmegosztás meghatározása*, míg a második esetben *a tagállami kötelezettség megállapítása*. A két célkitűzés között azonban szoros összefüggés fedezhető fel. A Bíróság ugyanis, ha a tagállam egy korábbi egyezményéről megállapítja, hogy az *összeegyeztethetetlen* a közösségi joggal, akkor egyben ítéletet mond arról is, hogy a tagállam a jövőben milyen szabályokat tartalmazó megállapodást nem köthet meg, vagyis a közösségi jog *mely tárgykörben zárja ki a tagállam nemzetközi szerződéskötési hatáskörét*. Így például, ha a Bíróság által egy, a közlekedés politika végrehajtása érdekében kibocsátott rendelettel már összeegyeztethetetlennek nyilvánított egyezmény tárgykörében egy tagállam harmadik állammal nemzetközi szerződést köt, akkor valószínűsíthető, hogy a Bíróság kikényszerítési eljárásban meg fogja állapítani, hogy e későbbi egyezmény megkötése a Közösség beleértett külső hatáskörébe tartozott volna. Ugyanígy, ha a Bíróság egy nemzetközi egyezményről ítéletében már megállapította, hogy annak megkötésére a Közösség rendelkezik beleértett hatáskörrel, akkor egy később újonnan csatlakozó állam

ugyanazon vagy hasonló tárgykört szabályozó korábbi nemzetközi megállapodását a Bíróság a közösségi joggal összeegyeztethetetlennek fogja nyilvánítani és a 307. cikk (2) alapján a tagállamot az egyezmény felmondására is kötelezheti.

További párhuzam fedezhető fel a 10. cikk szerinti és a 307. cikk (2) bekezdése szerinti tagállami kötelezettség megítélése között. Az utóbbi tulajdonképpen úgy értékelhető, mint az általános együttműködési kötelezettség speciális vetülete. A 307. cikk – ugyanúgy, mint a 10. cikk – a Közösség és a tagállamok számára egyaránt jelent kötelezettséget. A különbség a tagállami kötelezettség mértékében mutatkozik meg. A 10. cikk szerinti kötelezettség a nemzetközi szerződéskötési hatáskörök területére kivetítve abban áll, hogy mind a tagállamok, mind a Közösség kötelesek *tartózkodni* olyan aktusok meghozatalától, amellyel a másik hatáskörét megsértenék. A 307. cikk azonban csupán a Közösség esetében elégszik meg a tartózkodással: a Közösség intézményei nem akadályozzák a tagállamokat a korábbi egyezményből eredő kötelezettségeik teljesítésében. Ezzel szemben a tagállamoknak *tevéleges* magatartásukkal – adott esetben megállapodásaik módosításával vagy felmondásával – is hozzá kell járulniuk ahhoz, hogy a korábbi egyezményből eredő kötelezettségeik összeegyeztethetőek legyenek a közösségi jogi kötelezettségeikkel.

A két rendelkezés közötti párhuzam a beleértett külső hatáskörök, illetve a korábbi egyezmények megítélésére vonatkozó joggyakorlat kapcsolódásának szempontjából eljárásjogi relevanciával bír: ha a tagállamnak a Közösség tagjává válását megelőzően kötött egyezménye ütközik a közösségi joggal, akkor a Bíróság esetjoga értelmében a tagállam a 307. cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettségét szegi meg, ha a taggá válást követően köt olyan megállapodást, melynek megkötése a Közösség hatáskörébe tartozna, akkor a 10. cikk szerinti kötelezettségét nem teljesíti.

Reményeim szerint e fejezetben megfelelően sikerült felvázolni azokat az eredményeket, amelyek az Európai Bíróságnak a 307. cikk értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos ítélezési gyakorlatában megvalósultak. A jövőben várhatóan egyre több olyan ügyel találkozhatunk, amelyben a jogvita kapcsolódni fog az EK-Szerződés 307. cikkéhez. Ennek oka egyrészt a Bizottságnak a *Bizottság kontra Portugália* ítélet meghozatalát követően észlelhető fokozott „keresetindítási aktivitása”. Másrészt a közösségi jogi integráció előre haladása és a 2004-es, illetve a 2007-es csatlakozások során a tagállamok megnövekedett száma is azt fogja eredményezni, hogy egyre több olyan tagállam által a csatlakozását megelőzően harmadik államokkal kötött egyezménynek válik a közösségi joggal való

összeegyeztethetősége kérdésessé. A Bíróságnak így alkalma nyílik arra, hogy egyre pontosabban meghatározza azokat a feltételeket, amelyek megvalósulása esetében egy tagállam hivatkozhat a 307. cikk (1) bekezdésére, illetve kötelezhető lesz a 307. cikk (2) bekezdése alapján a korábbi egyezmény felmondására. Néhány éven belül tehát valószínűleg választ kaphatunk jelen fejezetben megfogalmazott kérdésfeltevések egy jelentős részére is.

IV. RÉSZ
AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG HATÁSKÖRE ÉS A KÖZÖSSÉG
NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSAI

VIII. FEJEZET A BÍRÓSÁG HATÁSKÖRE A SZERZŐDÉS 234. CIKKE ALAPJÁN

Már a disszertáció bevezetőjében is utaltam rá, hogy a közösségi bíróságok (ezeken belül is elsősorban az Európai Bíróság) sokszor túllépnek a hagyományosan a „bírói hatalmi ág” számára juttatott jogértelmező szerepkörön, átlépve a kiterjesztő értelmezés és a jogalkotás közötti (egyébként meglehetősen ingatag) határvonalát. A Bíróság a Közösség és a tagállamok közötti külső hatáskörmegosztást szabályozó olyan alkotmányos elvet alkotott meg, mint a „beleértett külső hatáskörök” doktrínája, illetve szintén a Bíróság mondta ki azt is, hogy a Közösség a közös kereskedelempolitika terén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik.⁷³⁰ Abban a kérdésben nem kívánok állást foglalni, hogy ezen elvek kimondásával a Bíróság kiterjesztő jogértelmezést vagy tényleges jogalkotói tevékenységet végzett, mindenesetre úgy vélem, az előbbi fejezetekben vizsgált esetek alapján megállapítható, hogy a Bíróság tágabban értelmezi a Közösségnek a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó hatáskörét, mint ahogyan e külső hatáskör terjedelme az EK-Szerződés szövegének szó szerinti olvasata alapján következik.

Kérdés, hogy ezek a körülmények mennyiben vannak kihatással a Bíróságra saját hatáskörének megítélésében, hogyan viszonyul ennek során az EK-Szerződés 220. cikke szerinti „értelmezési monopóliumához”?⁷³¹ E fejezetben azt kívánom megvizsgálni, hogy a Bíróság a Közösség külső hatásköre határainak megvonása során olyannyira jellemző kiterjesztő értelmezést mennyiben követi, amikor saját ítélezési hatáskörét kell meghatározni olyan jogvitákban, ahol – a Közösség, a tagállamok vagy a Közösség és a tagállamok által együttesen kötött – nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek értelmezése válik szükségessé. Kérdésként merülhet fel például, hogy kompetensnek tekinti-e magát a Bíróság egy vegyes (azaz a Közösség és a tagállamok által együttesen megkötött) megállapodás azon

⁷³⁰ Az „alkotmányos elv” („constitutional principle”) kifejezést Jacobs alkalmazta az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának alkotmánybíróóságok tevékenységéhez hasonló elemeit vizsgáló tanulmányában. Lásd: Jacobs, Francis G., Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court? Courtin, Deirdre – O’Keeffe, David, (eds.), *Constitutional adjudication in European Community and national law* (Butterworth, Dublin, 1992), 32. o.

⁷³¹ Ahogyan arra már a disszertáció bevezetőjében is utaltam, a Bíróság sokszor arra hivatkozva végez a „jogértelmezés” fogalmát már túllépő, kvázi jogalkotó tevékenységet, hogy az EK-Szerződés 220. cikke értelmében „értelmezési monopóliummal” bír. E rendelkezés a következőképpen hangzik: „A Bíróság és az Elsőfokú Bíróság – saját hatáskörüik keretén belül – biztosítják a jog tiszteletben tartását e szerződés értelmezése és alkalmazása során.”

rendelkezésének értelmezésére is, amelyek kizárólag a tagállamokat hatalmazzák fel kötelezettségek teljesítésére, illetve jogok gyakorlására? Hogyan értelmezi a Közösség által megkötni kívánt „tervezett megállapodások” kategóriáját, amelyeknek az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése] értelmében az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetőségét kell vizsgálnia? Miként ítéli meg a Bíróság harmadik állam Közösséghez való csatlakozásának hatását a hatáskörének időbeli dimenziójára? A tanulmány ezekre és ezekkel szorosan összefüggő kérdésekre is megkísérel választ adni az e fejezetben vizsgálandó esetek alapján.

Az Európai Bíróság előtt indítható eljárások két csoportra oszthatóak. Az egyik csoport az, amikor a Bíróság valamely közösségi jogi normát értelmez a döntésében, de nem ítélik konkrét – közösségi jogot érintő – jogvitában: ide tartozik az EK-Szerződés 234. (jelenleg az EUMSZ 267.) cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás⁷³² és a 300. cikkének (6) bekezdése szerinti eljárás. A második csoport az ún. „közvetlen keresettel” indítható eljárások csoportja, amelybe az EK-Szerződés 226. és a 227. (jelenleg az EUMSZ 258. és 259.) cikkei szerinti kikényszerítési eljárások, illetve a 228. (jelenleg az EUMSZ 260.) cikke szerinti pénzbírság kiszabására vonatkozó eljárás, a 230. (jelenleg az EUMSZ 263.) cikke szerinti megsemmisítési eljárás, a 232. (jelenleg az EUMSZ 265.) cikke szerinti mulasztásos eljárás, valamint a Közösség és alkalmazottainak kártérítési felelősségét szabályozó 288. (jelenleg az EUMSZ 340.) cikke szerinti eljárás sorolható. A disszertáció e részében a fenti csoportosításnak megfelelően külön vizsgálom a Bíróság hatáskörét a közösségi jogi norma értelmezésére irányuló, illetve a közvetlen keresettel induló eljárások keretében.⁷³³ Az eljárási típusoknak megfelelő elkülönítés célja az, hogy megállapítható legyen: mennyiben befolyásolja – illetve egyáltalán befolyásolja-e – a

⁷³² Az EK-Szerződés 68. cikke (a vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákra vonatkozó szabályok tekintetében) és a (rég) EUSZ 35. cikke (a bűnügyek terén való rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó szabályok tekintetében) szintén hatáskört biztosított a Bíróságnak előzetes döntések meghozatalára. Az e rendelkezések alapján meghozott döntések azonban nem képezik jelen fejezet vizsgálódásának tárgyát. A 35. cikk esetében ennek indoka az, hogy - amint arra már a disszertáció bevezetésében is utaltam - a hatáskörök megosztásának kérdését, és ezzel összefüggésben a Bíróság saját hatáskörének értelmezésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát kizárólag a Közösség és a tagállamok viszonyában vizsgálom, a kutatás tehát a II. és a III. pillérre nem terjed ki. A 68. cikk alapján pedig nem született olyan ítélet, amelyben a Bíróság a nemzetközi szerződések tekintetében fennálló előzetes döntéshozatali hatáskörét értelmezte volna.

⁷³³ A közvetlen keresettel indítható eljárások közül területi korlátok miatt csak a 226. és a 230. cikk szerinti eljárást kívánom vizsgálni.

Bíróságnak a saját hatáskörére vonatkozó megítélését az, hogy az adott ügy milyen eljárásban kerül elé.

E fejezet bevezetőjében már utaltam az EK-Szerződés 220. cikkére, melynek értelmében „A Bíróság és az Elsőfokú Bíróság – saját hatáskörüik keretén belül – biztosítják a jog tiszteletben tartását e szerződés értelmezése és alkalmazása során.” Az uralkodó jogirodalmi álláspont szerint az EK-Szerződés 234. cikkében⁷³⁴ foglalt előzetes döntéshozatali eljárás⁷³⁵ szolgál a közösségi bíróságoknak a legalkalmasabb eszközként ahhoz, hogy teljesíthessék e feladatukat.⁷³⁶

Az alábbi fejezetben külön kívánom vizsgálni, hogy meddig terjed a Bíróság értelmezési hatásköre a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó megállapodások, a Közösség által kötött, de a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó (ún. vegyes) megállapodások és a tagállamok által kötött szerződések tekintetében.

8. 1. A Bíróság hatásköre a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó szerződések értelmezésére

A *Haegeman* esetben⁷³⁷ került sor első alkalommal annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy a Bíróságnak van-e hatásköre a Közösség által kötött nemzetközi szerződés értelmezésére.

Az ügyben a tagállami bíróság előzetes döntéshozatal céljából az „Európai Gazdasági Közösség és Görögország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás” (a továbbiakban: „Athéni Megállapodás”)⁷³⁸ egyes rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó kérdéseket terjesztett a Bíróság elé, melyet a Közösség

⁷³⁴ Az EK-Szerződés 234. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A Bíróság hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

a) e szerződés értelmezése;

b) a közösségi intézmények és az EKB jogi aktusainak érvényessége és értelmezése;

c) a Tanács jogi aktusa által létrehozott szervek alapokmányának értelmezése, ha az alapokmány így rendelkezik.”

⁷³⁵ Jelen fejezet további részeiben az EK-Szerződés 234. cikke szerinti eljárás vagy előzetes döntéshozatali eljárás elnevezést használom.

⁷³⁶ Lásd többek között: Lefevre, Silvere, The interpretation of community law by the Court of Justice in areas of national competence, *European Law Review*, Vol. 29. (2004) No. 4., 502. o.

⁷³⁷ 181/73 *Haegeman kontra Belgium* [1974] ECR 449.

⁷³⁸ Az Európai Gazdasági Közösség és Görögország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás (HL 26., 1963. 2. 18. 294 – 342. o.)

kizárólagos hatáskörében fogadott el. A Bíróság megvizsgálta, hogy egyáltalán rendelkezik-e hatáskörrel az egyezmény értelmezésére.

„Az 1961. szeptember 25-i határozat⁷³⁹ szövegéből kitűnik, hogy az Athéni Megállapodást a Tanács az EGK-Szerződés 228. és 238. (később az EK-Szerződés 300. (jelenleg az EUMSZ 218.) és 310.) cikkének⁷⁴⁰ megfelelően kötötte meg.” A Bíróság erre tekintettel úgy vélte, hogy a megállapodás közösségi intézmény jogi aktusának minősül az EK-Szerződés 234. cikkének első bekezdés b) pontja értelmében. Éppen ezért a megállapodás rendelkezései a megállapodás hatálybalépésétől kezdődően a közösségi jogrend szerves részét képezik. A Bíróság tehát a 234. cikkben foglalt felhatalmazás alapján hozhat előzetes döntést a Közösség által kötött nemzetközi egyezmények érvényessége és értelmezése tekintetében.⁷⁴¹

A *Haegeman* ítélet eredményét illetően a jogirodalomban ellentétes álláspontok fogalmazódtak meg. Hartley szerint a Bíróság túlságosan kiterjesztően értelmezte a hatáskörét, mivel a 234. cikk szövegéből az következik, hogy a Bíróság magát a megállapodást nem értelmezheti, csupán azt a *határozatot*, amellyel a Tanács a megállapodást megkötötte. A 234. cikk szerinti „közösségi intézmény jogi aktusának” ugyanis csak ez a határozat tekinthető, ezzel szemben a megállapodás a Közösség, mint egész intézkedésének minősül.⁷⁴² Eeckhout azonban erőltetettnek tartja a 234. cikk szerinti értelmezési hatáskör meghatározása szempontjából az „intézmény jogi aktusa” és a „Közösség által kötött megállapodás” közötti különbségtételt, pusztán amiatt, hogy az utóbbi nem egyoldalú aktus. Úgy véli, a 234. cikk nem korlátozza az „intézmények jogi aktusai” kategóriát csupán az egyoldalú aktusokra. A nemzetközi megállapodások ugyanis szintén a Közösség intézményei által meghozott jogi aktusnak tekinthetők, attól függetlenül, hogy a megállapodás megalkotásában más szerződő felek (a harmadik államok, illetve nemzetközi szervezetek) is részt vesznek.⁷⁴³ Blutman szintén nem tekinti

⁷³⁹ Az Európai Gazdasági Közösség és Görögország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás megkötéséről szóló határozat (HL 26., 1963. 2. 18. 293. o.)

⁷⁴⁰ Az EK-Szerződés 310. cikkének értelmében „A Közösség egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet.”

⁷⁴¹ 181/73 4-6. pontok

⁷⁴² Hartley, Trevor C., *The foundations of European Community law : An introduction to the constitutional and administrative law of the European Community* (4th. ed., Oxford University Press, New York, 1998), 263. o.

⁷⁴³ Eeckhout [2004] *i. m.* 234. o.

meggyőzőnek Hartley érvelését. Úgy véli, a Tanács ratifikációs határozatánál és egyéb aktusainál is a Közösség egy szervének aktusáról van szó. Harmadik állam szempontjából a ratifikációs aktus a Közösség aktusaként jelenik meg. A Közösségen kívüli kapcsolatokban tehát a Közösség nem különbözik saját szerveitől.⁷⁴⁴ Blutman alaptalannak tartja azt az érvet is, hogy a 234. cikk szerinti „Közösségi intézmény aktusa” csak az egyoldalú aktusokra vonatkozik, így előzetes döntéshozatali eljárásnak nemzetközi szerződések nem lehetnek tárgyai. A nemzetközi szerződések esetében ugyanis lehetséges egyoldalú értelmezés, amikor egy részes állam valamely szerve – leginkább bírósága – útján a nemzetközi szerződést értelmezi. Ekkor az értelmezés csupán „belső használatra” történik, hatálya nem terjed ki más államokra. Blutman hangsúlyozza, hogy a Haegeman ügyben adott értelmezés is ilyen jellegű, azaz a szerződő harmadik államra, Görögországra nem terjedt ki, csak a Közösségre. Így nincs elvi akadály annak, hogy a Bíróság 234. cikk által biztosított hatáskörébe a Közösség nemzetközi szerződéseinek értelmezése is beletartozzon.⁷⁴⁵

Az ítélet alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Bíróság a Közösség által kizárólagos hatáskörében kötött megállapodások felett rendelkezik a 234. cikk szerinti eljárás keretében értelmezési hatáskörrel. A Bíróság a hatáskörét arra hivatkozva állapította meg, hogy a megállapodás jogalapjául az EK-Szerződés 300. és 310. cikkei szolgáltak, éppen ezért a megállapodás „közösségi intézmény jogi aktusának” tekinthető. Ezek a rendelkezések azonban nem csupán a Közösség kizárólagos hatáskörében, hanem a Közösség és a tagállamok által együttesen, megosztott hatáskörükben megkötött megállapodásoknak (a vegyes szerződéseknek) is képezhetik a jogalapját. Éppen ezért logikusan vetődik fel a kérdés, hogy kiterjed-e a Bíróság hatásköre a vegyes szerződések rendelkezéseinek értelmezésére is. A kérdésfeltevés különösen a vegyes szerződések azon részeinek tekintetében jogos, amelyek szabályozása kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozik. Az alábbi alfejezetben bemutatott eseteket vizsgálva erre a kérdésre próbálok választ találni.

⁷⁴⁴ Blutman László, *Az előzetes döntéshozatal: Eu-jog a tárgyalóteremben* (Budapest, KJK-Kerszöv, 2003), 108. o.

⁷⁴⁵ *i. m.* 108. o.

8. 2. A Bíróság hatásköre a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó (vegyes) szerződések értelmezésére

8. 2. 1. A Demirel- ítélet - a Bíróság hatáskörének elismerése a vegyes megállapodások értelmezésére

A Demirel ügyben⁷⁴⁶ egy Németországban munkát vállaló és kifejezetten családegyesítés céljából Németország területére utazó török vendégmunkás felesége megtámadta a német hatóság azon határozatát, amely kiutasította őt Németország területéről, miután lejárt a vízumának érvényessége. A tagállami bíróság, melytől az asszony a kiutasító határozat megsemmisítését kérte, előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1.) Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulási megállapodás, valamint annak kiegészítő jegyzőkönyve⁷⁴⁷ tartalmaznak-e az államok belső jogrendjében közvetlenül alkalmazandó olyan közösségi jogi tilalmat, amely megtiltja, hogy a tagállamok a szabad mozgásra vonatkozóan új korlátozásokat vezessenek be a Közösség valamely államában jogszerűen tartózkodó török munkavállalóval szemben?

2.) A szabad mozgás fogalmát a társulási megállapodás értelmében úgy kell-e értelmezni, hogy az olyan családegyesítésre is kiterjed, amely keretében a házastárs és a kiskorú gyermekek csatlakoznak a Közösség valamely államában tartózkodó török munkavállalóhoz?”

Németország és az Egyesült Királyság észrevételeikben kétségbe vonták a Bíróság értelmezési hatáskörét. Szerintük a Bíróság hatásköre nem terjed ki azon – jelen esetben a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó – rendelkezések értelmezésére, amelyekkel a tagállamok Törökországgal szemben saját hatáskörük keretén belül vállaltak kötelezettségeket.⁷⁴⁸ A munkavállalók szabad mozgása területén a közösségi jog akkori [1986-os] állapotában a tagállamok feladata volt, hogy meghozzák azokat a szabályokat, amelyek a megállapodás rendelkezéseinek

⁷⁴⁶ 12/86 *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 03719.

⁷⁴⁷ Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között létrehozó megállapodás (HL 217., 1964. 12. 29. 3687 - 3688. o.)

⁷⁴⁸ 12/86, 6. és 8. pontok

vagy a Társulási Tanács által meghozandó döntéseknek a területükön való végrehajtásához szükségesek.

A Bíróság szerint azonban egy olyan társulási megállapodásról van szó, amely sajátos és privilegizált kapcsolatokat hoz létre egy harmadik országgal, amelynek legalábbis részlegesen részt kell vennie a Közösség rendszerében, így az EGK-Szerződés 238. (később az EK-Szerződés 310.) cikkének a Közösséget *szükségszerűen fel kell hatalmaznia* arra, hogy az EK-Szerződés által szabályozott minden területen biztosítsa a harmadik országokkal szemben vállalt kötelezettségeket. Mivel a munkavállalók szabad mozgása az EGK-Szerződés 48. (később az EK-Szerződés 39., jelenleg az EUMSZ 45.) cikke értelmében az EK-Szerződés által szabályozott területek egyike, ebből az következik, hogy e területen az EK-Szerződés 238. cikke alapján a Közösség hatáskörrel rendelkezik kötelezettségek vállalására. Így tehát *nem merül fel az a kérdés*, hogy a Bíróság értelmezheti-e egy vegyes megállapodás rendelkezését, amely *olyan kötelezettséget tartalmaz, amelyet kizárólag a tagállamok vállalhattak a saját hatáskörüikben*. A Bíróság hatáskörét nem kérdőjelezheti meg az sem, hogy a munkavállalók szabad mozgása területén a közösségi jog jelenlegi állapotában a tagállamok feladata, hogy hozzák azokat a szabályokat, amelyek a megállapodás rendelkezéseinek vagy a Társulási Tanács által meghozandó döntéseknek a területükön való végrehajtásához szükségesek. Ugyanis a tagállamok azzal, hogy biztosítják a közösségi intézmények által kötött megállapodásból eredő kötelezettségek betartását, a közösségi rendben a Közösséggel szemben fennálló kötelezettségüknek tesznek eleget, amely magára vállalta a felelősséget a megállapodás megfelelő végrehajtásáért. Ebből következik, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a megállapodásnak és a jegyzőkönyvnek a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezései értelmezésére.⁷⁴⁹

Láthattuk, a Bíróság arra hivatkozva állapította meg hatáskörét a vegyes megállapodás egészének értelmezésére, hogy a megállapodásnak nincsen olyan rendelkezése, amely kizárólag a tagállamokat hatalmazza fel kötelezettségek vállalására. Az ítéletből az derül ki, hogy sem a tagállamok, sem pedig a Közösség nem rendelkeznek kizárólagos hatáskörrel a munkavállalók szabad mozgásának szabályozására.⁷⁵⁰ A Bíróság azonban az EGK-Szerződés 238. cikkében foglalt felhatalmazásra hivatkozva mintegy „készpénznek vette”, hogy a munkavállalók

⁷⁴⁹ 12/86, 9 - 12. pont

⁷⁵⁰ Koutrakos [2006] i. m. 197. o.

szabad mozgása terén vállalt kötelezettségek a Közösség kötelezettségeinek tekinthetők.⁷⁵¹ Meglátásom szerint a tagállamok végrehajtási jogkörét a Bíróság jelen ítéletében túlságosan megszorítóan értelmezte, mivel az ítélet értelmében e végrehajtási jogkörök gyakorlása csakis a Közösséggel szemben fennálló tagállami kötelezettségek teljesítése érdekében lehet szükséges. Nem vette figyelembe azt a tényt, hogy – mivel vegyes megállapodásról van szó – amikor a tagállam meghoz egy, a megállapodás rendelkezéseit végrehajtó intézkedést, akkor a közösségi célok biztosítása mellett tagállami érdekeket is érvényesíthet.

A Demirel-ítélet alapján nem fogalmazható meg általános szabályt arra vonatkozóan, hogy a Bíróság értelmezési hatásköre a vegyes megállapodások mely rendelkezéseire terjedhet ki. Egyetérthetünk Dashwood azon véleményével, mely szerint az ítélet nem adott választ arra a kérdésre, hogy egy vegyes megállapodásnak valamely, kizárólagosan a tagállamokat kötelezettség vállalására felhatalmazó rendelkezést értelmezhet-e a Bíróság,⁷⁵² mivel az ítélet értelmében a jelen ügyben vizsgált megállapodásnak nincsen a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezése. Erre a kérdésre az alábbi, védjegyjogosultsággal kapcsolatos esetek vizsgálata alapján kaphatunk választ.

8. 2. 2. Az Hermès-ítélet - a Bíróság hatásköre a TRIPs-Egyezmény értelmezésére

A kiinduló jogvita felperese, Hermès – aki az „Hermès” szóvédjegynek és ábravédjegynek jogosultja – úgy ítélte meg, hogy az FHT az Hermès nyakkendőiről készült másolatokat forgalmaz, ezért a holland *Arrondissementsrechtbank te Amsterdamhoz* (továbbiakban: tagállami bíróság) ideiglenes intézkedés iránti kérelmet nyújtott be, amelyben kérte, hogy a bíróság kötelezze az FHT-t az Hermès-t

⁷⁵¹ Dashwood, Alan, Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements, in: O’Keeffe, David – Bavasso, Antonio (eds.), *Judicial review in European Union law – Liber amicorum in honour of Lord Slynn of Hadley I.* (Kluwer Law International, 2000), 167 – 176. o., 171. o.

⁷⁵² *i. m.* 171. o. Dashwood véleményével szemben (többek között) Tesauro főtanácsnok a *Hermès* ügyben előterjesztett indítványában akként foglal állást, hogy a Demirel ítélet értelmében a Bíróság hatásköre nem terjed ki a vegyes megállapodások azon rendelkezéseinek értelmezésére, amelyek kizárólagosan a tagállamokat hatalmazzák fel kötelezettségek vállalására. (Lásd az indítvány 18. pontját: „only matters on which it has no interpretative jurisdiction pursuant to Article 177 are matters within the exclusive competence of the Member States”.) Ugyanezt az álláspontot képviseli Karayigit is, lásd: Karayigit, Mustafa, Why and to What Extent a Common Interpretative Position for Mixed Agreements?, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11. (2006) 445 – 469. o., 449. o. A két ellentétes álláspont részletes elemzését lásd: Koutrakos, Panos, The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure, *European Foreign Affairs Review* Vol. 7. (2002) No. 4. 25 – 52. o., 32 – 34. o.

megillető szerzői jog és védjegyjog megsértésének abbahagyására.⁷⁵³ Hermès továbbá azt is kérte a tagállami bíróságtól, hogy állapítson meg egyrészt az ideiglenes intézkedés iránti kérelem tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított három hónapos határidőt arra, hogy az FHT a TRIPs-Egyezmény 50. cikk (6) bekezdése alapján az ideiglenes intézkedések hatályon kívül helyezése iránti kérelmet nyújthasson be, másrészt pedig az FHT által esetlegesen előterjesztett kérelem benyújtásától számított tizennégy napos határidőt arra, hogy az Hermès az ügy érdemében eljárást indíthasson.

A tagállami bíróság szerint e kérelem megengedhetősége attól függ, hogy jelen eljárásban meghozandó ideiglenes intézkedése a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének (6) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedésnek minősül-e. E rendelkezés szerint ugyanis „ideiglenes intézkedést az alperes kérelmére hatálytalanítani kell, vagy az egyébként is hatályát veszti, ha az ügyben történő határozathozatalt *eredményező eljárás nem indul meg egy ésszerű határidőn belül*. Ezt a határidőt az intézkedést elrendelő bírói szerv határozza meg, amennyiben ezt a tag joga megengedi; ennek hiányában a határidő az intézkedés kibocsátását követő 20 munkanapot, illetve 31 naptári napot nem haladhatja meg.” Hermès kérelmének tehát nem lehet helyt adni, ha a kibocsátandó intézkedés a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének (6) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedésnek minősül. Ez a rendelkezés ugyanis nem korlátozza időben az alperes azon jogát, hogy kérelmezze az ideiglenes intézkedések hatályon kívül helyezését.⁷⁵⁴ Mindemellett a rendelkezésből az is következik, hogy a tagállami bíróságnak Hermès számára az ideiglenes intézkedés kibocsátásának időpontját figyelembe véve kellene határidőt előírni az érdemi eljárás megindítására. Következésképpen az érdemi eljárás megindítására előírt határidőt nem lehet az alperesnek a hatályon kívül helyezés iránti kérelem benyújtására tekintettel meghatározni.

A tagállami bíróság tehát azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy „*Egy, a holland polgári perrendtartás szerinti ideiglenes határozat a TRIPs-Egyezmény 50. cikke szerinti ideiglenes intézkedés fogalmába tartozik-e?*”

⁷⁵³ C-53/96 *Hermès v. FHT* [1998] ECR I-3603

⁷⁵⁴ C-53/96, 18. pont

A Bíróság a kérdés megválaszolását megelőzően megvizsgálta, hogy rendelkezik-e hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének értelmezésére.⁷⁵⁵

8. 2. 2. 1. A Bíróság és a Közösség hatáskörének párhuzamba állítása az észrevételt tevő kormányok és a főtanácsnok érvelésében

Az ügyben észrevételt tevő kormányok⁷⁵⁶ szerint a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel e kérdés megválaszolására. A Közösség beleértett külső hatásköre⁷⁵⁷ és a Bíróság értelmezési hatásköre között párhuzamot vontak és ebből vezették le nemleges álláspontjukat. Érvelésük alátámasztása érdekében az 1/94 vélemény 104. pontjára hivatkoztak amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a TRIPs-Egyezménynek a „szellemi tulajdon jog tiszteletben tartásának eszközei”-re vonatkozó rendelkezései – ezek között az 50. cikk (6) bekezdése is – a tagállamok hatáskörébe és nem a Közösség hatáskörébe tartoznak, amiatt, hogy e vélemény kihirdetésének napjáig a Közösség nem gyakorolta belső hatáskörét e téren.⁷⁵⁸ Hivatkoztak arra is, hogy a jelen jogvitában a Benelux államokat jelölő *tagállami* védjeggyel és nem egy közösségi védjeggyel kapcsolatban merült fel az ideiglenes intézkedés alkalmazásának kérdése.

Tesauro főtanácsnok hangsúlyozta, hogy – bár a TRIPs-Egyezmény „keretegyezményének” tekinthető WTO-Egyezmény⁷⁵⁹ megkötésére a Közösség valóban csak a hatáskörének keretein belül jogosult – a WTO-Egyezmény záróokmánya nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a hatáskörök elosztására, viszont a Közösséget és a tagállamokat kifejezetten az Egyezmény egyenlő jogállással rendelkező eredeti tagjaiként emlegeti. Mindebből azt a következtetést vonta le, hogy a tagállamokat és a Közösséget a harmadik államokkal szemben önálló szerződő feleknek kell tekinteni, vagy legalábbis olyan szerződő feleknek, akik egyenlő mértékben viselnek felelősséget az Egyezmény végrehajtásának

⁷⁵⁵ A TRIPs-Egyezmény 50. cikkének (6) bekezdésével kapcsolatban a Bíróság értelmezési hatáskörén kívül a másik vitatott kérdés az volt, hogy e rendelkezésnek van-e közvetlen hatálya. E fejezet témájának szempontjából e kérdés vizsgálatának nincsen jelentősége, de az 50. cikk (6) bekezdésének közvetlen hatályával kapcsolatos részletes vizsgálódást lásd: Desmedt, G. A. Axel, *European Court rules on TRIPS agreement*, *Journal of International Economic Law*, Vol. 1. (1998) No. 4. 679 – 682.

⁷⁵⁶ A holland és a francia kormány, valamint az Egyesült Királyság kormánya.

⁷⁵⁷ A beleértett külső hatáskörök doktrínájának részletes elemzését lásd „*A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában*” című fejezetben.

⁷⁵⁸ C-53/96, 23. pont

⁷⁵⁹ A TRIPs-Egyezmény és a WTO-Egyezmény viszonyának részletesebb bemutatását lásd „*A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága*” című fejezetben.

megsértése tekintetében. A hatáskörök megosztása tehát csak a Közösség és a tagállamok közötti (belső) viszony tekintetében bír jelentőséggel.⁷⁶⁰ A főtanácsnok ezen érvekből arra a következtetésre juthatunk, hogy nem a Közösség és a tagállamok közötti külső (jogalkotási) hatáskörmegosztás vizsgálatából kell kiindulni a Bíróság értelmezési hatásköre meghatározásának érdekében.

A főtanácsnok felhívta a figyelmet arra is, hogy – ha el is fogadjuk azt az álláspontot, hogy a TRIPs megállapodás 50. cikkének (6) bekezdéséből eredő kötelezettségek teljesítése a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, és ezért annak értelmezésére a nemzeti bíróságok rendelkeznek hatáskörrel – a nemzeti bíróságok általi értelmezés kihatással lenne a megállapodás közösségi hatáskörben lévő rendelkezéseinek érvényesülésére, és ezáltal a megállapodás egészének működésére. A megállapodás értelmezésének és alkalmazásának egységessége tehát alapvető jelentőséggel bír. További bonyodalmak adódhatnak a Közösség számára a nemzetközi jogi felelősségét illetően, tekintet nélkül arra, hogy ki sértette meg a megállapodás rendelkezéseit. Az a tény, hogy a Közösség szerződő félként lép fel harmadik államokkal szemben és az, hogy az EK-Szerződés 300. cikkének (7) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 216. cikkének (2) bekezdése] értelmében a Közösség által (is) kötött egyezmények kötelezik a Közösség intézményeit és a tagállamokat, elkerülhetetlenül a Közösség felelősségét eredményezi a kérdéses egyezmény minden tagjával szemben. A főtanácsnok szerint tehát a Bíróság értelmezési hatáskörét a Közösség azon érdeke is megalapozza, hogy ne legyen kényszerítve a tagállamok jogsértéséért való felelősség vállalására.⁷⁶¹

A továbbiakban a főtanácsnok felidézte a Bíróság 1/94 véleményének 108. pontját, mely szerint amennyiben egy megállapodás vagy egyezmény tárgya részben a Közösség részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik, szoros együttműködést kell biztosítani a tagállamok és a közösségi intézmények között, mind a tárgyalások és azok megkötése során, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során. Ebből kiindulva is el kell ismerni, hogy a „centralizált értelmezés” hiánya teljes mértékben megfordítaná azt az eredményt, amely az egyezményre vonatkozó tárgyalások és az egyezmény megkötése folyamán meglévő – a Közösség és a tagállamok közötti – együttműködésnek köszönhető. Azt a lehetőséget ugyanis nem lehet kizárni, hogy a kölcsönös együttműködés eredményét az egyes tagállamok nemzeti bíróságai

⁷⁶⁰ Tesouro főtanácsnok indítványa az *Hermès* ügyben [1998] ECR I-3606, 14. pont

⁷⁶¹ *i. m.*, 20. pont

különbözőképpen értelmezzék, teljes mértékben lehetetlenné téve ezzel az együttműködést az egyezmény rendelkezéseinek alkalmazása során. E szempontot figyelembe véve pedig a Bíróság feladata az, hogy az egységes értelmezéssel hozzájáruljon a Közösség intézményei és a tagállamok együttműködésének elősegítéséhez és ezzel teljesítse a kölcsönös együttműködés kötelezettségéből őt terhelő feladatot. A vegyes szerződések egységes értelmezése annak érdekében is szükséges, hogy a Közösség egységes külső fellépése megvalósulhasson.⁷⁶²

8. 2. 2. 2. A Bíróság álláspontja - a Demirel-ítélet szerinti értelmezési hatáskör határainak pontosítása?

Az Európai Bíróság először is megállapította, hogy a WTO-Egyezményt a Közösség úgy kötötte meg, és tagállamai úgy ratifikálták, hogy a többi szerződő féllel szembeni kötelezettségeiket egymás között nem osztották el.⁷⁶³ Emellett hangsúlyozta azt is, hogy a záróokmányban és a WTO-Egyezménynek a Közösség és annak tagállamai által 1994. április 15-én történő aláírásakor a közösségi védjegyről szóló 40/94 rendelet⁷⁶⁴ már egy hónapja hatályban volt.⁷⁶⁵ A 40/94 rendelet 99. cikke értelmében⁷⁶⁶ pedig a közösségi védjegyből eredő jogok „ideiglenes és biztosítási intézkedések” elfogadása révén védelemben részesíthetők a tagállami bíróságok előtt is.⁷⁶⁷

A Bíróság kiemelte, hogy a 99. cikk által előírányzott (a közösségi védjegyek tekintetében) intézkedések ugyanazok, mint az érintett tagállam nemzeti joga által a nemzeti védjegy alkalmazása céljából előírt intézkedések. Így, mivel a Közösség részese a TRIPs-Egyezménynek, és ez az Egyezmény a közösségi védjegyet érinti, a 40/94 rendelet 99. cikkében említett bíróságok, amennyiben közösségi védjegyből eredő jogok védelme érdekében ideiglenes intézkedések elrendelése céljából nemzeti szabályok alkalmazását kérik tőlük, kötelesek a nemzeti szabályokat – amennyire csak lehet – a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének szövege és célja tükrében

⁷⁶² *i. m.*, 21. pont

⁷⁶³ C-53/96, 24. pont

⁷⁶⁴ A Tanács 40/94/EK rendelete a közösségi védjegyről, *HL 1994. L 11. 1–36. o.*

⁷⁶⁵ C-53/96, 25. pont

⁷⁶⁶ E rendelkezés szerint „A tagállami bíróságtól, ideértve a közösségi védjegy bíróságot is, a szóban forgó tagállam jogszabályai által a nemzeti védjegyek tekintetében biztosított ideiglenes intézkedések – ideértve a biztosítási intézkedést is – kérhetők a közösségi védjegybejelentés, illetve a közösségi védjegy tekintetében, még abban az esetben is, ha – e rendelet értelmében – az ügy érdemi elbírálására egy másik tagállam közösségi védjegy bíróságának van joghatósága.”

⁷⁶⁷ C-53/96, 27. pont

alkalmazni.⁷⁶⁸ Hangsúlyozta, hogy a megszilárdult ítélkezési gyakorlat szerint⁷⁶⁹ amennyiben egy rendelkezés a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekben és a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben egyaránt alkalmazható, akkor a Közösségnek egyértelmű érdeke az, hogy a jövőbeni értelmezési eltérések elkerülése érdekében ezt a rendelkezést egységesen értelmezzék, függetlenül attól, hogy milyen körülmények között kell alkalmazni. A jelen esetben, amint az fent megállapítást nyert, a TRIPs-Egyezmény 50. cikke mind a közösségi, mind pedig a nemzeti védjegyekre alkalmazandó. Így tehát nem tekinthető megalapozottnak az észrevételt tevők azon érve, hogy a konkrét jogvita a tagállami védjegyeket érinti. Mindezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy hatáskörrel rendelkezik az 50. cikk (6) bekezdésének értelmezésére.⁷⁷⁰

A Bíróság azt is megállapította, hogy a jogvitát elbíráló és a bírósági döntésért felelős nemzeti bíróság feladata mérlegelni többek között az ítélethozatalhoz szükséges előzetes döntés szükségességét. Következésképpen, ha a feltett kérdés olyan rendelkezésre vonatkozik, amelynek értelmezésére a Bíróság hatáskörrel rendelkezik, a Bíróság a megszilárdult joggyakorlat értelmében⁷⁷¹ köteles ítélkezni.⁷⁷² Ez az érv azonban nem tekinthető helytállónak, mert jelen esetben pont az a kérdéses, hogy a Bíróság rendelkezik-e hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének értelmezésére.⁷⁷³

Láthatjuk, hogy a Bíróság elsősorban a jövőbeni értelmezési eltérések elkerülésének érdekére hivatkozva állapította meg értelmezési hatáskörét. Itt tehát már elszakadt az Egyezmény jogalapjaként szolgáló felhatalmazások szigorú vizsgálatától (ellentétben a *Haegeman* és a *Demirel* esetekben folytatott vizsgálódásával) és sokkal inkább az Egyezmény által kiváltott joghatásra fókuszált. Karayigit szerint mindebből azt a következtetést lehet levonni, hogy amennyiben a Bíróság talál megfelelő jogi alapot a saját ítélkezési hatáskörének megállapítására (mint jelen esetben „jövőbeni

⁷⁶⁸ C-53/96, 28. pont

⁷⁶⁹ Lásd e tekintetben a C-130/95. sz. Giloy-ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-4291. o.] 28. pontját és a C-28/95. sz. Leur-Bloem ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-4161. o.] 34. pontját.

⁷⁷⁰ C-53/96, 30. és 32 - 33. pontok

⁷⁷¹ Lásd e tekintetben a C-297/88. és C-197/89. sz. Dzodzi egyesített ügyekben 1990. október 18-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-3763. o.] 34. és 35. pontját, valamint a C-231/89. sz. Gmurzynska-Bscher ügyben 1990. november 8-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-4003. o.] 19. és 20. pontját.

⁷⁷² C-53/96, 31. pont

⁷⁷³ Dashwood [2000] *i. m.* 173. o.

értelmezési eltérések elkerülésének érdeke”), akkor nem fogja tovább vizsgálni, hogy meddig terjed a vegyes szerződésben a Közösség által vállalt kötelezettségek köre és ily módon nem ez alapján fogja megállapítani saját értelmezési hatáskörének korlátait.⁷⁷⁴

Kérdés, hogy az *Hermès*-ítélet előre vitt-e minket a *Demirel*-döntés eredményéhez képest: világosabb következtetéseket vonhatunk-e le a Bíróságnak a vegyes szerződések rendelkezéseire vonatkozó értelmezési hatáskörével kapcsolatban?

Heliskoski szerint az *Hermès*-ítélet nem ad választ arra a kérdésre, hogy rendelkezik-e a Bíróság hatáskörrel a vegyes szerződések azon rendelkezéseinek értelmezésére, amelyek szabályozása kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozik.⁷⁷⁵ Heliskoski, idézve az 1/94 véleményt, hangsúlyozza, hogy a TRIPs-Egyezmény esetében annak a kérdésnek a meghatározása is problémát vet fel, hogy mely területek tartoznak egyáltalán a tagállamok hatáskörébe, mivel a vélemény 104. pontja szerint a Közösség rendelkezik hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény tárgykörébe tartozó nemzeti szabályok összehangolására.⁷⁷⁶ Ennélfogva az AETR ítélet értelmében a közösségi jogharmonizáció fokozatos előrehaladásával bővül azon TRIPs rendelkezések köre, amelyek kikerülnek a tagállami hatáskörből és a Közösség kizárólagos hatáskörébe fognak tartozni.

További kérdésként merül fel, hogy az *Hermès* ügyben hozott döntés értelmében a Bíróság hatásköre kiterjed-e a TRIPs egyezmény nem kizárólagosan közösségi hatáskörbe tartozó rendelkezései mindegyikének értelmezésére, vagy csupán meghatározott rendelkezések tekintetében áll fenn ez az értelmezési hatáskör? Koutrakos úgy véli, hogy az *Hermès*-ítéletnek ebből a szempontból egy tágabb és egy szűkebb értelmezése különböztethető meg.⁷⁷⁷ Az első felfogás szerint az Európai

⁷⁷⁴ Karayigit, [2006] *i. m.* 450. o.

⁷⁷⁵ Heliskoski, Joni, The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 69. (2000) No. 4. 395 – 412. o., 403. o.

⁷⁷⁶ I. m. 403. o. Az 1/94 véleményben az észrevételt tevő tagállamok arra hivatkoztak, hogy a TRIPs-nek a szellemi tulajdonjogok hatékony oltalmának biztosítása érdekében elfogadandó intézkedésekkel kapcsolatos rendelkezései, mint például a jogszerű és méltányos eljárás, a bizonyítékok szolgáltatására vonatkozó szabályok, a meghallgatáshoz való jog, a határozatok indokolása, a jogorvoslathoz való jog, az ideiglenes intézkedések és a kártérítés nyújtása a tagállamok hatáskörébe tartozik. A Bíróság azonban nem fogadta el ezt az érvet, mondván, hogy a Közösség feltétlenül rendelkezik hatáskörrel az e kérdésekre vonatkozó nemzeti szabályok összehangolása tekintetében, amennyiben – ahogy azt az EK-Szerződés 100. (később 94., jelenleg az EUMSZ 115.) cikke megfogalmazza – ezek „közvetlenül érintik a közös piac megteremtését vagy működését”, csupán arról van szó, hogy a közösségi intézmények mostanáig nem gyakorolták hatáskörüket „a szellemi tulajdonjogok érvényesítése” területén. (Lásd 1/94 vélemény, 104. pont.)

⁷⁷⁷ Koutrakos [2002] *i. m.* 36. o.

Bíróság hatáskörrel rendelkezik a vegyes szerződések minden olyan rendelkezésének értelmezésére, amelyek szabályozása a Közösség kizárólagos, illetve nem kizárólagos hatáskörébe tartozik, függetlenül attól, hogy a Közösség gyakorolta-e vagy sem a hatáskörét.⁷⁷⁸ A második álláspont szerint a Bíróság csak akkor rendelkezik hatáskörrel a Közösség nem kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezések értelmezésére, ha a rendelkezés egyaránt alkalmazható a közösségi jog és a tagállami jog hatálya alá tartozó helyzetekben is.⁷⁷⁹ A szűkebb értelmezés helyállóságát támasztja alá Heliskoski érvelése. Heliskoski szerint ugyanis, ha a TRIPs-Egyezmény olyan rendelkezése tekintetében kellett volna a Bíróságnak az értelmezési hatáskörét vizsgálnia, amely nem a 40/94 rendelet hatálya alá eső szabályozást tartalmaz, a Bíróság az egységes értelmezés érdekében hivatkozva nem állapíthatta volna meg a hatáskörét, annak ellenére, hogy a kérdéses rendelkezés esetlegesen a Közösség nem kizárólagos hatáskörébe tartozott volna.⁷⁸⁰

Cosmas főtanácsnok a (következő fejezetben bemutatandó) *Christian Dior* ügyben előterjesztett indítványában részletesen vizsgálta azt a kérdést, hogy az *Hermès*-ítélet értelmében a Bíróság hatásköre kiterjed-e a nem csupán védjegyjogosultságok, hanem egyéb szellemi tulajdonjogok védelme érdekében kibocsátott, TRIPs szerinti ideiglenes intézkedések értelmezésére is. A főtanácsnok utalt arra, hogy az *Hermès* ügyben a Bíróság azt állapította meg, hogy a 99. cikk által előírányozott, közösségi védjegy tekintetében kérhető intézkedések *ugyanazok*, mint az érintett tagállam nemzeti joga által a nemzeti védjegy alkalmazása céljából előírt intézkedések, illetőleg szabályok. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének a nemzeti védjegyeket érintő jogvitákban történő értelmezése kihatással van a 40/94 rendelet érvényesülésére. Éppen ezért a közösségi védjegyjogot és a nemzeti védjegyjogot érintő jogviták között olyan szoros kapcsolat van, ami mindenképpen igazolja a Bíróság értelmezési hatáskörének meglétét.⁷⁸¹ Heliskoski szerint ugyanez a szoros kapcsolat azonban nem állapítható meg a 40/94 vélemény szerinti intézkedések és a TRIPs-Egyezmény 50. cikke szerinti ideiglenes intézkedések között abban az esetben, amikor a vitatott intézkedést nem a védjegyjogosultságok (hanem például ipari minták) védelme érdekében kell

⁷⁷⁸ Ezt az álláspontot képviseli többek között Dashwood, lásd: Dashwood, [2000] *i. m.* 173. o.

⁷⁷⁹ Ezt az álláspontot képviseli többek között Heliskoski, lásd: Heliskoski [2000] *i. m.* 404 – 405. o.

⁷⁸⁰ *I. m.* 405. o.

⁷⁸¹ Cosmas főtanácsnok indítványa a *Dior* ügyben EBHT [2000] I-11307, 40. pont

kibocsátani.⁷⁸² Ezek az intézkedések ugyanis nem érintik sem a 40/94 rendelet, sem pedig más közösségi jogi szabály érvényesülését, következésképpen az Hermès ítélet értelmében a Bíróság kizárólag abban az esetben rendelkezik hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény mind a közösségi jog, mind a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetben alkalmazható rendelkezésének értelmezésére, amikor a TRIPs alapján meghozandó intézkedés célja a *védjegyjogosultságok* védelme.⁷⁸³

Számomra meggyőzőnek tűnik Heliskoski érvelése; ennek értelmében tehát az Hermès ítélet (fent felvázolt) megszorítóbb olvasatának is megállapítható egy további korlátja: a Bíróság hatásköre csupán a védjegyekkel kapcsolatos jogviták tekintetében terjed ki a TRIPs 50. cikkének értelmezésére. Az alábbi alfejezetben azt kívánom megvizsgálni, hogy az *Hermès*-ítéllel képest a *Christian Dior* ügyben hozott döntésben a Bíróság mennyire értelmezte kiterjesztően, illetve megszorítóan a hatáskörét? Az *Hermès*-ítéllel kapcsolatos további következtetéseimet a *Christian Dior*-ítélet eredményére is reflektálva fogom megfogalmazni.

8. 2. 3. A *Christian Dior*-ítélet – a Bíróság értelmezési hatáskörének terjedelme és a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség összefüggései

Christian Dior híres parfümök (Tendre Poison, Eau Sauvage and Dolce Vita) védjegyének jogosultja, és szelektív értékesítési rendszerén keresztül árulja a parfümjeit a Közösség területén. Dior szerint a Tuk nevű vállalkozás megsértette a védjegyhez kapcsolódó jogosultságait, mivel Hollandiában letelepedett vállalkozások számára egy olyan, Dior névjegyével ellátott parfümöt adott el, amelyet Dior az Európai Gazdasági Térség területén még nem hozott forgalomba. Dior a tagállami bíróságot arra kérte, hogy kötelezze Tukot ideiglenes intézkedés keretében a jogsértés abbahagyására.⁷⁸⁴

A holland bíróság – hasonlóképpen, mint az Hermès ügyben – azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy van-e közvetlen hatálya a TRIPs-Egyezmény 50. cikke (6) bekezdésének. A Bíróság ebben az ügyben is megvizsgálta azt a kérdést, hogy rendelkezik-e hatáskörrel az 50. cikk (6) bekezdésének értelmezésére.

⁷⁸² Heliskoski [2000] i. m. 406. o.

⁷⁸³ I. m. 407. o.

⁷⁸⁴ C-300/98 és C-392/98, *Parfums Christian Dior SA kontra TUK Consultancy BV és Assco Gerüste GmbH és Rob van Dijk kontra Wilhelm Layher GmbH & Co. KG és Layher BV.*, EBHT [2000] I-11307

8. 2. 3. 1. Az értelmezési hatáskör megállapíthatóságának szempontjai Cosmas főtanácsnok indítványában

Cosmas főtanácsnok az alábbi szempontok alapján vizsgálta meg azt a kérdést, hogy rendelkezik-e a Bíróság hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény 50. cikke (6) bekezdésének értelmezésére: 1.) az AETR-doktrína alapján, 2.) a közösségi jogállás közötti intézményi egyensúly szempontjából, 3.) a Bíróság és a többi közösségi intézmény közötti intézményi egyensúly szempontjából, 4.) a TRIPs-Egyezmény egységes értelmezése szempontjából.

8. 2. 3. 1. 1. Az értelmezési hatáskör megállapításának igazolhatósága az AETR-doktrína⁷⁸⁵ alapján

A főtanácsnok a Bíróság 1/94 véleményéből indult ki, mely szerint a TRIPs – a hamisított áruk szabad forgalomba hozatalának tilalmára vonatkozó rendelkezései kivételével – nem tartozik a Közösség kizárólagos hatáskörébe, tehát a TRIPs megkötésére vonatkozó hatáskör megoszlik Közösség és a tagállamok között. A véleményből az is kiderül, hogy a TRIPs-nek a szellemi tulajdonjogok hatékony oltalmát szabályozó rendelkezései alapján elfogadott nemzeti szabályok összehangolása tekintetében a Közösség hatáskörrel rendelkezik, de a közösségi intézmények - néhány speciális tárgykör szabályozásától eltekintve⁷⁸⁶ - mostanáig nem gyakorolták hatáskörüket e területen.

A főtanácsnok szerint tehát – az AETR-doktrína értelmében – a közösségi jog jelenlegi állapotában a Közösséget nem lehet a TRIPs-Egyezmény szerződő felének tekinteni, amennyiben olyan rendelkezések alkalmazásáról van szó, mint a TRIPs-Egyezmény 50. cikke szerinti, ipari minták (és nem védjegyek!)⁷⁸⁷ védelme érdekében kibocsátandó ideiglenes intézkedések. A közösségi jogi aktusok hatékony

⁷⁸⁵ Az AETR-doktrína szerint a tagállamok nem köthetnek megállapodásokat harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel, amennyiben e megállapodások a belső közösségi szabályok érvényesülését hátrányosan érintik; az ilyen területeken a megállapodások megkötése a Közösség *kizárólagos* hatáskörébe tartozik. Az AETR doktrínával kapcsolatos részletesebb vizsgálódást lásd a „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetben.

⁷⁸⁶ Lásd például a hamisított áruk szabad forgalomba hozatalát tiltó intézkedések megállapításáról szóló 3842/86/EGK rendeletet, *HL L 357, 18.12.1986, 1–4. o.*

⁷⁸⁷ A védjegyek és az egyéb szellemi tulajdonjogok közötti – témánk szempontjából releváns – különbségről a Christian Dior ítélet értékelésénél kívánok bővebben szólni.

érvényesülését ugyanis a TRIPs-Egyezmény értelmezése nem érinti.⁷⁸⁸ Az AETR-doktrína alapján tehát nem állapítható meg a Bíróság hatásköre.

A főtanácsnok megvizsgálta, hogy a Bíróság – egyéb indokok alapján – rendelkezhet-e hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény olyan területeket lefedő rendelkezéseinek (mint amilyen a fentiek értelmében az 50. cikk (6) bekezdése is) értelmezésére, amelyeken a Közösség még nem gyakorolta a belső hatáskörét.

8. 2. 3. 1. 2. Az értelmezési hatáskör megállapításának igazolhatósága a tagállami és a közösségi jogállás közötti intézményi egyensúly szempontjából

A főtanácsnok szerint a Bíróság értelmezési hatáskörének kiterjesztése olyan területekre, ahol a Közösségnek – a beleértett külső hatáskörök doktrínájából kifolyólag – csupán potenciális külső hatásköre van (mivel a belső hatáskörét ezen a területen még nem gyakorolta), a tagállamok és a Közösség közötti jelenlegi hatáskörmegosztás nyílt megsértését jelentené. Ugyanis semmilyen indok alapján nem lehet vitatni egy tagállami bíróságnak azon jogkörét, hogy saját belátása szerint döntsön el egy olyan jogvitát, amelyben valamely nemzetközi egyezménynek tagállami (és nem a közösségi) hatáskörbe tartozó rendelkezését kell alkalmaznia.⁷⁸⁹

A főtanácsnok szerint azonban az ellentét, amely a Bíróság értelmezési hatáskörének kiterjesztése, valamint a tagállamok és Közösség közötti hatáskörmegosztás között áll fenn, csupán látszólagos. Valóságban a fent ábrázolt ellentmondás csak a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó szabályozási területek tekintetében áll fenn. Az 1/94 vélemény szerint azonban a TRIPs-Egyezmény által szabályozott területek sem a Közösség, sem pedig a tagállamok kizárólagos hatáskörébe nem tartoznak. A tagállamoknak a vitatott területen meglévő hatásköre csupán ideiglenes, mivel a Közösség intézményei az – addig csupán *potenciálisan meglévő* – *hatásköreiket bármikor ténylegesen gyakorolhatják*, és ily módon a Bíróság értelmezési hatásköre az AETR-ítélet alapján rögtön igazolhatóvá fog válni, amint a Közösség intézményei jogi normákat bocsátanak ki.⁷⁹⁰

A közösségi jog hatékony érvényesítésének, valamint a különböző értelmezés, illetve a közösségi és a tagállami jog közötti kollízió elkerülése érdekében el kell vetni azt az álláspontot, hogy azokon a területeken, amelyek jelenleg még a tagállamok

⁷⁸⁸ Cosmas főtanácsnok indítványa a *Dior* ügyben, 35. pont

⁷⁸⁹ *i. m.* 42. pont

⁷⁹⁰ *i. m.* 43. pont

hatáskörébe tartoznak, a Közösségnek nincsen érdekeltsége. A *Közösség érdekeltsége* ugyanis elegendő indok arra, hogy egy közös közösségi és tagállami hozzáállást, és ennél fogva a vegyes szerződés kérdéses rendelkezésének egységes értelmezését megalapozza. Ebből következően a nemzeti és a közösségi jogállás közötti intézményi egyensúly érdeke nem jelent elháríthatatlan akadályt az egységes értelmezés előtt,⁷⁹¹ következésképpen ez az érdek nem akadályozza meg, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezzen a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének értelmezésére.

8. 2. 3. 1. 3. Az értelmezési hatáskör megállapításának igazolhatósága a Bíróság és a többi közösségi intézmény közötti egyensúly szempontjából

A főtanácsnok szerint a Bíróság nem vindikálhatja magának azt a feladatot, hogy megállapítsa a vitatott területek jövőbeni harmonizációjának a kereteit, miközben a (potenciális) harmonizációt eredményező döntés meghozatalára a Közösség jogalkotó intézményei – a Tanács, a Bizottság és a Parlament – rendelkeznek hatáskörrel. A Bíróság értelmezési hatáskörének a TRIPs-Egyezmény olyan területére történő kiterjesztése, amelyek tekintetében a Közösség (belső) hatáskörét még nem gyakorolta, oda vezetne, hogy a Közösség jogalkotásra hivatott intézményei helyett a Bíróság gyakorolná a szellemi tulajdon területén a jogharmonizációs hatáskört.⁷⁹²

A jogharmonizációs hatáskör ezen – Bíróság általi – gyakorlása azonban már túllépi a „jogértelmezés” fogalmának határait. A Bíróság ugyanis értelmező hatáskörét ebben az esetben már azt megelőzően gyakorolja, mielőtt a jogalkotásra hivatott intézmények jogalkotó tevékenységüket kifejtjenék. Ily módon ezen intézmények későbbi esetleges jogalkotó tevékenységét a Bíróság 234. cikk keretében végzett értelmezésének az eredménye abszolút mértékben igazolni fogja, sőt egyenesen kényszeríteni fogja az intézményeket arra, hogy a vitatott területen jogot alkossanak. Az EK-Szerződés 234. cikke tehát nyíltan teret enged a Bíróságnak arra, hogy normaalkotó tevékenységet fejtson ki. Amennyiben ez a tevékenység nem vezet a Szerződésben rögzített jogalkotó hatáskörök nyílt megsértéséhez, akkor összhangban áll a Bíróság tulajdonképpeni intézményi szerepével. Ellentétben áll viszont a Szerződés szerinti rendeltetésével, ha a Bíróság a nemzeti szabályok harmonizációja terén jogalkotó aktivista tevékenységet folytat, a TRIPs-Egyezmény vitatott

⁷⁹¹ i. m. 44 - 45. pontok

⁷⁹² i. m. 47 - 48. pontok

rendelkezéseinek értelmezése jelen esetben pedig ezzel lenne egyenértékű. A Bíróság határozata tehát nem csupán a jogvita eldöntését jelentené, hanem a Közösség jövőbeni hatáskörgyakorlása határainak megvonását is. Mindezek fényében az EK-Szerződés alkotmányos logikájával ellentétes volna a Bíróság hatáskörének kiterjesztése a TRIPs-Egyezmény azon területeket szabályozó rendelkezéseinek értelmezésére, amelyeken a Közösség még nem gyakorolta a potenciális jogharmonizációs hatáskörét.⁷⁹³

8. 2. 3. 1. 4. Az értelmezési hatáskör megállapításának igazolhatósága a TRIPs-Egyezmény egységes értelmezése szempontjából

A főtanácsnok szerint a közösségi jog (és az annak részét képező TRIPs-Egyezmény) egységes értelmezésének és alkalmazásának érdeke nem elegendő ahhoz, hogy megindokolja a Bíróság értelmezési hatáskörének kiterjesztését a TRIPs-Egyezmény azon rendelkezéseire, amelyek olyan területeket fednek le, ahol a Közösség még nem gyakorolta a belső hatáskörét.⁷⁹⁴ Ezen állításának alátámasztása érdekében számos érvet hozott fel, amelyek közül a következők tűntek számomra a leginkább meggyőzőnek.

Először is a különböző értelmezések lehetősége nem feltétlenül annak a jele, hogy az adott jogrendszerben a koherencia hiányzik. Más szóval nem áll fenn semmilyen ellentmondás abban az esetben, ha egy jogi rendelkezés tartalma eltérő értelmet kap attól függően, hogy mi a jogvita tárgya, mely szerv értelmezi az adott rendelkezést és milyen jogi kontextusba (jelen esetben közösségi jogi vagy nemzeti jogi) ágyazódik a konkrét jogvita.⁷⁹⁵

Másrészt a főtanácsnok úgy véli, hogy a WTO-Egyezményt nem egy egységesen értelmezendő és alkalmazandó jogrendszer létrehozása iránti igény hívta életre, éppen ezért nem indokolja semmi, hogy az Egyezmény rendelkezéseinek bíróságok általi egységes értelmezését a priori rögzíteni kelljen.⁷⁹⁶

Harmadrészt rámutat arra, hogy bár a Bíróság elismerte a Közösség egységes fellépésének és nemzetközi képviselőténak a szükségességét, annak érdekében, hogy nemzetközi szinten meglévő szerepét megerősítse, ezzel együtt nem utalt arra,

⁷⁹³ *i. m.* 48. és 51. pontok

⁷⁹⁴ *i. m.* 56. pont

⁷⁹⁵ *i. m.* 57. pont

⁷⁹⁶ *i. m.* 58. pont

hogy ez a törekvés a közösségi intézmények és a nemzeti hatóságok közötti belső hatáskörmegosztást befolyásolná. Az egységes nemzetközi fellépés garanciáját ugyanis elsősorban nem a vitatott egyezményeknek a Bíróság általi egységes értelmezése kell, hogy jelentse. Ezen kívül a főtanácsnok szerint a Bíróságnak a 234. cikk keretében meglévő értelmezési hatásköre nem feltétlenül tekinthető a legmegfelelőbb eszköznek arra, hogy a Közösség nemzetközi téren való fellépésének hatékonyságát biztosítsa. A Közösség és a tagállamok nemzetközi téren való egységes fellépésének kérdése ugyanis nem csupán egy – a Közösség és a tagállamok közötti együttműködést érintő – jogvita, amely a Bíróság döntésével véget ér, hanem e cél eléréséhez egy politikai – az együttműködést ösztönző – folyamatnak is végbe kellene mennie, amely azonban egyelőre még nem történt meg.⁷⁹⁷

8. 2. 3. 2. A Bíróság értelmezési hatásköre a *Christian Dior*-döntés alapján - az *Hermès-ítéletben* meghúzott határok kiterjesztése?

A Bíróság *Christian Dior* ügyben hozott döntésében érvelésének kiindulópontjaként rögzítette, hogy a TRIPs- Egyezmény megkötése a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik. Következésképpen, ha a Bírósághoz a 234. cikk szerinti (vagy az EK-Szerződés más rendelkezése szerinti) eljárás keretében egy (vegyes megállapodással kapcsolatos) jogvita kerül, a Bíróság hatásköre kiterjed arra, hogy meghatározza azokat a kötelezettségeket, amelyeket a Közösségnek az Egyezmény alapján teljesítenie kell, vagyis rendelkezik hatáskörrel a TRIPs- Egyezmény értelmezésére.⁷⁹⁸

A Bíróság hivatkozott az *Hermès-ítéletre* is. Kiemelte, hogy annak értelmében amennyiben egy rendelkezés a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekben és a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben egyaránt alkalmazható, akkor a Bíróság hatásköre – a jövőbeni értelmezési eltérések elkerülése érdekében – kiterjed ezen rendelkezés értelmezésére. A TRIPs-Egyezmény 50. cikke egy eljárásjogi rendelkezést tartalmaz, amely alkalmazható mind a nemzeti jog, mind pedig a közösségi jog által szabályozott szituációkban, éppen ezért gyakorlati és jogi indokok is alátámasztják, hogy a tagállamok és a Közösség bírósági szervei e rendelkezést egységesen értelmezzék. Ezen egységes értelmezés biztosítására pedig kizárólag az

⁷⁹⁷ i. m. 63., 65. és 67. pontok

⁷⁹⁸ C-300/98 és 392/98, 33. pont

EK-Szerződés 234. cikke alkalmas, melynek keretében a tagállami bíróságok az Európai Bírósággal együttműködve hoznak ítéletet.⁷⁹⁹

A Bíróság hangsúlyozta azt is, hogy a Közösség és a tagállamok az EK-Szerződés 10. cikkében [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében] rögzített közösségi hűség elvének értelmében kötelesek együttműködni a TRIPs-Egyezményből eredő kötelezettségeik gyakorlása során.⁸⁰⁰

Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy rendelkezik hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének az értelmezésére. A Bíróság továbbá rögzítette azt is, hogy e hatásköre nem csupán a védjegyjogosultságok megsértésével kapcsolatos jogvitákkal összefüggésben áll fenn.⁸⁰¹

Láthatjuk, hogy a Bíróság ebben az ítéletében is – hasonlóképpen, mint az *Hermès* ítéletben – a „jövőbeni értelmezési eltérések elkerülésének érdekében” hivatkozva állapította meg a Bíróság értelmezési hatáskörét.

A jogirodalomban – akárcsak az *Hermès*-ítéletet követően – szintén ellentétes álláspontok fogalmazódtak meg azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a Bíróság hatásköre a *Christian Dior*-döntés értelmében kiterjed-e a TRIPs-Egyezmény nem kizárólagosan közösségi hatáskörbe tartozó rendelkezései mindegyikének értelmezésére, vagy csupán azon rendelkezések tekintetében áll fenn ez az értelmezési hatáskör, amelyek a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekben és a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben egyaránt alkalmazhatóak. Karayigit szerint a *Christian Dior*-ítélet – hasonlóan, mint a *Demirel*-ítélet – úgy értelmezendő, hogy a Bíróság hatásköre a vegyes megállapodások azon tárgykörökre vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére terjed ki, amelyek szabályozására az EK-Szerződés (kizárólagosan vagy nem kizárólagosan) a Közösséget felhatalmazta. A Bíróság tehát csak a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területekre vonatkozó előírások tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel.⁸⁰² Ezzel szemben Heliskoski úgy véli, hogy az ítéletből – ugyanúgy, mint az *Hermès*-ítéletből – azt a fő következtetést vonhatjuk le, hogy a Bíróság a 234. cikk szerinti eljárás keretében a vegyes szerződések azon rendelkezéseinek értelmezésére rendelkezik hatáskörrel, amelyek a

⁷⁹⁹ C-300/98, 35. és 37 - 38. pontok

⁸⁰⁰ C-300/98, 36. pont

⁸⁰¹ C-300/98, 39. pont

⁸⁰² Karayigit [2006] *i. m.* 453. o.

nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekben és a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben egyaránt alkalmazhatóak.⁸⁰³

Úgy vélem, a jogirodalmi álláspontok közötti különbséget az a körülmény is indokolhatja, hogy a Bíróság érvelésének egyes pontjai ellentmondásban vannak egymással. Az ítélet 33. pontjából⁸⁰⁴ ugyanis az tűnik ki, hogy a Bíróság félre értelmezte az *Hermès* ügyben hozott döntést, és a vegyes megállapodások (és így a TRIPs-Egyezmény) minden rendelkezése tekintetében elismerte az értelmezési hatáskörét.⁸⁰⁵ Amennyiben valóban ezt az álláspontot képviselte volna, akkor nem kellett volna folytatnia a vizsgálódását, mivel az nyilvánvaló, hogy a TRIPs-Egyezmény vegyes megállapodás. A Bíróság azonban mégis tovább vizsgálta azt a kérdést, hogy a TRIPs-Egyezmény vitatott rendelkezése a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekben és a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben egyaránt alkalmazható-e. Végül megállapította, hogy a TRIPs-Egyezmény 50. cikke alkalmazható mindkét jogi kontextusban, éppen ezért – a rendelkezés egységes értelmezése érdekében – rendelkeznie kell hatáskörrel az 50. cikk értelmezésére. Ha csupán erre a végkövetkeztetésre fókuszálunk, akkor mindenképpen Heliskoski álláspontja tűnik helytállóknak.

A Bíróság rögzítette azonban az ítéletében azt is, hogy értelmezési hatásköre *nem csupán a védjegyjogosultságok megsértésével kapcsolatos jogvitákkal összefüggésben* áll fenn. E kijelentés fényében kívánom megvizsgálni azt a kérdést, hogy a Bíróság a *Christian Dior*-ítéletben tágabban értelmezte-e hatáskörét, mint az *Hermès* ítéletben, illetve azt, hogy mennyiben tekinthetőek megalapozottnak a Bíróság hatáskörének terjedelmére vonatkozó, fent ismertetett vélemények?

Véleményem szerint elfogadhatónak tűnik Heliskoskinak a Cosmas főtanácsnok indítványa alapján megfogalmazott álláspontja, mely szerint az *Hermès* ítélet értelmében a Bíróság kizárólag abban az esetben rendelkezik hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény mind a közösségi jog, mind a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetben alkalmazható rendelkezésének értelmezésére, amikor a TRIPs alapján meghozandó intézkedés célja a *védjegyjogosultságok* védelme. Ebből kiindulva arra következtethetünk, hogy a Bíróság fenti kijelentése nem csupán az *Hermès*-ítélet

⁸⁰³ Heliskoski, Joined Cases C-300/98, *Parfums Christian Dior SA v. Tuk Consultancy BV*, and C-392/98, *Assco Gerüste GmbH and R. van Dijk v. Wilhelm Layher GmbH & Co KG and Layher BV* (2002) 39 *Common Market Law Review* 159-174, 171. o.

⁸⁰⁴ A Bíróság álláspontját bemutató előbbi alfejezet első bekezdése.

⁸⁰⁵ Heliskoski [2002] *i. m.* 171. o.

eredményének deklaratív megerősítéseként értékelhető, hanem a Bíróság valóban kiterjesztőbben értelmezte a hatáskörét, mint az Hermès ítéletben. Ez a következtetés összhangban van Karayigit véleményével is, aki szerint a *Christian Dior*-döntés tette egyértelművé, hogy a Bíróság hatásköre nem csupán a védjegyjogosultságokkal összefüggő jogviták esetén áll fenn a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének értelmezésére, hanem egyéb – a TRIPs által szabályozott, de a közösségi jogi aktusok hatálya alá nem tartozó – szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos ügyekben is.⁸⁰⁶

Eeckhout szerint a Bíróság a védjegy és az egyéb szellemi tulajdonjogok elhatárolásával azt a – TRIPs-Egyezmény által védendő jogosultságok közötti – különbséget kívánta kifejezni, hogy a védjegyjogosultságok szabályozása terén a Közösség már megkezdte a jogharmonizációs tevékenységét, míg egyéb szellemi tulajdonjogok (mint például) az ipari minták védelmére vonatkozóan még nem születtek közösségi jogi szabályok.⁸⁰⁷ A Bíróság e megkülönböztetés fényében terjesztette ki hatáskörét az egyéb szellemi tulajdonjogok védelme érdekében hozott intézkedések értelmezésére is. Karayigit szerint ez azt jelenti, hogy a Bíróság arra való tekintet nélkül állapította meg hatáskörét a TRIPs-Egyezmény rendelkezéseinek értelmezésére, hogy e rendelkezések által szabályozott tárgykörben születtek-e közösségi jogi aktusok vagy sem.⁸⁰⁸

Kérdésként merül fel, hogy e hatáskör kiterjesztéssel összefüggésben hogyan értelmezendő az ítélet azon mondata, mely szerint „A TRIPs-Egyezmény 50. cikke alkalmazható mind a nemzeti jog, mind pedig a közösségi jog által szabályozott szituációkban, éppen ezért gyakorlati és jogi indokok is alátámasztják, hogy a tagállamok és a Közösség bírósági szervei e rendelkezést egységesen értelmezzék”. Előfordulhat-e olyan szituáció, hogy a TRIPs-Egyezmény valamely rendelkezése mind a közösségi jog, mind pedig a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekben alkalmazható legyen, anélkül, hogy a vitatott TRIPs rendelkezés tárgykörében születtek volna közösségi jogi szabályok? Meglátásom szerint nehezen képzelhető el az, hogy ha a Közösség nem alkotott szabályokat valamely, a TRIPs-Egyezmény hatálya alá tartozó szellemi tulajdonjog védelme érdekében, akkor adódik olyan, ezen szellemi tulajdonjog védelmével kapcsolatos jogvita, amely a közösségi jog

⁸⁰⁶ Karayigit [2006] *i. m.* 453. o.

⁸⁰⁷ Eeckhout [2004] *i. m.* 241. o. A fenti különbségtétel nem az ítélet értelmezési hatáskörét elemző részből tűnik ki, hanem a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének közvetlen hatályára vonatkozó vizsgálódásból.

⁸⁰⁸ Karayigit [2006] *i. m.* 453. o.

hatálya alá tartozna.⁸⁰⁹ Következésképpen a *Christian Dior*-ítélet nem értelmezhető úgy, hogy a Bíróság hatásköre csupán a TRIPs azon rendelkezéseinek értelmezésére terjed ki, amelyek a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekben és a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben egyaránt alkalmazhatóak, hanem azok értelmezésére is, melyeket kizárólag a nemzeti jog hatálya alá tartozó jogvitákban szükséges alkalmazni. Úgy vélem tehát, hogy mindezek fényében az ítélet azon olvasata tekinthető elfogadhatónak, amely szerint a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a TRIPs-Egyezmény azon tárgykörökre vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére, amelyek szabályozására az EK-Szerződés (kizárólagosan vagy nem kizárólagosan) a Közösséget felhatalmazta, függetlenül attól, hogy a Közösség gyakorolta-e hatáskörét az adott területen vagy sem. A Bíróság tehát kiterjesztőbben értelmezte saját hatáskörét, mint az *Hermès*ügyben hozott döntésében.

Érdeemes közelebbről megvizsgálni a Bíróságnak a hatásköre megállapítása érdekében felhozott azon érvét is, mely szerint a Közösség és a tagállamok az EK-Szerződés 10. cikkében [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében] rögzített közösségi hűség elvének értelmében kötelesek együttműködni a TRIPs-Egyezményből eredő kötelezettségeik gyakorlása során. Eeckhout szerint nem lehet egyértelmű választ adni arra a kérdésre, hogy a Bíróság miért érezte szükségesnek a tagállamok és a Közösség együttműködési kötelezettségére hivatkozni jelen döntésben, miközben a 10. cikket, mint az értelmezési hatáskörét megalapozó érvet nem említette az *Hermès*-ítéletben.⁸¹⁰ Koutrakos úgy véli, a Bíróság szándéka (többek között a 10. cikkre való hivatkozással) az volt, hogy a *Christian Dior*-ítéletben meghatározza a vegyes szerződések státuszát szabályozó két vezérelvet, melyek a következők: 1.) a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a vegyes megállapodások értelmezésére; 2.) a Közösség intézményeinek és a tagállamoknak be kell tartaniuk a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettséget a vegyes megállapodások alkalmazása során.

Véleményem szerint a 10. cikkre való hivatkozásnak egy további szerepe is volt a Bíróság érvelésében. Önmagában az az érv, hogy a TRIPs-Egyezmény 50. cikke alkalmazható mind a nemzeti jog, mind pedig a közösségi jog által szabályozott szituációkban, csupán a Bíróság hatáskörének a szűkebb értelmezését támogatja:

⁸⁰⁹ Véleményem szerint ezt a következtetést igazolja Cosmas főtanácsnoknak és Heliskoskinak a TRIPs 50. cikke szerinti ideiglenes intézkedések és a 40/94 vélemény 99. cikkének kapcsolatára vonatkozó, az *Hermès* ítélet értékelésénél bemutatott vizsgálódása.

⁸¹⁰ Eeckhout [2004] *i. m.* 242. o.

vagyis azt, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a TRIPs-Egyezmény azon rendelkezéseinek értelmezésére, amelyek mindkét jogi kontextusban alkalmazhatóak. Azonban az arra való hivatkozás, hogy a 10. cikk értelmében a Közösség és a tagállamok kötelesek együttműködni a TRIPs-Egyezményből eredő kötelezettségeik gyakorlása során, a Bíróság hatáskörének tágabb értelmezésére enged következtetni. Ezen érv értelmében ugyanis az együttműködési kötelezettségből fakadó egységes értelmezés követelménye a TRIPs-Egyezmény minden rendelkezésére kiterjed, kivéve azokat, amelyek a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területet szabályoznak. Úgy vélem tehát, hogy a Bíróságnak szükségképpen kellett hivatkoznia a 10. cikkre annak érdekében, hogy megalapozott legyen hatáskörének a védjegyjogosultsággal kapcsolatos jogvitákon kívüli területekre történő kiterjesztése, amikor a TRIPs-Egyezmény rendelkezését esetlegesen valamely, kizárólag a nemzeti jog hatálya alá tartozó jogvita kapcsán kell értelmeznie.

8. 2. 4. A Merck Genéricos-ítélet - a Bíróság hatáskörének megállapítása az AETR analógia alapján

Az M & Co. a jogosultja egy portugál szabadalomnak, amely egy *enalapril* nevű hatóanyagot tartalmazó gyógyszerkészítmény előállításának eljárására vonatkozik. Az ebből előállított gyógyszert 1985 óta RENITEC néven forgalmazták. A szabadalom tekintetében az MSL hasznosítási engedélyt kapott, beleértve a védelemhez való jogokat is. 1996-ban a Merck Genéricos ENALAPRIL MERCK márkanéven egy olyan gyógyszert hozott forgalomba a piacon, amelyet a RENITEC márkájú gyógyszernél jóval alacsonyabb áron értékesít, és amelyről az orvosok körében végzett promóció során azt állította, hogy ugyanazon gyógyszerről van szó, mint ez utóbbi.⁸¹¹

Az M & Co. és az MSL keresetet indítottak a Merck Genéricos ellen, amelyben azt kérték, hogy ez utóbbit tiltsák el a szóban forgó termék ENALAPRIL MERCK márkanéven, illetve bármely más kereskedelmi név alatt az M & Co. és az MSL engedélye nélkül Portugáliába történő behozatalától, ott történő forgalmazásától, illetve kivitelétől, valamint hogy a jogellenes magatartásával okozott erkölcsi és anyagi károk megtérítése iránt fizessen kártérítést az utóbbiak részére.

⁸¹¹ C 431/05 Merck Genéricos - Produtos Farmacêuticos Ldª kontra Merck & Co. Inc. és Merck Sharp & Dohme Ldª [2007] EBHT I-07001

A Merck Genéricos arra hivatkozott, hogy a szabadalom oltalmi ideje a portugál törvényi szabályozás értelmében 1996. április 9-én lejárt. Az M & Co. és az MSL válaszukban azt nyilatkozták, hogy a TRIPs-Egyezmény 33. cikke értelmében a szóban forgó szabadalom oltalmi ideje csak 1999. december 4-én járt le. Ez utóbbi rendelkezés alkalmazása esetén tehát a tagállami bíróságnak az MSD állításának kellene igazat adnia. A tagállami bíróságnak azonban kétségei voltak a TRIPs-Egyezmény 33. cikkének alkalmazhatóságát illetően, ezért az alábbi kérdéseket terjesztette az Európai Bíróság elé:

- „1) Van-e hatásköre az Európai Közösségek Bíróságának a TRIPs Megállapodás 33. cikkének értelmezésére?
- 2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén: a nemzeti bíróságoknak az említett cikket hivatalból vagy a felek kérelmére kell-e alkalmazniuk az előttük folyamatban lévő eljárásokban?”

8. 2. 4. 1. Az értelmezési hatáskör megállapíthatóságának szempontjai Colomer főtanácsnok indítványában⁸¹²

8. 2. 4. 1. 1. A Bíróság hatásköre a korábbi ítélkezési gyakorlat értelmében

A főtanácsnok a fent ismertetett, TRIPs-Egyezmény értelmezése tekintetében fennálló bírósági hatáskörré vonatkozó ítélkezési gyakorlatból azt a fő következtetést vonta le, hogy a Bíróság annak alapján dönti el, hogy rendelkezik-e hatáskörrel a vegyes megállapodások értelmezésére, hogy a megállapodások által szabályozott tárgykörben született-e közösségi jogi szabályozás. Mindemellett úgy vélte, hogy az *Etang de Berre* ítélet kivételt jelent e főszabályhoz képest,⁸¹³ mivel a Bíróság abban kimondta, hogy önmagában nem akadályozza a Bíróság ítélkezési hatáskörének megállapítását az a tény, hogy az Unió még nem alkotott jogszabályt egy nagyrészt közösségi szabályozás alá tartozó terület konkrét tárgykörére nézve.⁸¹⁴ Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy – a védjegyjogtól eltérően, ahol a Közösség a 40/94 és a 89/104⁸¹⁵ rendeleteket kibocsátotta – a közösségi szabadalmi jogi

⁸¹² Colomer főtanácsnok indítványa a *Merck Genéricos* ügyben, [2007] EBHT I-07001

⁸¹³ *i. m.* 43 - 46. és 48. pontok

⁸¹⁴ C-239/03 Bizottság kontra Franciaország ügyben ítélet EBHT [2004] I-9325., 29. – 30. pontok. Az ítélet részletes elemzését lásd a következő alfejezetben.

⁸¹⁵ Commission Regulation No. 104/89 establishing unit values for the determination of the customs value of certain perishable goods, *HL L 15, 1989. I. 19.*

szabályozás még nem történt meg olyan mértékben, hogy abból le lehessen vezetni a Bíróság hatáskörét a TRIPs-Egyezmény 33. cikkének értelmezésére.⁸¹⁶

A főtanácsnok utalt arra is, hogy a Bizottságnak a közösségi szabadalomról szóló rendelet kibocsátására vonatkozó javaslata a Tanács ellenállása miatt nem realizálódott.⁸¹⁷ Ugyanakkor 1973 óta hatályban van egy – a közösségi jogtól függetlenül létrejött – nemzetközi megállapodás, a "Müncheni Szabadalmi Egyezmény",⁸¹⁸ melynek számos tagállam a tagja. A rendelet kibocsátásának eredménye – a Bizottság javaslatának értelmében – a közösségi szabadalmi rendszer és a nemzetközi megállapodás által létrehozott rendszer közötti szimbiózis lett volna.⁸¹⁹ A helyzet tehát az, hogy volt egy – a tagállamok által létrehozott – közös szabályozás, csak ez nem a közösségi törvényhozás égisze alatt, hanem attól teljesen elkülönülten jött létre.

A főtanácsnok szerint elfogadható az az álláspont, hogy – közösségi szabályozás hiányában – a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a TRIPs-Egyezmény 33. cikkének értelmezésére. Azonban elfogadható az a nézet is, hogy ha a szellemi tulajdonjogot a védjegyekből, formatervezési mintákból és egyéb, a TRIPs Megállapodásban meghatározott jogokból álló olyan sajátos ágazatnak tekintjük, amelynek egyes speciális tárgykörei – mint például a szabadalomra vonatkozó oltalmi idő tartama – terén hiányos a közösségi jogalkotás, ez a Berre-i tó ügyben hozott ítélet értelmében nem érinti a Bíróság értelmezésre vonatkozó hatáskörét.⁸²⁰ Véleményem szerint ez utóbbi álláspontot erősíti a Müncheni Egyezmény által létrehozott rendszer fennállásának ténye is. Ennek jelentősége az, hogy – ha nem is a közösségi törvényhozás égisze alatt – létezik egy, a tagállamokra kötelező egységes szabadalmi szabályozás, s ezzel – mint ahogyan arról fent is szó volt – a közösségi törvényhozás is összhangban állna.

8. 2. 4. 1. 2. A Bíróság hatásköre a közösségi hűség elvének értelmezése alapján

A főtanácsnok érveinek második csoportjában az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt közösségi hűség elvéből vezette le a Bíróságnak a TRIPs-Egyezmény 33. cikkére vonatkozó értelmezési hatáskörét. Hangsúlyozta, hogy a Közösség és a tagállamok

⁸¹⁶ Colomer főtanácsnok indítványa a *Merck Genéricos* ügyben, 48. pont

⁸¹⁷ *i. m.* 49. pont

⁸¹⁸ A Müncheni Egyezmény teljes szövegét és kommentárját lásd: Singer, Margarete - Stauder, Dieter (eds.), *The European Patent Convention - A Commentary* (3. ed, Sweet & Maxwell, London, 2003).

⁸¹⁹ Colomer főtanácsnok indítványa a *Merck Genéricos* ügyben, 51. pont

⁸²⁰ *i. m.* 52. pont

által megosztott hatáskörben kötött megállapodások közös céljaikat tükrözik, amelyek kötelezik őket a megállapodásban részt vevő harmadik országokkal szemben. Ebből – összhangban a Bíróság *Christian Dior*-ítéletével – azt a következtetést vonta le, hogy a 10. cikkben megfogalmazott közösségi hűség elve arra kötelezi a tagállamokat, hogy ne csak a tárgyalási szakaszban és a megállapodások aláírásakor, hanem azok végrehajtása során is együttműködjenek, és ezt az együttműködést nemcsak a törvényhozás, hanem a végrehajtás és az igazságszolgáltatás területén is biztosítani kell.⁸²¹ Másrészt a vegyes megállapodások értelmezésének összehangolása úgy érhető el a legjobban, ha azok egységes értelmezése biztosított, és az egyetlen szerv, amely e küldetést teljesíteni tudja, a Bíróság, a nemzeti bírának a 234. cikkben meghatározott eljárás keretében nyújtott segítségével. Ezenkívül a közösségi jog harmonizált értelmezésére irányuló igényt az 1/91 vélemény⁸²² is megfogalmazta, amelyben a Bíróság hangsúlyosan érvelt amellett, hogy a közösségi jog koherenciájának biztosítékául szolgáló jogértelmezési hatáskört nem szabad szétdarabolni. Mindemellett az a tény, hogy a Bíróság rendelkezik hatáskörrel a TRIPs Megállapodás értelmezésére, nem jelenti sem a nemzeti jogalkotói hatáskörök, sem a tagállamokat a közösségi intézmények intézkedésének elmulasztása okán megillető hatáskörök közösségi szintre emelését.⁸²³

Mindezek alapján a főtanácsnok úgy vélte, hogy a Bíróság megállapíthatja hatáskörét a TRIPs Megállapodás és annak 33. cikke értelmezésére vonatkozóan.⁸²⁴

Láthatjuk, hogy a főtanácsnok számos érvet sorakoztat fel amellett, hogy a 10. cikkben rögzített együttműködési kötelezettség követelménye megalapozhatja a Bíróság hatáskörét. Úgy vélem, hogy ezen érvek a Bíróság hatáskörének még a *Christian Dior* ítéletben foglaltnál is kiterjesztőbb értelmezésére engednek következtetni. A főtanácsnok érvei ugyanis azt sugallják, hogy a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség alapján a Bíróság hatásköre levezethető a vegyes megállapodások minden rendelkezésének értelmezésére, függetlenül attól, hogy azok a Közösség vagy a tagállamok kizárólagos hatáskörébe, illetve megosztott vagy versengő hatáskörbe tartoznak.

⁸²¹ *i. m.* 56. pont

⁸²² 1/91 vélemény ECR [1991] I-6079. 43-45. pontjai.

⁸²³ *i. m.* 57 - 58. pontok

⁸²⁴ *i. m.* 61. pont

8. 2. 4. 2. A Bíróság hatásköre a *Merck Genéricos*-ítélet alapján - visszalépés a korábbi kiterjesztő értelmezéstől

A Bíróság azonban a főtanácsnok véleményével ellentétes döntést hozott az ügyben. Megállapította, hogy a TRIPs-Egyezmény rendelkezései a közösségi jogrend szerves részét képezik, mivel a WTO-Egyezményt, amelynek a TRIPs-Egyezmény is része, a Közösség aláírta és jóváhagyta. Ugyanakkor hatásköre terjedelmének meghatározása érdekében – a főtanácsnokkal ellentétben – nem a tagállami bíróságok 10. cikkéből eredő kötelezettségét, hanem a Közösség és a tagállamok közötti, a TRIPs-Egyezmény megkötésére vonatkozó hatáskörök megoszlását vizsgálta. Ennek megfelelően megállapította, hogy azon a konkrét területen, amely a TRIPs-Egyezmény 33. cikkének körébe tartozik, nem valósult meg közösségi szintű szabályozás. A Bíróság szerint éppen ezért a TRIPs-Egyezmény 33. cikkének hatálya alá tartozó területek szabályozására a közösségi jog jelen fejlettségi szakaszában elsősorban a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel, következésképpen az ő döntésüktől függ, hogy e rendelkezésnek közvetlen hatályt tulajdonítanak-e vagy sem.⁸²⁵

Ahogy azt már fent kifejtettem, a Bíróság értelmezési hatáskörét mind az *Hermès*-, mind pedig a *Christian Dior*-ítéletben csak részben alapozta arra a tényre, hogy a Közösség a TRIPs-Egyezmény vitatott rendelkezésének tárgykörében már alkotott belső közösségi jogi szabályokat. Láthatjuk, hogy a Bíróság a *Merck Genéricos* ügyben – ellentétben az előbbi két ítéletben előadott érvelésével – kizárólag azt a szempontot vette figyelembe hatásköre megállapíthatóságának eldöntése érdekében, hogy a vizsgált TRIPs rendelkezés tárgykörében születtek-e közösségi jogi normák. Nem vizsgálta – szemben a *Christian Dior* döntéssel – a főtanácsnok által hivatkozott, a jogértelmezés terén biztosítandó együttműködési kötelezettség szükségességét sem. Megállapíthatjuk tehát, hogy a Bíróság megszorítóbban értelmezte hatáskörét, mint a *Christian Dior*-ítéletben, a *Merck Genéricos*-ítélet megfelelő olvasata ugyanis véleményem szerint az, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a TRIPs-Egyezmény azon tárgykörökre vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére, amelyek szabályozására az EK-Szerződés a Közösséget felhatalmazta, abban az esetben, ha a Közösség gyakorolta a hatáskörét az adott területen.

⁸²⁵ C-431/05, 31. és 46 - 47. pontok

Holdgaard az ítélet indokolásában található ellentmondásra hívta fel a figyelmet. Az ítélet 31. pontjában foglalt megállapításából, mely szerint „a TRIPs-Egyezmény rendelkezései a közösségi jogrend szerves részét képezik”, arra lehet következtetni, hogy a TRIPs minden rendelkezése része a közösségi jogrendnek, azok is, amelyek olyan területeket szabályoznak, amelyek tekintetében a Közösség nem rendelkezik hatáskörrel.⁸²⁶ Holdgaard reményét fejezte ki arra vonatkozóan, hogy a Bíróság a jövőbeni ítélkezési gyakorlatában korrigálni fogja az ítélet ezen hibáját és megerősíti azt a megszilárdult elvet, hogy a vegyes megállapodásoknak csak azon részei képezik a Közösségi jogrend részét, amelyek a Közösség hatáskörébe tartoznak.⁸²⁷ Úgy vélem, egyet érthetünk Holdgaard javaslatával, már azért is, mert ha a vegyes megállapodásoknak valóban minden rendelkezése „közösségi jogi státusszal” rendelkezne, akkor a Bíróság 234. cikk szerinti hatáskörének is ki kellene terjednie a vegyes megállapodás minden rendelkezésének értelmezésére, ebből következően a Bíróság a jelen ítéletben sem állapíthatta volna meg a TRIPs-Egyezmény 33. cikke tekintetében hatáskörének hiányát.

8. 3. A Bíróság hatásköre a tagállamok közösségi taggá válásukat megelőzően kötött egyezményeinek értelmezésére

A 234. cikk által biztosított értelmezési hatáskör - ahogyan a fent bemutatott ítéletekből is láthattuk - főszabály szerint a Közösség intézményeinek jogi aktusai tekintetében állapítható meg. Lehetséges-e, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tagállamok által a Közösség létrejöttét, illetve csatlakozásukat megelőzően megkötött megállapodások - vagyis olyan egyezmények, amelynek megkötésében a Közösség szerződő félként egyáltalán nem vett részt - értelmezésére is? E kérdésre kaphatunk választ az egészen új *Bogiatzi*-ítélet⁸²⁸ alapján.

A Bíróságnak - többek között - arra a kérdésre kellett választ adnia előzetes döntéshozatali eljárás keretében, hogy „A [...] Hágában, 1955. szeptember 28-án módosított [Varsói Egyezmény] [amelyet tagállamok harmadik államokkal kötöttek] a közösségi jogrend olyan szabályát képezi-e, amelynek értelmezése a Bíróság a 234.

⁸²⁶ Holdgaard, Rass, Case C-431/05, *Merck Genéricos — Produtos Farmacêuticos Lda v. Merck & Co. Inc. (M & Co.) and Merck Sharp & Dohme Lda (MSL)*, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 11 September 2007, [2007] ECR I-7001 *Common Market Law Review* Vol. 45. (2008) No. 4. 1233 - 1250. o. (a továbbiakban: Holdgaard [2008]), 1241. o.

⁸²⁷ Holdgaard [2008] *i. m.* 1242. o.

⁸²⁸ C-301/08 *Irène Bogiatzi, férjzett neve: Ventouras kontra Deutscher Luftpool és társai* [EBHT-ban még nem tették közzé.]

cikk szerinti hatáskörébe tartozik?” A Bíróságnak lényegében arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a Varsói Egyezmény része-e a közösségi jogrendnek.

A Bíróság abból indult ki, hogy a Közösség nem szerepel szerződő félként a Varsói Egyezményben. Következésképpen a Bíróság főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében az említett egyezmény rendelkezéseit értelmezze. Mindemellett korábbi ítélezési gyakorlatára⁸²⁹ hivatkozva megállapította, hogy amikor és amennyiben a Közösség az EK-Szerződés értelmében átvette a valamely nemzetközi megállapodás alkalmazása területén korábban a tagállamok által gyakorolt hatásköröket, ennek következtében pedig ez utóbbi megállapodás rendelkezései kötelezik a Közösséget, a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az ilyen megállapodás értelmezésére, még akkor is, ha a Közösség nem ratifikálta azt.⁸³⁰

Érvelésének következő lépcsőjében megállapította, hogy az alapügy tényállása keletkezésének időpontjában a Közösség valamennyi tagállama részese volt a Varsói Egyezménynek. Kérdés tehát, hogy a Közösség az EK-Szerződés értelmében átvette-e a Varsói Egyezmény – amely az utasok, a csomagok és az áruk nemzetközi légifuvarozásának valamennyi esetét szabályozza – alkalmazása területén korábban a tagállamok által gyakorolt hatásköröket.

A Bíróság megvizsgálta az Egyezmény tárgyi hatálya alá tartozó területen kibocsátott közösségi rendeletek szabályozási körét. Ennek alapján úgy ítélte meg, hogy a belső közösségi szabályozás nem terjed ki minden, az Egyezmény által szabályozott területre. A Bíróság szerint ebből következik, hogy a Közösség nem vette át a Varsói Egyezmény alkalmazása területén korábban a tagállamok által gyakorolt valamennyi hatáskört. A korábban a tagállamok által gyakorolt hatáskörök Közösségre történő teljes átruházásának hiányában ugyanis a Közösséget önmagában azon tény miatt, hogy az alapügy tényállása keletkezésének időpontjában valamennyi tagállam szerződő félként szerepelt a Varsói Egyezményben, nem kötelezhetik az abban szereplő szabályok, amelyeket ő maga nem hagyott jóvá. A Varsói Egyezmény tehát nem képezi a közösségi jogrend olyan szabályát, amelynek értelmezésére a Bíróság a 234. cikk alapján hatáskörrel rendelkezne.⁸³¹

⁸²⁹ Lásd különösen az *International Fruit Company* ítéletet.

⁸³⁰ C-301/08 24 - 25. pontok

⁸³¹ C-301/08 26 - 34. pontok

Az ítélet alapján - az *International Fruit Company* ítélettel is összevetve - arra a következtetésre juthatunk, hogy a Bíróság 234. cikk szerinti hatásköre a tagállamok korábbi egyezményei tekintetében akkor állapítható meg, ha a megállapodásnak minden közösségi tagállam a tagja és a Közösség teljes mértékben „átvette” a tagállamoktól a megállapodásból eredő kötelezettségek gyakorlására vonatkozó hatáskört. A „teljes mértékű átvétel” akkor valósul meg, ha: 1.) A megállapodás által szabályozott tárgykör a Közösség *a priori* kizárólagos külső hatáskörébe tartozik,⁸³² vagy 2.) a Közösség kizárólagos külső hatáskört „szerzett” az AETR-doktrína értelmében oly módon, hogy az adott területen teljes jogharmonizációt valósított meg.

8. 4. A Bíróság értelmezési hatásköre és az AETR-doktrína szerinti közösségi hatáskör párhuzamba állítása a vizsgált döntések alapján

Végül azt a kérdést kívánom megvizsgálni, hogy a jelen fejezetben bemutatott ítéletekben történő bírósági hatáskör-meghatározás mennyiben van összhangban a Bíróság AETR-doktrínája értelmében történő jogalkotási hatáskör meghatározására vonatkozó gyakorlattal. Dashwood szerint az AETR-elvet tükrözi vissza a Bíróságnak az *Hermès* ügyben a 40/94 rendeletre történő hivatkozása, mivel annak értelmében a Közösség hatáskörrel rendelkezik a TRIPs-Egyezmény azon rendelkezéseinek a megkötésére, amelyek alkalmazása érintheti egy belső közösségi jogi szabály (jelen esetben a 40/94 rendelet) érvényesülését.⁸³³ Valóban igaz, hogy az AETR-elv értelmében a TRIPs-Egyezménynek a 40/94 rendelet által szabályozott tárgykörre vonatkozó rendelkezései (mivel azok tagállami hatáskörben való gyakorlása sérthetné a rendelet hatékony érvényesülését) a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Számomra mégis úgy tűnik, hogy az *Hermès* ítélet szerinti hatáskör megállapítás nem kizárólag az AETR-doktrínán alapul. A Bíróság ugyanis nem közvetlenül azt vizsgálja, hogy milyen kapcsolat van a 40/94 rendelet és a TRIPs-Egyezmény 50. cikkének szabályozási tárgyköre között, és nem a Közösség AETR-elv értelmében meglévő hatásköréből vezette le a Bíróság értelmezési hatáskörét. Ehelyett elsősorban azon kérdés megválaszolására helyezte a hangsúlyt, hogy az 50. cikk szerinti ideiglenes intézkedések alkalmazhatóak-e a közösségi jog

⁸³² Lásd az *International Fruit Company* esetben a közös kereskedelempolitika hatáskörébe tartozó GATT megállapodást.

⁸³³ Dashwood [2000] *i. m.* 172. o.

hatálya alá tartozó jogvitákban, és éppen ezért szükséges-e értelmezési hatáskörének kiterjesztése a (közösségi jog részét képező) TRIPs-Egyezmény egységes értelmezése érdekében.

E vizsgálódás ellenpéldáját mutatja Cosmas főtanácsnok indítványa, a főtanácsnok ugyanis már kifejezetten párhuzamba állította a Közösségnek az AETR-doktrína alapján meglévő külső jogalkotási hatáskörét és a Bíróság értelmezési hatáskörét, és ennek alapján állapította meg, hogy a Közösséget nem lehet a TRIPs-Egyezmény szerződő felének tekinteni, amennyiben olyan rendelkezések alkalmazásáról van szó, mint az Egyezmény 50. cikke szerinti, ipari minták védelme érdekében kibocsátandó ideiglenes intézkedések.⁸³⁴ Láthattuk, hogy a főtanácsnok az indítványában e szemponttól egyértelműen elkülönítve elemezte azt a kérdést, hogy a TRIPs-Egyezmény egységes értelmezésének követelménye megalapozhatja-e a Bíróság értelmezési hatáskörét.⁸³⁵

Meglátásom szerint a Bíróság a Christian Dior ítéletében sem teremtett szorosabb kapcsolatot az Hermès ítélet indoklásához képest a Közösség AETR-elv értelmében meglévő jogalkotási hatásköre és a Bíróság ítélkezési hatásköre között. Csupán annyi következtetést vonhatunk le, hogy a Bíróság tágabban értelmezte saját jogértelmezési hatáskörét, mint a Közösség AETR-ítélet szerinti nemzetközi szerződéskötési hatáskörét. Az ítéletből ugyanis az következik, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a TRIPs-Egyezmény azon tárgykörökre vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére, amelyek szabályozására az EK-Szerződés (kizárólagosan vagy nem kizárólagosan) a Közösséget felhatalmazta, függetlenül attól, hogy a Közösség gyakorolta-e hatáskörét az adott területen vagy sem. Saját hatáskörének tágabb értelmezése egyrészt a nemzeti jog és a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben egyaránt alkalmazható intézkedések egységes értelmezésének érdekére, másrészt a közösségi hűség elvéből fakadó, a tagállamok és a Közösség közötti jogértelmezés terén megvalósítandó együttműködési kötelezettségre vezethető vissza.

Az AETR-doktrína alapján meglévő közösségi jogalkotási hatáskör és a Bíróság értelmezési hatáskörének kapcsolatát összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a Bíróság értelmezési hatáskörét mindkét ítéletben csak részben alapozta arra a tényre, hogy a

⁸³⁴ Lásd a főtanácsnok véleményének „Az értelmezési hatáskör megállapításának igazolhatósága az AETR-doktrína alapján” című részét.

⁸³⁵ Lásd a főtanácsnok véleményének „Az értelmezési hatáskör megállapításának igazolhatósága a TRIPs-Egyezmény egységes értelmezése szempontjából” című részét.

Közösség a TRIPs-Egyezmény vitatott rendelkezésének tárgykörében már alkotott belső közösségi jogi szabályokat. A *Merck Genéricos* ügyben viszont kizárólag azt a szempontot vette figyelembe hatásköre megállapíthatóságának eldöntése érdekében, hogy a vizsgált TRIPs rendelkezés tárgykörében születtek-e közösségi jogi normák. Nem vizsgálta – szemben a *Christian Dior*-döntéssel – a főtanácsnok által hivatkozott, a jogértelmezés terén biztosítandó együttműködési kötelezettség szükségességét sem. Megállapíthatjuk tehát, hogy a Bíróság megszorítóbban értelmezte hatáskörét, mint a *Christian Dior*-ítéletben, a *Merck Genéricos*-ítélet megfelelő olvasata ugyanis véleményem szerint az, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a TRIPs-Egyezmény azon tárgykörökre vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére, amelyek szabályozására az EK-Szerződés a Közösséget felhatalmazta, abban az esetben, *ha a Közösség gyakorolta a hatáskörét az adott területen.*

A *Bogiatzi* ügyben szintén párhuzamot fedezhetünk fel a jogalkotói és a jogalkalmazói külső hatáskörök között az AETR-doktrína alapján. Az ítélet értelmében ugyanis a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tagállamok által megkötött megállapodás értelmezésére, ha a megállapodás - amelynek minden tagállam részese - olyan területet szabályoz, amelyet a belső közösségi szabályok teljes mértékben lefednek.

IX. FEJEZET A BÍRÓSÁG HATÁSKÖRE A SZERZŐDÉS 300. CIKKÉNEK (6) BEKEZDÉSE ALAPJÁN

Az EK-Szerződés lehetőséget ad a Bíróságnak arra is, hogy a 220. cikke által biztosított „értelmezési monopóliumát” a hatályba még nem lépett, tervezett nemzetközi megállapodások tekintetében gyakorolja. Ezt a hatáskört az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése]⁸³⁶ biztosítja számára, amely szerint „*az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy bármelyik tagállam kikérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodás e szerződés rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a megállapodás csak az Európai Unióról szóló szerződés 48. (az új EUSZ 48.) cikkének megfelelően*⁸³⁷ léphet hatályba.”

E rendelkezés megfogalmazása miatt számos kérdést vet fel a Bíróság értelmezési hatáskörének határait illetően. Így kérdésként merül fel többek között, hogy miként értelmezzük a „tervezett megállapodás” fogalmát? Kiterjed-e a Bíróság hatásköre az EK-Szerződés egyéb rendelkezései (és nem az EK-Szerződés 300. cikke) alapján megkötendő megállapodások értelmezésére is? Dönthet-e a Bíróság abban a kérdésben, hogy a Közösség vagy a tagállamok rendelkeznek-e hatáskörrel a kérdéses nemzetközi megállapodás megkötésére?⁸³⁸

Jelen fejezetben ezeket a kérdéseket kívánom részletesen megvizsgálni a Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlata alapján. A vizsgálódás célja az, hogy választ kapjunk a disszertáció egyik központi kérdésfeltevésére: kimutatható-e valamilyen párhuzam a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörére vonatkozó ítélkezési gyakorlat és a Bíróságnak az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése szerinti eljárás keretében saját hatáskörének határait értelmező esetjog között.

⁸³⁶ Jelen fejezet további részeiben az EK-Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése szerinti eljárás elnevezést használom.

⁸³⁷ Az Európai Unió alapító szerződésének 48. cikke határozza meg az alapító szerződések módosítására irányadó eljárást.

⁸³⁸ Plender, Richard, *The European Court's Pre-emptive Jurisdiction: Opinions under Article 300 (6) EC*, in: O'Keefe, David – Bavasso, Antonio (eds.), *Judicial review in European Union law – Liber amicorum in honour of Lord Slynn of Hadley I.* (Kluwer Law International, 2000), 203 – 220., 203. o.

9. 1. A „megállapodás” fogalma a 300. cikk (6) bekezdésében lefektetett eljárás értelmében

A Bíróság elsőként az 1/75 véleményében⁸³⁹ vizsgálta a 300. cikk (6) bekezdése szerinti „megállapodás” fogalmát. Ebben megállapította, hogy az eljárás célja azon bonyodalmak megelőzése, amelyek a Közösséget kötelező nemzetközi megállapodásoknak az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos jogvitákból erednének. Éppen ezért a „megállapodás” terminológia nem értelmezhető megszorítóan, a dokumentum megnevezése irreleváns. A 300. cikk szerinti „megállapodás” fogalma ugyanis magában foglal minden olyan kötelező erővel bíró megegyezést,⁸⁴⁰ amely a nemzetközi jog alanyai között jött létre, függetlenül annak rendeltetésétől. A Bíróság rögzítette azt is, hogy a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárásnak minden olyan kérdést alá kell vetni, amely bírósági megítélés tárgyát képezheti, ezen eljárás keretében a Bíróság bármilyen, valamely nemzetközi egyezmény formális vagy tartalmi érvényességével kapcsolatos kérdésre is választ adhat.⁸⁴¹

9. 2. Dönthet-e a Bíróság hatásköri kérdésekben?

Az 1/75 véleményében a Bíróság arra a kérdésre is választ adott, hogy dönthet-e a Közösség és a tagállamok közötti hatáskör megoszlásának kérdésében. Megállapította, hogy a Bíróság elé lehet fordulni azzal a kérdéssel, hogy egy megállapodás megkötése a Közösség hatáskörébe tartozik-e, illetve hogy ez a hatáskör az EK-Szerződés rendelkezéseivel összeegyeztethető módon gyakorolható-e, akár közvetlenül a 230. (jelenleg az EUMSZ 263.) cikk szerinti eljárás, akár a 234. (jelenleg az EUMSZ 267.) cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Éppen ezért az erre vonatkozó kérdést a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárásban is megengedhetőnek kell tekinteni. Az eljárás preventív célja tehát igazolja a vélemény

⁸³⁹ A vélemény érdemi részének elemzését lásd „A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága” című fejezetben.

⁸⁴⁰ Plender a „kötelező erővel bíró” feltételből arra a következtetésre jut, hogy a 300. cikk (6) bekezdése szerinti megállapodás fogalmába nem tartoznak bele a „soft law” instrumentumai, mint például a deklarációk, szándéknyilatkozatok. (Plender [2000] *i. m.* 209. o.)

⁸⁴¹ 1/75 vélemény 1360 – 1361.

iránti kérelem lehetséges tartalmának kiterjesztő értelmezését.⁸⁴² A Bíróság álláspontját később rögzítette az Eljárási Szabályzat is.⁸⁴³

9.3. A „tervezett” megállapodás fogalma – avagy a Bíróság hatáskörének időbeli korlátai

A Bíróság hatáskörének meghatározásával kapcsolatos további problémaként vetődik fel, hogy mit értünk „tervezett” megállapodás alatt? Mennyiben kell véglegesnek lennie a felek közötti megegyezésnek ahhoz, hogy a 300. cikk értelmében „tervezettnek” minősüljön? A Bíróság az 1/75 véleményében még akként foglalt állást, hogy a megegyezés-tervezet „tervezett megállapodásnak” minősül, különösen azon körülményre alapozva, hogy „a megállapodás tartalmára vonatkozó tárgyalások [...] lezárultak”. A későbbi ítélkezési gyakorlatában viszont már az a kérdés is felmerült, hogy a tárgyalások lezárását megelőzően lehetséges-e a Bíróság 300. cikk (6) bekezdése szerinti előzetes véleményét kérni.

Az 1/78 véleményben a természetes kaucsukról szóló nemzetközi megállapodás tervezetének az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről és a Közösségnek e megállapodás megkötésére vonatkozó hatásköréről kellett döntenie a Bíróságnak.⁸⁴⁴

A Tanács úgy vélte, hogy a kérelem előterjesztése korai, mivel abban az időpontban, amikor a Bizottság a vélemény iránti kérelmét benyújtotta, a megállapodásra vonatkozó tárgyalások még nem zárultak le. A Tanács szerint nincs még szó a 300. cikk értelmében vett „tervezett megállapodás”-ról, ugyanis a tárgyalások lezárását megelőzően még nem lehetséges a megállapodás tárgyának és rendelkezéseinek az ahhoz szükséges pontossággal történő meghatározása, hogy a tények teljes ismeretében legyen megoldható a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problémája. A francia kormány úgy véli, hogy ezen eljárási

⁸⁴² Koutrakos [2006] *i. m.* 187. o.

⁸⁴³ A Bíróság Eljárási Szabályzata 107. §-nak (2) bekezdése értelmében: „[a] vélemény foglalkozhat mind azzal a kérdéssel, hogy a tervezett megállapodás összeegyeztethető-e az EK-Szerződés rendelkezéseivel, mind pedig azzal, hogy a Közösség vagy valamely közösségi intézmény hatásköre kiterjed-e ilyen megállapodás megkötésére”. Plender és Boulouis ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a megfogalmazás nem szerencsés, mert azt sugallja, hogy a Szerződéssel való összeegyeztethetőség és a hatásköri kérdés két különböző probléma és az előbbi nem foglalja magába az utóbbi kategóriát. (Plender [2000] *i. m.* 211. o., Boulouis, Jean, *Les avis de le Cour de Justice des Communautés sur la compatibilité avec la traité CEE du projet d'accord créant l'espace économique européen, Revue trimestrielle de droit européen*, Vol. 22. (1986) 457. o.)

⁸⁴⁴ A vélemény érdemi részének elemzését lásd „A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága” című fejezetben.

szakaszban a kérelem benyújtása szükségessé teheti majd a – ma még bizonytalan kimenetelű – tárgyalások előrehaladásával a Bíróság folyamatos megkeresését.⁸⁴⁵

A Bíróság azonban arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság kérelme megengedhető. Egyrészt *a tervezett megállapodás tárgya már azelőtt ismert volt, hogy a tárgyalások megkezdődtek volna*. Habár e stádiumban még nyitva álló alternatívák és meghatározott rendelkezések megfogalmazására vonatkozó véleménykülönbségek állnak fenn, a Bírósághoz eljuttatott dokumentumok és a felek meghallgatása alkalmával szolgáltatott információk lehetővé teszik a Bizottság által felvetett kérdés kellően biztos eldöntését. Másrészt nem lehet figyelmen kívül hagyni azon tényt, hogy a Bizottság fontosnak tartotta kérelme haladéktalan benyújtását, miután a tervezett megállapodás tárgyalására és megkötésére vonatkozó hatáskör kérdését érintő, a Tanáccsal szemben fennálló véleménykülönbsége nyilvánvalóvá vált, annál is inkább, mert hasonló bizonytalanságok voltak tapasztalhatók az ugyanezen kategóriába tartozó több korábbi megállapodás esetében is. Ugyanis amennyiben egy hatásköri kérdés megítéléséről van szó, úgy minden érintett állam – ideértve a harmadik országokat is – nyilvánvaló érdeke, hogy e kérdés az adott tárgyalás megkezdésekor világossá váljon.⁸⁴⁶

A Bíróság 1/78 véleményéből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy amennyiben a vélemény iránti kérelem hatásköri kérdés eldöntésére irányul, akkor a „tervezett” megállapodás fogalmába azok a megállapodások is beletartoznak, amelyek tartalmára vonatkozóan a felek között a tárgyalások nem zárultak le. Koutrakos ugyanakkor nem tekinti jelen esetben megfelelő érvnek a harmadik államok érdekeire történő hivatkozást. Felhívja a figyelmet arra is, hogy a Bíróság egy hónappal később az 1/78 döntésében⁸⁴⁷ éppen azt hangsúlyozta, hogy a hatáskörök elosztásának kérdése a Közösség „belügyének” tekintendő és nem tartozik a nemzetközi megállapodásokban részes harmadik államokra.⁸⁴⁸

A 2/94 véleményben azt a kérdést kellett eldöntenie a Bíróságnak, hogy „A [...] Közösség csatlakozása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló

⁸⁴⁵ 1/78 vélemény 32. pont

⁸⁴⁶ 1/78 vélemény 33 – 35. pontok

⁸⁴⁷ 1/78 döntés [1978] ECR 02151

⁸⁴⁸ Koutrakos [2006] *i. m.* 188. o. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezen a téren ellentmondásos. Láthattuk, a fent bemutatott 2/00 véleményben a Bíróság szintén azt az álláspontot képviselte, hogy „A kettős jogalap alkalmazásával a Közösség az egyezményben részes többi félnek is jelzettel szolgál [...] a hatásköröknek a Közösség és tagállamai közötti megosztását illetően.”

[...] egyezményhez összeegyeztethető-e a [...] Szerződéssel?”⁸⁴⁹ A vélemény iránti kérelem előterjesztésének időpontjában a Tanács még elvi határozatot sem hozott a megállapodásról szóló tárgyalások megkezdéséről.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Közösségnek az egyezményhez való csatlakozása két fő problémát vet fel: egyrészt, hogy a Közösség rendelkezik-e hatáskörrel ilyen megállapodás megkötésére, másrészt, hogy e megállapodás összeegyeztethető-e az EK-Szerződés rendelkezéseivel, azon belül is a Bíróság hatáskörével.⁸⁵⁰

Hivatkozva az 1/78 véleményre megállapította, hogy hatásköri kérdések esetében a kérelem elfogadhatóságának egyetlen feltétele, hogy a tervezett megállapodás tárgya a tárgyalások megkezdése előtt ismert legyen. Függetlenül attól, hogy a Közösség milyen módon csatlakozik az egyezményhez, ezen egyezmény általános célja, szabályozási tárgya és a csatlakozás intézményi vonatkozásai a Közösség számára teljes mértékben ismertek. A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságát nem lehet azzal az indokkal vitatni, hogy a Tanács még nem hozott határozatot a tárgyalások megkezdéséről. A kérelmet ugyanis a Tanács azon jogos érdeke ösztönözte, hogy még a tárgyalások megkezdésére vonatkozó határozathozatal előtt tájékozódjon a pontos hatásköréről. A Bíróság hangsúlyozta továbbá, hogy a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás hatékony érvényesülése megkívánja, hogy a Bírósághoz hatásköri kérdésekben ne csak a tárgyalások megkezdését követően lehessen fordulni, hanem e tárgyalások formális megkezdését megelőzően is. A vélemény iránti kérelem tehát elfogadható, amennyiben az a megállapodás megkötésére vonatkozó közösségi hatáskörre vonatkozik.⁸⁵¹

A Bíróság szerint azonban e megállapítások nem vonatkoznak arra a kérdésre, hogy a megállapodás összeegyeztethető-e az EK-Szerződés rendelkezéseivel. Ugyanis ahhoz, hogy árnyalt választ lehessen adni erre a kérdésre – különösen a Bíróság hatáskörére vonatkozó rendelkezések tekintetében – a Bíróságnak elég információval kell rendelkeznie arról, hogy a Közösség milyen módon kívánja magát alárendelni az egyezmény jelenlegi és jövőbeli bírósági ellenőrzési rendszerének. A Bíróság azonban semmilyen információt nem kapott azon konkrét kérdést illetően, hogy miképpen történe a Közösség alávetése egy nemzetközi bíróság joghatóságának. Ebből következően a Bíróságnak nem áll módjában véleményt adni arról, hogy az

⁸⁴⁹ A vélemény érdemi részének elemzését lásd „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetben.

⁸⁵⁰ 2/94 vélemény 9. pont

⁸⁵¹ 2/94 vélemény 10 – 14., 16. és 18. pontok

egyezményhez történő csatlakozás összeegyeztethető-e az EK-Szerződés rendelkezéseivel.⁸⁵²

A 2/94 vélemény egyértelművé tette, hogy a Bíróság tágabban értelmezi a hatásköri kérdések eldöntésére vonatkozó hatáskörét, mint az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetőséggel kapcsolatban felmerülő egyéb kérdések esetében. Hatásköri kérdések megítélésére tehát attól az időponttól fogva hatáskörrel rendelkezik a Bíróság, amikor a tervezett megállapodás tárgya ismertté válik, abban az esetben is, ha a megállapodás tartalmára vonatkozó tárgyalások még el sem kezdődtek.

A fenti két eset kapcsán a vizsgálódás annak megállapítására irányult, hogy a nemzetközi szerződéskötés folyamatának mely szakaszától beszélhetünk „tervezett” megállapodásról. Az alábbi két vélemény alapján arra kaphatunk választ, hogy hol húzódik a még „tervezettnek” tekinthető és a ténylegesen létrejött megállapodás fogalmak közötti határvonal.

Az 1/94 véleményben arról kellett döntenie a Bíróságnak, hogy a GATTs és a TRIPs egyezmények megkötése a Közösség kizárólagos, vagy a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik-e.⁸⁵³

A kérdéseket a Bizottság azt követően tette fel a Bíróságnak, hogy a szerződő felek a kérdéses egyezményeket aláírták, de azok még nem léptek hatályba, mivel a Közösség illetékes hatóságainak az egyezményeket még jóvá kellett hagyniuk. A Tanács hangsúlyozta, hogy minden olyan korábbi esetben, ahol a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárást alkalmazták, a kérelmet a megállapodás aláírása előtt nyújtották be. Kétségeit fejezte ki arra vonatkozóan, hogy egy már aláírt megállapodás „tervezett” megállapodásnak tekinthető-e.

A Bíróság szerint azonban azt megelőzően, hogy véglegesen kifejezésre került volna a Közösség beleegyezése arra vonatkozóan, hogy a megállapodás a Közösséget kötelezze, a Bíróságot bármikor fel lehet kérni, hogy a 300. cikk (6) bekezdése alapján véleményt nyilvánítson. E beleegyezés megadásáig a megállapodás „tervezettnek” minősül. Ebből következően semmi sem zárja ki e kérelem elfogadhatóságát.⁸⁵⁴

⁸⁵² 2/94 vélemény 19 – 22. pontok

⁸⁵³ A kérelem tartalmának pontos ismertetését és a vélemény érdemi részének elemzését lásd „A közös kereskedelem politika terjedelme és a Közösség hatáskörének kizárólagossága” és „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetekben.

⁸⁵⁴ 1/94 vélemény 12. pont

A 3/94 véleményben⁸⁵⁵ a német kormány kérelme a Közösség és harmadik államok közötti banánimportot szabályozó keretegyezmény Szerződéssel való összeegyeztethetőségének megítélésére irányult. A megállapodást a felek a vélemény iránti kérelem benyújtásának időpontjában még nem kötötték meg.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy nincs hatásköre a kérelem megválaszolására. Ugyanis „[...] a Bírósághoz érkezett vélemény iránti kérelem tárgytalanná vált, és a Bíróság azt nem válaszolhatja meg, mivel a kérelemmel érintett megállapodást, amely tervezett megállapodás volt, időközben megkötötték.” A 300. cikk (6) bekezdésének célját – vagyis azt hogy elkerüljék azokat a komplikációkat, amelyek akár közösségi szinten, akár a nemzetközi kapcsolatok szintjén felmerülhetnek egy olyan bírósági döntés kapcsán, amely azt állapítja meg, hogy egy, a Közösséget kötelező nemzetközi megállapodás összeegyeztethetetlen az EK-Szerződés rendelkezéseivel – nem lehet elérni, ha a Bíróság véleményt ad egy már megkötött egyezményről. A Bíróság mindemellett megállapította azt is, hogy a véleményadás elmaradása nem veszélyezteti azon intézmény vagy tagállam bírói jogvédelmét, amely az egyezmény megkötése előtt a Bírósághoz fordult. Ennek oka egyrészt az, hogy a 300. cikk (6) bekezdés elsősorban nem arra irányul, hogy védje azon intézmény vagy tagállam érdekeit és jogait, amely a kérelmet benyújtja; másrészt, ezek a jogok még mindig részesülhetnek védelemben a megkötésre irányuló döntés iránti megsemmisítési eljárás útján, ideiglenes intézkedésre vonatkozó kérésből eredően.”

A Bíróság az 1/94 és a 3/94 véleményében egyértelművé tette, hogy meddig terjed hatáskörének időbeli dimenziója, vagyis a nemzetközi szerződések megkötésére irányuló eljárás mely stádiumáig beszélhetünk „tervezett” megállapodásról. A két vélemény együttes olvasatából az következik, hogy egy megállapodás még az aláírását követően is „tervezett” marad mindaddig, amíg a felek véglegesen ki nem fejezik arra vonatkozó beleegyezésüket, hogy a megállapodás kötelezze őket.

A Bíróság a 3/94 véleményben egyúttal elkülönítette a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárást és a megsemmisítési eljárás funkcióját is: a 300. cikk (6) bekezdésében foglalt eljárásnak nem célja az, hogy jogvédelmet nyújtson a kérelmet benyújtó feleknek; ennek keretében nem egy konkrét jogvita eldöntéséről, hanem tanácsadó vélemény nyújtásáról van szó. A megállapodás által esetlegesen sértett, a

⁸⁵⁵ 3/94 vélemény (*Framework agreement on bananas*) [1995] ECR I-04577

közösségi jogból eredő jogaik védelmét a felek a megsemmisítési eljárás keretében kérhetik.

A két eljárás közötti funkcióbeli különbségre konkrét esetek is például szolgálnak. A Parlament a 300. cikk (6) szerinti vélemény iránti kérelmet nyújtott be egy, az USA és a Közösség között létrejött légitársasági megállapodás⁸⁵⁶ Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről.⁸⁵⁷ A Tanács viszont közben megkötötte a megállapodást. A Parlament ezt követően visszavonta kérelmét és megsemmisítési eljárást⁸⁵⁸ kezdeményezett a megállapodás megkötését jóváhagyó határozat⁸⁵⁹ ellen.⁸⁶⁰ A Parlament keresetében⁸⁶¹ többek között hivatkozott arra is, hogy a Tanács megsértette az EK-Szerződés 10. cikke [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése] szerinti együttműködési kötelezettségét, mivel a határozat elfogadására a vélemény iránti kérelemmel indított eljárás alatt került sor. A 3/94 véleményben a kérelem visszautasítása azonban éppen azt igazolja, hogy a tagállamokat és a közösség intézményeit nem fosztja meg nemzetközi szerződéskötési hatáskörüktől az a tény, hogy a Bíróság előtt folyamatban van egy 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás.⁸⁶² A 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás és a megsemmisítési eljárás viszonya szintén problémaként merült fel a 2/92 véleményben.⁸⁶³ A belga kormány azt a kérdést tette fel az Európai Bíróságnak, hogy a Közösségnek az OECD Tanácsa nemzeti elbánásról szóló határozatában való részvételével kapcsolatos tanácsi határozatban megfelelő-e a kettős jogalapra való hivatkozás. Az észrevételt tevő kormányok szerint a vélemény iránti kérelem nem elfogadható. Úgy vélték, hogy a Bíróság csak a tervezett megállapodásról mondhat véleményt, a közösségi jog valamely más rendelkezéséről nem. A határozat megfelelő jogalapjával kapcsolatos bizonytalanság nem idézhet elő megoldhatatlan konfliktusokat a Közösség

⁸⁵⁶ Az Európai Közösség és az Egyesült Államok közötti, a PNR adatoknak a légi szállítók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma Vámügyi és Határvédelmi Irodájának történő továbbításáról szóló megállapodás megkötéséről, HL L 142M., 2006.5.30., 49 – 51. o.

⁸⁵⁷ 1/04 vélemény, melyet a Bíróság 2004. december 16-i végzése törölt (HL C 118., 2004.4.30. 1. o.)

⁸⁵⁸ C-317/04 *Parlament kontra Tanács* [2006] EBHT I-04721. Az ügy érdemében hozott döntés ismertetését lásd: Gilmore, Gráinne – Rijpma, Jorrit, 'Case Law', *Common Market Law Review* Vol. 44. (2007) No. 4. 1081–1099. o.

⁸⁵⁹ 2004/496/EK tanácsi határozat az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti, a PNR adatoknak a légi szállítók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma Vámügyi és Határvédelmi Irodájának történő továbbításáról szóló megállapodás megkötéséről, HL L 183., 2004.5.20., 83. o.

⁸⁶⁰ Koutrakos [2006] i. m. 190. o.

⁸⁶¹ HL C 228., 2004. 9. 11. 31 – 32. o.

⁸⁶² Plender [2000] i. m. 214. o.

⁸⁶³ 2/92 vélemény (*Third Revisited Decision of the OECD on national treatment*) [1995] ECR I-00521

külkapcsolatai és belső jogrendje között (amelyek elkerülése a Bíróság esetjoga értelmében pont a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás célja). A megállapodás megkötésére irányuló belső aktus nem megfelelő jogalapjának megállapítására alkalmas jogorvoslati lehetőség az EK-Szerződés 230. (jelenleg az EUMSZ 263.) cikke szerinti megsemmisítési eljárás.

A Bíróság azonban nem tekintette megalapozottnak a fenti érveket és úgy ítélte meg, hogy a kérelem elfogadható. Az a körülmény ugyanis, hogy bizonyos kérdéseket más jogorvoslati lehetőségek keretében – többek között megsemmisítési eljárásban – is meg lehet vizsgálni, nem jelent olyan érvet, amelynek segítségével kizárható lenne, hogy az előterjesztésre jogosultak a 300. cikk (6) bekezdése szerinti vélemény iránt forduljanak a Bírósághoz.⁸⁶⁴

Láthatjuk, hogy a Bíróság e véleményében ismételten szélesítette hatáskörének határait, kimondva, hogy a tervezett megállapodás jóváhagyására irányuló határozat – vagyis egy belső közösségi jogi aktus – jogalapja is előzetes vélemény iránti kérelem tárgya lehet, mivel annak nem megfelelő volta is kételyeket vethet fel a megállapodás anyagi jogi vagy formális érvényességével kapcsolatban.⁸⁶⁵ Így később a 2/00 véleményben – ahol a kérelem tárgya szintén a nemzetközi jogi aktust (a Chartagenai jegyzőkönyvet) elfogadó határozat megfelelő jogalapja volt – már nem merült fel a kérelem elfogadhatósága ellen az az érv, hogy a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárásban a Bíróságnak nincs hatásköre a belső jogi aktus jogalapjának kérdésében dönteni. A Tanács itt már a két eljárást „egyenrangúnak” elismerve hivatkozott arra, hogy a kérelem elfogadása a megsemmisítés iránti kereset benyújtására előírt határidő megkerüléséhez vezetne, mivel e keresetet a jegyzőkönyv aláírásáról szóló határozat ellen legkésőbb 2000. július 15-ig kellett volna benyújtania a Bizottságnak, míg a vélemény iránti kérelmet 2000. október 23-án terjesztette elő. A Bíróság azonban ezt az érvet sem tekintette megalapozottnak.⁸⁶⁶

⁸⁶⁴ 2/92 vélemény 14 – 15. pont. A Bizottság kontra Tanács ügy pedig azt igazolja, hogy ezen állítás fordítottja is igaz. A Bíróság az Euroatom Szerződés alapján létrejött megállapodás elfogadásáról szóló határozat megsemmisítése iránti kereset elfogadhatóságával kapcsolatban állapította meg, hogy: „Az a tény, hogy az Euroatom Szerződés nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy a Bíróság előzetes véleményt adhat egy tervezett megállapodás Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről, még nem zárja ki, hogy a Bíróságtól egy nemzetközi egyezményhez való csatlakozás elfogadásáról szóló határozat megsemmisítését lehessen kérni. (C-29/99 Bizottság kontra Tanács ECR [2002] I-11221. Az ítélet részletes elemzését lásd: Koutrakos, Panos, Case C-29/99 Commission v. Council (re: Nuclear Safety Convention), *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004) No. 1. 191 – 208

⁸⁶⁵ 2/94 vélemény 14. pont

⁸⁶⁶ A Bíróság a Walter Rau ítéletében hasonló párhuzamot vont az EK-Szerződés 230. és 234. (jelenleg az EUMSZ 263. és 267.) cikkei szerinti jogorvoslati fordulás lehetősége között,

9. 4. A Bíróság értelmezési hatásköre a tagállamok által megkötött egyezményekre

A 2/91 véleményében a Bíróságnak az ILO által elfogadott, a vegyi anyagok biztonságos munkahelyi használatáról szóló 170. sz. egyezménynek az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről és a Közösségnek az egyezmény megkötésére vonatkozó hatásköréről kellett döntenie.⁸⁶⁷

A témánk szempontjából releváns kérdés az ügyel kapcsolatban akként tehető fel, hogy a Bíróság a 300. cikk (6) bekezdése alapján rendelkezik-e hatáskörrel olyan tervezett megállapodás értelmezésére, amelyet nem a Közösség, hanem a tagállamok kötnek meg.

A Bíróság szerint a vélemény iránti kérelem nem érinti a Közösség azzal kapcsolatos nemzetközi jogképességét, hogy egy, az ILO keretében kidolgozott egyezményben kötelezettségeket vállaljon, hanem arra a kérdésre vonatkozik, hogy a 170. sz. egyezmény tárgyát képező területen kizárólag a közösségi jog alapján meddig terjed a Közösség és a tagállamok hatásköre. A Bíróság tehát nem vizsgálhatja meg azon akadályokat, amelyekbe a Közösség a hatáskörének gyakorlása során ütközhet az ILO alkotmányában foglalt egyes szabályok alapján.⁸⁶⁸ Hangsúlyozta azt is, hogy amennyiben az ILO alkotmánya értelmében maga a Közösség nem kötheti meg a 170. sz. egyezményt, úgy a Közösség külső hatáskörét adott esetben a tagállamok gyakorolhatják a Közösség érdekében közösen eljárva.⁸⁶⁹

Meglátásom szerint a vélemény ezen utóbbi mondata döntő jelentőségű lépésként értékelhető a Bíróság 300. cikk (6) bekezdésében biztosított értelmezési

megállapítva, hogy „a közösségi jogban semmi nem tiltja, hogy a tagállami bírósághoz benyújtott keresetben [...] megtámadjanak egy olyan aktust, amely a közösségi intézmény által kibocsátott határozat végrehajtását szolgálja. Ilyen kereset esetén, amennyiben az ügy eldöntését befolyásolja a határozat érvényessége, a tagállami bíróság előzetes döntést intézhet az Európai Bírósághoz, tekintet nélkül arra, hogy az alapeljárás felperesének van-e lehetősége a határozat Európai Bíróság előtti megtámadására.”(133 és 136/85 egyesített ügyek, *Walter Rau Lebensmittelwerke és társai kontra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* [1987] ECR 1189, 11. pont). A későbbi TWD ügyben viszont már úgy ítélte meg a Bíróság, hogy amennyiben a magánfélnek lett volna perindítási lehetősége a 230. cikk alapján és a kéthónapos határidőn belül erről tudomást szerzett, akkor a 234. cikk szerinti lehetőséggel már nem élhet. (C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland* [1994] ECR I-833, 18. és 24 - 25. pontok)

⁸⁶⁷ A vélemény érdemi részének elemzését lásd „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetben.

⁸⁶⁸ 2/91 vélemény 4. pont

⁸⁶⁹ 2/91 vélemény 5. pont

hatáskörének kiterjesztése felé. A Bíróság ugyanis ezzel azt mondta ki, hogy nem csak akkor rendelkezik hatáskörrel a tervezett megállapodás véleményezésére, ha azt a Közösség köti meg, hanem akkor is, ha a nemzetközi jogrend más szereplői (jelen esetben a tagállamok) kötnek meg egy olyan területet szabályozó megállapodást, amely a Közösség külső hatáskörébe tartozik.⁸⁷⁰ A Bíróság döntéséből egyúttal azt a következtetést is le lehet vonni, hogy az előzetes véleményezési hatáskör nem csupán a 300. cikk alapján kötendő megállapodások értelmezésére terjed ki. Ha ugyanis a nemzetközi jog szabályai alapján kizárólag a tagállamok jogosultak egy egyezmény megkötésére, akkor a szerződéskötési eljárásban nyilvánvalóan a Közösség intézményei nem vesznek részt, így nem alkalmazható a 300. cikkben foglalt eljárás sem.

9. 5. Van-e hatásköre a Bíróságnak a nem megfelelően megfogalmazott kérelem megválaszolására?

Az 1/00 véleményben⁸⁷¹ a vélemény iránti kérelem értelme a szöveg különböző nyelvi változataiban nem volt egységes. Az angol, a német és az olasz nyelvű megfogalmazásból az következett, hogy a Bizottság a Közös Európai Légiközlekedési Térségről szóló Megállapodás által létrehozott „bírósági ellenőrzés”⁸⁷² rendszerének az EK-Szerződéssel való összeegyeztethetőségére kérdez rá. Más nyelvi változatok értelmében azonban a kérelem a „jogi ellenőrzés”⁸⁷³ rendszerének összeegyeztethetőségére vonatkozik. A Bíróság szerint azonban a Bizottságnak a kérelem előterjesztéséhez fűzött indokolásából az tűnik ki, hogy a kérdés mindazon rendelkezés összeegyeztethetőségére irányul, amely a megállapodás egységes végrehajtásának és értelmezésének, valamint az ebből eredő viták elkerülésének vagy megoldásának céljából ír elő szabályokat és nem csupán a bírósági kontroll-mechanizmusokról szóló cikkekre.

⁸⁷⁰ Eeckhout kritizálja a Bíróság döntését amiatt, hogy az ellentétes a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás eredeti célkitűzésével, vagyis azzal, hogy megelőzze azokat a problémákat, amelyek a Közösség által kötött megállapodások esetleges jogellenességével kapcsolatban hatályba lépésük után felmerülhetnek. (Eeckhout [2004] *i. m.* 232. o.)

⁸⁷¹ 1/00 vélemény (*European Common Aviation Area*) [2002] ECR I-03493. A vélemény érdemi részének bemutatását és részletes elemzését lásd: Castillo de la Torre, Fernando, Opinion 1/00, Proposed Agreement on the Establishment of a European Common Aviation Area, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 6. 1373 – 1393. o.

⁸⁷² Német változat: „gerichtliche Kontrolle”, angol: “judicial supervision”, olasz: “controllo giurisdizionale”.

⁸⁷³ Francia változat: „surveillance juridique”, spanyol: “vigilancia jurídica”.

A Bíróság e megállapításával – ugyanúgy, mint ahogyan ez az előzetes döntéshozatali eljárásban megszokott – tulajdonképpen újrafogalmazta a vélemény iránti kérelmet.⁸⁷⁴ Ebből következik, hogy a helytelenül vagy nem világosan (jelen esetben a különböző nyelvi változatok összevetése alapján nem egyértelműen) megfogalmazott kérdésfeltevés nem akadályozza meg a Bíróságot abban, hogy 300. cikk (6) bekezdése szerinti hatáskörét gyakorolja. Láthattuk, hasonlóképpen járt el a Bíróság a 2/00 véleményben, kimondva, hogy nem fog dönteni az „uralkodó” és „fennmaradó” hatáskörök kérdésében, csupán azt vizsgálja, hogy a jegyzőkönyv a Közösség kizárólagos hatáskörébe vagy a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik-e.⁸⁷⁵

9. 6. A 300. cikk (6) bekezdése szerinti „pre-emptív” értelmezés indokai

A vizsgált vélemények értelmében a 300. cikk (6) bekezdés szerinti eljárás célja „azon bonyodalmak megelőzése, amelyek a Közösséget kötelező nemzetközi megállapodásoknak az EK-Szerződéssel való összeegyeztetőségével kapcsolatos jogvitákból erednének”. A Bíróság szerint különleges együttműködési eljárásról van szó egyrészt a Bíróság, másrészt a többi közösségi intézmény és a tagállamok között, amelynek révén olyan megállapodás megkötése előtt, amely alkalmat adhat az annak megkötésére, végrehajtására vagy alkalmazására vonatkozó közösségi jogi aktus jogszerűségének megkérdőjelezésére, a Bíróságnak – az EK-Szerződés 220. cikkének megfelelően – biztosítani kell a Szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartását.⁸⁷⁶ Az esetleges jogviták megelőzésének szükségességére alapozva a Bíróság tágan értelmezi a 300. cikk (6) bekezdése által biztosított hatáskörét.

Az 1/75 vélemény szerint minden olyan megegyezés-tervezet a 300. cikk szerinti „tervezett megállapodásnak” minősül, amelynek „tartalmára vonatkozó tárgyalások ... lezárultak”. Amennyiben a vélemény iránti kérelem a Közösség hatáskörével kapcsolatos kérdések eldöntésére irányul, a Bíróság tágabban értelmezi saját hatáskörét és már a tárgyalások befejezését sem szabja meg a vélemény iránti kérelem megengedhetőségének előfeltételeként. Ilyenkor attól az időponttól fogva

⁸⁷⁴ Koutrakos [2006] i. m. 191. o.

⁸⁷⁵ A kérdés átfogalmazásának indokolását lásd a 2/00 véleményt részletesen elemző „A közös kereskedelem politika és a környezetpolitika tárgykörének elhatárolása a Bíróság legújabb eseteiben” fejezetben.

⁸⁷⁶ 2/94 vélemény 6. pont

hatáskörrel rendelkezik a Bíróság, amikor a tervezett megállapodás tárgya ismertté válik, abban az esetben is, ha a megállapodás tartalmára vonatkozó tárgyalások még meg sem kezdődtek. Hatásköri kérdésekben a hatáskör azon megállapodások értelmezésére is kiterjed, amelyet a nemzetközi jog szabályai alapján a Közösség nem, csak a tagállamok köthetnek meg, de a megállapodás olyan területet szabályoz, amely a Közösség külső hatáskörébe tartozik. Ilyen egyezmények értelmezésére a Bíróság azzal az indokkal állapítja meg a hatáskörét, hogy azt a tagállamok a Közösség érdekében kötik meg.

A Bíróság hatáskörének korlátját jelenti viszont, hogy nem adhat véleményt egy olyan megállapodásról, amelyet a felek már megkötöttek. A 3/94 vélemény értelmében a 300. cikk (6) bekezdésének célját – vagyis, hogy elkerülhetőek legyenek azok a komplikációk, amelyek akár közösségi szinten, akár a nemzetközi kapcsolatok szintjén felmerülhetnek – nem lehetne elérni, ha a Bíróság véleményt adna egy már megkötött egyezményről. Ezzel tulajdonképpen más eljárásoknak – így különösen a megsemmisítési eljárásnak – a célját képező „utólagos normakontrollt” gyakorolná, holott az előzetes és az utólagos normakontroll külön eljárások keretében történik a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában is. A 3/94 véleményből tehát nem az következik, hogy a Bíróság egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel egy már megkötött megállapodás Szerződéssel való összeegyeztethetőségének értelmezésére, hanem csak az, hogy nem a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás keretében.

Jelen alfejezetben lefolytatott vizsgálódás alapján azt állapíthatjuk meg, hogy szoros összefüggés mutatható ki a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörére vonatkozó ítélkezési gyakorlat és a Bíróságnak a 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás keretében saját hatáskörének határait értelmező esetjog között. Ez az összefüggés azonban az EK-Szerződés 234. (jelenleg az EUMSZ 267.) cikke szerinti eljárás esetében felfedezhető párhuzamhoz képest fordított irányú. Az előző alfejezet konklúziója értelmében a Bíróság akkor állapítja meg az előzetes döntés kibocsátására vonatkozó hatáskörét, ha egy nemzetközi megállapodás értelmezni kért rendelkezése által szabályozott tárgykör a Közösség kizárólagos külső hatáskörébe tartozik, illetve ha a rendelkezés a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben is alkalmazható. A Közösség kizárólagos hatáskörében lévő területek tág értelmezése teremti meg tehát az előfeltételét a nemzetközi megállapodások értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali hatáskör kiterjesztő értelmezésének. Ennek oka

az, hogy előzetes döntés tárgyát az esetek legnagyobb részében nem hatásköri kérdések eldöntése képezi;⁸⁷⁷ azokat csupán a bírósági hatáskör megállapíthatóságának érdekében kell megvizsgálni.

A 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárásban viszont – mint ahogyan a fent bemutatott esetekből is láthattuk – a vélemény iránti kérelem a közösségi hatáskör terjedelmének meghatározására irányul.⁸⁷⁸ A Bíróság így előzetes véleményeivel nagymértékben hozzájárult a Közösség nemzetközi szintén való cselekvési lehetőségét vezérlő jogi elvek kialakításához.⁸⁷⁹ Annak azonban, hogy a Bíróság a Közösség külső hatáskörének határait megállapító, a Közösség alkotmányos karakterének formálódása szempontjából meghatározó jelentőségű döntéseket hozhasson, előfeltételét képezte, hogy kiterjesztően értelmezze saját hatáskörét. Mindezek fényében érthető, hogy a Bíróság a hatásköri kérdések eldöntésére irányuló vélemény iránti kérelmek esetében tágabban határozta meg a „tervezett megállapodás” fogalmát, megállapította hatáskörét a tagállamok által megkötendő egyezmény értelmezésére,⁸⁸⁰ valamint a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdésének eldöntéséhez közvetetten hozzájáruló, jogalap meghatározásával kapcsolatos kérelem megválaszolására is.⁸⁸¹

⁸⁷⁷ Kivételként említhetjük azt az esetet, amikor valamely közösségi jogi aktus érvényességét kell a Bíróságnak megvizsgálnia. Lásd például az *International Fruit Company* ügyet, amelyben a Bíróságnak – annak érdekében, hogy közösségi rendeleteknek a GATT-tal való összeegyeztethetlensége miatti érvénytelenségének kérdésében dönthessen – azt a kérdést kellett megvizsgálnia, hogy a Közösséget a GATT kötelezi-e.

⁸⁷⁸ Dashwood [2002] *i. m.* 366. o., Eeckhout [2004] *i. m.* 232. o.

⁸⁷⁹ *i. m.* 232. o.

⁸⁸⁰ Lásd a 2/91 véleményt.

⁸⁸¹ Eeckhout úgy értékeli a 300. cikk (6) bekezdése alapján kibocsátott véleményeket, mint a Bizottság és a Bíróság szövetségét annak érdekében, hogy a Közösség nemzetközi kapcsolatainak jogszerűségét megerősítsék. (Eeckhout [2004] *i. m.* 232. o.)

X. FEJEZET

A BÍRÓSÁG HATÁSKÖRE A KÖZVETLEN KERESETTEL INDULÓ ELJÁRÁSOK KERETÉBEN

Az alábbi fejezetben a Bíróság hatáskör-értelmezését a közvetlen keresettel indítható eljárások kapcsán kívánom vizsgálni. Ezen eljárásokban született ítéletek alapján tehát - a fentiekől eltérően - nemcsak arra kaphatunk választ, hogy a Bíróság hatásköre mely nemzetközi megállapodások (illetve azokon belül is mely rendelkezések) értelmezésére terjed ki, hanem arra is, hogy a Bíróság mely megállapodások érvényességének kérdésében hozhat döntést, illetve melyek megsértését jogosult felülvizsgálni.

10. 1. A Bíróság hatásköre a Szerződés 230. cikke alapján

A megsemmisítési eljárást a jogirodalomban „utólagos normakontrollnak” is nevezik, utalva ezzel a tagállami alkotmánybíróságok eljárásaival való funkcióbeli hasonlóságra. Az EK-Szerződés 230. (jelenleg az EUMSZ 263.) cikke szabályozza az eljárást,⁸⁸² melynek témánk szempontjából releváns rendelkezései a következők:

„A Bíróság megvizsgálja az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott jogi aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az EKB jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament harmadik személyekre joghatással járó aktusait.

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, e szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt.”

A Bíróság 230. cikk szerinti hatáskörével összefüggésben elsőként az a kérdés tehető fel, hogy a Közösség nemzetközi megállapodásai beletartoznak-e az (1) bekezdésben felsorolt megtámadható aktusok körébe? A kérdés megválaszolása leginkább azért vet fel problémát, mert egy nemzetközi szerződés nem kizárólag a közösségi intézmények jogi aktusának tulajdonítható, mivel az a Közösség és a nemzetközi jog

⁸⁸² Jelen fejezet további részeiben az EK-Szerződés 230. cikke szerinti eljárás vagy megsemmisítési eljárás elnevezést használom.

egy másik alanya közötti akaratmegegyezést rögzíti. Összhangban van-e a nemzetközi jog szabályaival, hogy az Európai Közösségek Bírósága vizsgálja felül egy ilyen megállapodás érvényességét?

10. 1. 1. Az AETR-ítélet - párhuzam a Közösség külső hatásköre és a Bíróság 230. cikk szerinti hatásköre között

A már fent részletesen vizsgált AETR ügyben a Bizottság az AETR megállapodásról folytatott tárgyalásokról és annak a Közösség tagállamai általi megkötéséről szóló - nem határozat formájában hozott, hanem a tanácsi ülés jegyzőkönyvében foglalt - tanácsi döntés megsemmisítését kérte. A Tanács a kereset elfogadhatatlanságára⁸⁸³ hivatkozott, azon az alapon, hogy a vitatott döntés nem minősül megtámadható jogi aktusnak az EK-Szerződés 230. cikke (1) bekezdésének értelmében.

A Bíróság szerint a megengedhetőnek történő minősítés attól függ, hogy az adott időpontban ki rendelkezett hatáskörrel az AETR-rel kapcsolatos tárgyalások folytatására és annak megkötésére. A vitatott döntés jogi hatálya ugyanis eltérő aszerint, hogy azt a Közösségre ruházott hatáskör gyakorlásának kell-e tekinteni, vagy az a tagállamok által megtartott hatáskörök gyakorlásának koordinációját fejezi ki.⁸⁸⁴

⁸⁸³ A pontos ítéletszöveget olvasva jelen alfejezetben tárgyalt minden ügyben észre kell vennünk, hogy a Bíróság nem azt vizsgálja, hogy rendelkezik-e „hatáskörrel” az adott esetben, hanem, hogy a kereset „elfogadható”-e. A hatáskör és az elfogadhatóság két külön fogalom. A tárgyi hatáskör az ügyek olyan általános osztályát jelöli, amelyben az adott bíróság eljárhat. Az elfogadhatóság egy konkrét ügyben olyan feltételt jelent, amely lehetővé teszi a *hatáskör gyakorlását*, vagyis a kérelem nem szenved olyan hiányosságtól, amely akadályozná az érdemi vizsgálatot. (Blutman László, A hatáskör és elfogadhatóság a nemzetközi bíraskodásban, in: Tóth Károly (szerk.), *Tanulmányok dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésnapjának 70. évfordulójára* (Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged, 2000) 71 – 79. o., a továbbiakban: Blutman [2000] 71 - 72. o.). A két fogalom azonban annyiban megegyezik, hogy mindkettő az érdemi hatáskörgyakorlás egy-egy előfeltételére utal. Éppen ezért jelen fejezetben nem különítem el a „hatáskör” és „elfogadhatóság” fogalmakat, mivel a vizsgálódásom célja szempontjából ugyanazon jelentéstartalommal bírnak. Számomra ugyanis mind a hatásköri, mind az elfogadhatósági kérdések abból a szempontból relevánsak, hogy mennyiben értelmezi a Bíróság megszorítóan, illetve kiterjesztően érdemi hatáskörgyakorlási lehetőségének a határait. Blutman is felhívja a figyelmet arra, hogy a hatásköri és az elfogadhatósági kérdések sokszor nehezen elválaszthatók és egyes esetekben a nemzetközi bíróságok nem is mennek bele a két fogalom megkülönböztetésébe, hanem egységesen előzetes kérdésként vizsgálják mind a hatáskörüket, mind az elfogadhatóságot. Blutman [2000] *i. m.* 72. o.

⁸⁸⁴ 22/70 3 - 4. pontok

A Bíróság a beleértett külső hatáskörök doktrínája alapján megállapította, hogy a Közösség rendelkezik hatáskörrel az Egyezmény megkötésére,⁸⁸⁵ éppen ezért a kereset a Közösség jogi aktusának megsemmisítésére irányul, következésképpen elfogadható.

Láthatjuk, hogy a Bíróság jelen esetben párhuzamot vont a Közösség nemzetközi szerződéskötési és saját jogalkalmazási hatásköre között, mivel a hatáskörét a Közösség jogi aktusai tekintetében ismerte el. A saját hatáskörét megalapozó közösségi hatáskört azonban szélesen értelmezte, megállapítva, hogy a Közösség nem csupán az EK-Szerződés által kifejezetten előírt esetekben rendelkezik hatáskörrel a nemzetközi szerződések megkötésére. E megállapításával pedig lényegében a jogalkalmazási hatáskör kiterjesztéséhez járult hozzá.

A Bíróság az AETR-ítéletében kimondta azt is, hogy hatásköre minden olyan aktusra kiterjed, amely jogi hatások kiváltására irányul, függetlenül azok jellegétől vagy formájától. Hangsúlyozta, a megsemmisítési kereset célja az, hogy az EK-Szerződés 220. cikke előírásainak megfelelően biztosítva legyen a jog tiszteletben tartása az EK-Szerződés értelmezése és alkalmazása során. E célkitűzéssel ellentétetes lenne a kereset elfogadhatósági feltételeinek megszorító értelmezése azáltal, hogy azt csupán a 230. cikkben említett kategóriákra korlátoznák.⁸⁸⁶

10. 1. 2. A megállapodás vagy a megállapodás megkötéséről szóló belső jogi aktus képezheti-e a megsemmisítési eljárás tárgyát?

Az AETR-ítélet értelmében tehát a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a Közösség nemzetközi szerződéseinek megkötésére irányuló tárgyalásokra, illetve a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó jogi aktusokat megtámadó keresetek elbírálására. Kérdésként merül fel, hogy rendelkezik-e hatáskörrel maguknak a nemzetközi szerződéseknek a megsemmisítésére is? Erre a kérdésre a *Franciaország kontra Bizottság*-ítélet⁸⁸⁷ ad választ. Franciaország a Bizottság és az Egyesült Államok által a versenyjoguk alkalmazásáról kötött megállapodás megsemmisítését kérte, arra hivatkozva, hogy egyrészt a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel egy ilyen megállapodás megkötésére, másrészt a megállapodás nem tartalmaz indoklást

⁸⁸⁵ A beleértett külső közösségi hatáskör megállapítása indokainak részletes elemzését lásd „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetben.

⁸⁸⁶ 22/70 40 - 42. pontok

⁸⁸⁷ C-327/91 *Franciaország kontra Bizottság* ECR [1994] I-3641

és ezzel megsérti a jogbiztonság elvét, harmadrészt pedig összeegyeztethetetlen a közösségi versenyszabályokkal.

Ellenkérelmében a Bizottság azt kifogásolta, hogy a francia kormánynak a megállapodás helyett azt a határozatot kellett volna megtámadnia, amellyel a Bizottság felhatalmazta az alelnökét arra, hogy az Egyesült Államokkal való megállapodást a nevében aláírja.⁸⁸⁸

A Bíróság szerint a megállapodás szövegéből az következik, hogy az joghatások elérésére irányul. Ennélfogva annak az aktusnak, amellyel a Bizottság el kívánta fogadni a megállapodást, olyannak kell lennie, hogy megsemmisítési kereset tárgyát képezhesse. Hangsúlyozta továbbá, hogy nemzetközi téren a Közösség intézményeit megillető hatáskörök gyakorlása nem vonható ki az EK-Szerződés 230. cikkében meghatározott bírósági jogszerűségi felülvizsgálat alól. Franciaország keresetét ezért akként kell értelmezni, mint amelyik az ellen az aktus ellen irányul, amellyel a Bizottság el kívánta fogadni a megállapodást. Következésképpen a kereset elfogadható.⁸⁸⁹

Az ügy tanulsága lényegében az, hogy a Közösség által kötött nemzetközi szerződések is képezhetik megsemmisítési kereset tárgyát. Eeckhout hangsúlyozza, hogy ha a Bíróság nem így döntött volna, akkor a közösségi jogalkotás jelentős része a bírósági kontrollon kívül kerülne és ez ellentétes volna a „rule of law” elvével. Úgy véli, hogy ha az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a nemzetközi megállapodások az intézmények jogi aktusának minősülnek, akkor semmi ne indokolja, hogy másképp ítélje meg jogi státuszukat a Bíróság a megsemmisítési keresetek elfogadhatóságának vizsgálata esetén.⁸⁹⁰

Észre kell vennünk azonban, hogy a Bíróság nem azt mondta ki az ítéletében, hogy közvetlenül a nemzetközi szerződések támadhatók meg; ehelyett inkább „kijavította” a Francia Köztársaság kereseti kérelmét, mondván, hogy azt „akként kell értelmezni, mint amelyik az ellen az aktus ellen irányul, amellyel a Bizottság el kívánta fogadni a megállapodást.” A Bíróság részéről tehát – habár a keresetet elfogadhatónak minősítette – egy bizonyos óvatosság figyelhető meg abban a tekintetben, hogy közvetlenül a Közösség nemzetközi szerződéseit a megsemmisítési eljárás keretében

⁸⁸⁸ C-327/91 13. pont

⁸⁸⁹ C-327/91 14 - 17. pontok

⁸⁹⁰ Eeckhout [2004] *i. m.* 245. o.

megtámadható aktusok közé sorolja. Ezt igazolja, hogy ítéletében végül a Bizottságnak a megállapodást elfogadó aktusát semmisítette meg.

A Közösség által megkötött nemzetközi megállapodás érvényességének kérdése merült fel a *Németország kontra Tanács* ügyben⁸⁹¹ is. Németország az Uruguayi Forduló tárgyalásai során elért megállapodásoknak a megkötéséről szóló tanácsi határozat⁸⁹² megsemmisítését kérte annyiban, amennyiben a Tanács abban jóváhagyta a banánról szóló keret-megállapodásnak a Costa Ricai Köztársasággal, a Kolumbiai Köztársasággal, a Nicaraguai Köztársasággal és a Venezuelai Köztársasággal történő megkötését. A Tanács vitatta a kereset elfogadhatóságát, hivatkozva arra, hogy olyan nemzetközi megállapodás érvényességét, amelyet a Közösség fenntartás nélkül kötött meg, és amely mind a közösségi jog, mind a nemzetközi jog értelmében köti az intézményeket és a tagállamokat, egy tagállam nem vonhatja kétségbe oly módon, hogy megsemmisítési keresetet indít az adott megállapodásnak a Közösség nevében történő megkötéséről szóló jogi aktussal szemben.⁸⁹³ A Bíróság ezt az érvet a fent elemzett 3/94 véleményére hivatkozva utasította el, melyben megállapította – indokolva, hogy a 300. cikk (6) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 218. cikkének (2) bekezdése] szerinti vélemény iránti kérelemre miért nem kell választ adni, ha a nemzetközi megállapodást, amelyre a kérelem vonatkozik, időközben már megkötötték –, hogy a megállapodás megkötéséről szóló határozattal szemben mindenképpen indítható megsemmisítés iránti kereset.⁸⁹⁴

A Bíróság tehát elfogadhatónak tartotta a keresetet és – a kereseti kérelemnek megfelelően – részben megsemmisítette a Tanács határozatát. Az ítélet egyértelművé teszi azt is, hogy a nemzetközi megállapodások megkötéséről szóló jogi aktus részbeni megsemmisítése ugyanúgy lehetséges, mint más közösségi jogi normáké.⁸⁹⁵

A megsemmisítés ugyanazzal a jogi hatással bír a nemzetközi megállapodások (illetve az azokat elfogadó jogi aktusok) esetében, mint más közösségi jogi aktusoknál: az érintett intézményeknek minden lehetséges lépést kötelesek megtenni

⁸⁹¹ C-122/95 *Németország kontra Tanács* ECR [1998] I-00973

⁸⁹² A Tanács 94/800/EK határozata az Uruguayi Forduló többoldalú tárgyalásai során (1986–1994) elért megállapodásoknak az Európai Közösség hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében az Európai Közösség nevében történő megkötéséről (HL L 336., 1994. 12. 23. 1 – 2. o.)

⁸⁹³ C-122/95 41. pont

⁸⁹⁴ C-122/95 42. pont. A 3/94 vélemény elemzését lásd „Az Európai Bíróság értelmezési hatásköre a Szerződés 300. cikkének (6) bekezdése alapján” című fejezetben.

⁸⁹⁵ Brealey, Mark - Hoskins, Mark, *Remedies in EC Law* (2nd ed., Sweet & Maxwell, 1998), 228. o., Eeckhout [2004] *i. m.* 245. o.

az ítéletben foglaltak teljesítése érdekében.⁸⁹⁶ A megállapodás azonban a nemzetközi jog szabályai szerint érvényes marad,⁸⁹⁷ leszámítva azokat a kivételes eseteket, amikor a Közösség az érvénytelenségre hivatkozhat.⁸⁹⁸ Ezért a 230. cikk szerinti ítélet által érintett megállapodást a Közösségnek újra kell tárgyalnia vagy fel kell mondania, ellenkező esetben olyan helyzetbe kerül, hogy közösségi jogi és nemzetközi jogi kötelezettségei összeütközésbe kerülnek egymással.⁸⁹⁹

⁸⁹⁶ Az intézmények ezen kötelessége az EK-Szerződés 233. (jelenleg az EUMSZ 266.) cikkéből következik. Kivételes esetben a Bíróság élhet az EK-Szerződés 231. (jelenleg az EUMSZ 264.) cikke által a rendeletek tekintetében biztosított hatáskörével és megjelölheti a semmisnek nyilvánított határozat azon joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak. Lásd ezzel összefüggésben a *Parlament kontra Tanács* ítéletet, amelyben a Bíróság arra hivatkozva rendelkezett a határozat valamennyi joghatásának fenntartásáról, hogy a vitatott megállapodás az ítélet meghozatalának időpontjában már lejárt. [C-360/93 *Parlament kontra Tanács* ECR [1996] I-1195, az ítélet részletes elemzését lásd: Cremona, Marise, Case C-360/93, European Parliament v. Council of the European Union, Judgment of 7 March 1996, [1996] ECR I-1195, *Common Market Law Review*, Vol. 34 (1997) No. 2. 389 – 399. o.]

⁸⁹⁷ Ezt a megállapodást erősíti meg az Európai Bíróság *Kadi*-ítélete, illetve Maduro főtanácsnoknak az ügyben előterjesztett indítványa. A főtanácsnok szerint: „...a Bíróság ítéletének joghatásai a Közösség belső jogrendjének határai között maradnak. Amennyiben egy ilyen ítélet meggátolná a Közösséget és tagállamait a biztonsági tanácsi határozatok végrehajtásában, a nemzetközi jogrendben beálló jogkövetkezményeket a nemzetközi közjog szabályai határoznák meg. Bár igaz, hogy azok a korlátozások, amelyeket a közösségi jog általános elvei határoznak meg az intézmények cselekvései tekintetében, nehézségeket okozhatnak a Közösség, illetve tagállamai számára nemzetközi szintű kapcsolataikban, ezen elvek Bíróság általi alkalmazása nem sérti az állami felelősség nemzetközi szabályainak alkalmazását, illetve az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikkében megállapított szabályt.” (az indítvány 39. pontja). A Bíróság pedig elvi élel megállapította, hogy „...a közösségi bíróság által biztosítandó jogszerűségi felülvizsgálat a szóban forgó nemzetközi megállapodás végrehajtására irányuló közösségi jogi aktusra vonatkozik, nem pedig magára a nemzetközi megállapodásra.” és „...közösségi bíróság azon esetleges ítélete, amely megállapítja, hogy az ilyen határozat végrehajtására irányuló közösségi jogi aktus ellentétes a közösségi jogrendbe tartozó magasabb rendű normával, nem jelenti e határozatnak a nemzetközi jog szintjén meglévő elsőbbségének megkérdőjelezését.” (C-402/05 P és C-415/05 P. 286. és 288. pontok).

⁸⁹⁸ Mindez a nemzetközi szervezetek által kötött Szerződések jogáról szóló 1986-os bécsi egyezmény 46. cikkéből következik, amely szerint: „Egy nemzetközi szervezet arra a tényre, hogy egy nemzetközi szerződést magára nézve kötelező hatályúként a szerződéskötési hatáskörre vonatkozó saját szabályának megsértésével ismert el, ezen elismerés érvénytelenítése céljából nem hivatkozhat, kivéve, ha a jogsértés szemmel látható volt és alapvető fontosságú belső jogi szabályra vonatkozott.”. Az Államok közötti Szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 46. cikke ugyanezt a szabályt rögzíti az államok között létrejött nemzetközi megállapodások vonatkozásában. E rendelkezést értelmezve Kovács Péter felhívja arra a figyelmet, hogy e kivételesen hivatkozható jogsértés a gyakorlatban az alkotmány – hatáskörmegosztásra vonatkozó – szabályaiba való ütközést jelenti. A bécsi egyezmény ugyanis olyannyira egyértelműen utal a „szerződéskötési hatáskörökre”, hogy nehezen lehet egyetérteni azzal az állásponttal, amely a belső jog vagy akár az alkotmány egyéb szabályaiba való ütközés esetén is elképzelhetőnek tartja az érvénytelenítést. Az ütközés „szemmel láthatóságának” kritériuma pedig gyakorlatilag kizárja az olyan alkotmányos szabályokra hivatkozást, amelyek tartalmának tisztázása is több alkotmánybírói döntés eredményeként történt meg. [Kovács Péter, *Nemzetközi közjog* (Osiris, Budapest, 2006) 102 - 103. o.] Úgy vélem, ez az értelmezés a nemzetközi szervezetek - mint az Európai Közösség - által megkötött szerződésekre is irányadó. A nemzetközi szervezetek tehát csupán az alapító okmányuk által egyértelműen rögzített - további értelmezést nem igénylő - szerződéskötési hatásköri szabály megsértése esetében hivatkozhatnak a bécsi egyezmény 46. cikke alapján érvénytelenségre.

⁸⁹⁹ Eeckhout [2004] *i. m.* 245. o.

Jogosan merül fel az a kérdés, hogy a Bíróság miért nem tartotta elegendőnek – hasonlóan a fent elemzett ítéletekhez – az elfogadhatóságot csupán arra hivatkozva megállapítani, hogy a határozat „jogi hatás kiváltására alkalmas” aktusnak tekinthető? Egyáltalán a Tanács miért kételkedett a kereset elfogadhatóságában, amikor AETR-ítéletéből egyértelműen következik, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó jogi aktusokat megtámadó keresetek elbírálására? Egy korábbi, *Bizottság kontra Tanács* esetben⁹⁰⁰ – ahol a Bizottság az összehangolt áruleíró és kódrendszerről szóló nemzetközi egyezmény és az azt módosító jegyzőkönyv megkötéséről szóló tanácsi határozat⁹⁰¹ megsemmisítése iránt indított keresetet – fel sem merült az elfogadhatóság kérdése. Meglátásom szerint jelen ügyben az elfogadhatósági kifogás felmerülésének okát a megsemmisítés iránti kérelem indokában kell keresnünk. Németország keresetében többek között arra hivatkozott, hogy a megállapodás ellentétes a jogos elvárások védelmének elvével és az arányosság elvével. Nyilvánvaló, hogy a kereset – bár formálisan valóban a megállapodás megkötéséről szóló határozat megsemmisítésére irányult – valójában magának a megállapodásnak a megsemmisítését célozta.⁹⁰² A Bíróság ítélete tehát azt a következményt vonta maga után, hogy a Közösségnek érdemben kellett módosítania a nemzetközi kötelezettségvállalásait.

Egészen más volt a kereseti kérelem tartalma a *Bizottság kontra Tanács* ügyben. A Bizottság itt azért támadta meg a Tanács határozatát, mert szerinte annak jogalapját kizárólag az EGK-Szerződés 113. (később EK-Szerződés 133., jelenleg az EUMSZ 207.) cikke képezte volna és nem a 9. (később az EK-Szerződés 23., jelenleg az EUMSZ 28.), a 133. és a 235. (később 308., jelenleg az EUMSZ 352.) cikkei együttesen. A Bizottság tehát ebben az esetben valóban a határozat érvényességét vitatta és nem azt kívánta kimondatni a Bírósággal, hogy a megállapodás által létrehozott rendszer ellentétes a közösségi jog szabályaival. A Bíróság ugyan végül elutasította a keresetet, de ha a Bizottság kérelmének megfelelően döntött volna, a

⁹⁰⁰ 165/87 *Bizottság kontra Tanács* [1988] ECR 5545

⁹⁰¹ A Tanács 87/369/EGK határozata az összehangolt áruleíró és kódrendszerről szóló nemzetközi egyezmény és az azt módosító jegyzőkönyv megkötéséről (HL L 198., 1987. 7. 20. 1 – 2. o.)

⁹⁰² A *Franciaország kontra Bizottság* esetben Franciaország szintén magának a megállapodásnak az érvényességét kétségbevonva többek között a jogbiztonság elvének és a közösségi versenyjognak a megsértésére hivatkozott. A fenti vizsgálódás fényében ez lehetett az oka, hogy nem a vitatott megállapodást elfogadó határozatot, hanem közvetlenül a megállapodást támadta meg. A Bíróság érdemi döntésének részletes elemzését lásd: Kingston, James, External relations of the European Community – External capacity versus internal competence, *The International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 44. (1995) 659 – 670. o.

Közösségnek a megállapodás által létrehozott nemzetközi viszonyaiban az sem hozott volna változást. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában megszilárdult elv szerint ugyanis a jogalap megválasztása, illetve a hatáskörök elosztása csupán a Közösség „belső” viszonyaiban (így a Közösség és a tagállamok közötti feladatok, felelősség megoszlásának, valamint a közösségi politikák közötti „alkotmányos” egyensúly kialakításának terén) bír jelentőséggel.⁹⁰³ A Bizottság kontra Tanács ügyben tehát valószínűsíthetően azért nem merült fel elfogadhatatlansággal kapcsolatos kifogás, mert a kereset nem a Közösség nemzetközi jogi kötelezettségvállalásainak felülvizsgálatára irányult.⁹⁰⁴

A vizsgálódás alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy amennyiben a megsemmisítési kereset – ha ugyan formálisan a Közösség nemzetközi megállapodását elfogadó közösségi jogi aktus ellen is irányul – célja ténylegesen az, hogy a nemzetközi megállapodás érvénytelenségét mondja ki a Bíróság, akkor figyelhető meg a Bíróság hatáskörének megkérdőjelezése a peres felek, illetve a beavatkozók részéről. A nemzetközi jog szabályait figyelembe véve a Bíróság hatáskörének kétségbe vonása megalapozott, hiszen ebben az esetben a Bíróság

⁹⁰³ Lásd az 1/78 döntés 35. pontját. Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a Közösség nemzetközi megállapodásait a közösségi jogrendbe átültető aktus funkciója kifejezetten az, hogy a Közösség és a tagállamok közötti hatáskör-megosztási viszonyokat, illetve a Közösség intézményeinek relációjában a hatáskör-gyakorlásra vonatkozó szabályokat tisztázza. (Ezt a megítélést igazolják „A közös kereskedelem politika és a környezetpolitika tárgykörének elhatárolása a Bíróság legújabb eseteiben” című fejezetben bemutatott döntések is.) Ezzel szemben a nemzetközi szerződéseket a tagállami (ezen belül is különösen a nem szövetségi állami) jogrendbe átültető normák nem rendelkeznek ilyen funkcióval. Bodnár László ezekkel kapcsolatban egyenesen azt a véleményt fogalmazza meg, hogy „A transzformáció nem csupán nem szükséges, hanem kifejezetten indokolatlan jogalkotói aktus (kiemelés: B. L.), amely „egy ’második’ vagy ’megkettőzött’ jogalkotásnak minősül”. [Bodnár László, A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban, in: Bragyova András, *Nemzetközi jog az új alkotmányban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 1997) 70. o.] A nemzetközi jog és a belső jog kapcsolatának monista konstrukcióját támogató állásponttal összhangban van az Alkotmánybíróság döntése is [4/1997. (I. 22.) AB határozat], amely szerint „az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében az európai jogfejlődésben a dualista-transzformációs rendszert egyre inkább a monista rendszer - a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazása - váltja fel.” [idézi: Kovács Péter, *Alkotmányosság és nemzetközi jog, in: Iustum, Aequum, Salutare - Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére* (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 1998) 189. o.]. A monista, illetve dualista rendszerrel kapcsolatos kérdések, problémák vizsgálatát bővebben lásd még: Kovács [1998] *i. m.* 186 - 203. o., Bodnár László, *A nemzetközi szerződések és az állam* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987), Bragyova András, *A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése - elméleti kérdések*, in: Bragyova András, *Nemzetközi jog az új alkotmányban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 1997) 14 - 26. o.

⁹⁰⁴ Ezt az álláspontot támasztják alá „A közös kereskedelem politika és a környezetpolitika tárgykörének elhatárolása a Bíróság legújabb eseteiben” című fejezetben vizsgált *Energy Star* és *Rotterdam* Egyezmény ügyek is, amelyekben szintén a helytelen jogalapra hivatkozással támadta meg a Bizottság a vitatott egyezmények megkötéséről szóló határozatokat és szintén nem merült fel elfogadhatatlansággal kapcsolatos kifogás.

döntése már nem csupán a Közösség belső viszonyaira – így legtipikusabb esetben az intézmények közötti hatáskörmegosztásra – van kihatással, hanem a Közösség külkapcsolatait is érinti. A Bíróság azonban következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy hatáskörrel rendelkezik a Közösség nemzetközi kötelezettségvállalásainak felülvizsgálatára abból a szempontból, hogy azok összhangban vannak-e a közösségi jogrenddel. A nemzetközi jog normái alapján a Bíróság ítélete magának a nemzetközi megállapodásnak az érvényességét nem érintheti, azonban üzenetet közvetít a Közösség intézményei számára arra vonatkozóan, hogy milyen jogi lépéseket tegyenek meg a megállapodás közösségi jogi követelményeknek való megfelelése érdekében.⁹⁰⁵

10. 1. 3. Kiterjed-e a Bíróság hatásköre a vegyes megállapodások tagállami hatáskörbe tartozó rendelkezéseinek felülvizsgálatára is?

A címben feltett kérdésre már az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán⁹⁰⁶ is próbáltam választ keresni, de az elemzett esetek alapján egyértelmű következtetéseket nem sikerült megfogalmazni. A 234. cikk szerinti bírósági hatáskör terjedelmére vonatkozóan mindenesetre annyit megállapíthatunk, hogy a leginkább kiterjesztő értelmezés szerint⁹⁰⁷ a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó területeket szabályozó rendelkezések értelmezésére, valamint azon előírások értelmezésére, amelyek mind a közösségi jog, mind a nemzetközi jog hatálya alá tartozó jogvitákban alkalmazandóak.

A jelen fejezetben vizsgált döntések alapján a Bíróság 230. cikk által biztosított hatásköre a Közösség nemzetközi megállapodásainak elfogadásáról szóló aktusok

⁹⁰⁵ Hasonló álláspontot képvisel a magyar Alkotmánybíróság is az utólagos normakontrollra vonatkozó hatáskörét illetően: „a nemzetközi szerződés alkotmányosságát az Alkotmánybíróság nemcsak [...] előzetes normakontroll-eljárás keretében, hanem [...] utólagos normakontroll-eljárásban is vizsgálhatja.” (idézi: Kovács [1998] *i. m.* 203. o.). Ugyanakkor „Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata [...] a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangját; vagy úgy, hogy a Magyar Köztársaságnak a nemzetközi szerződés Alkotmánnyal ellentétes részét fel kell mondania, illetőleg el kell érnie annak módosítását, vagy – szükség esetén – az Alkotmányt kell módosítani.” [4/1997. (I. 22.) AB határozat]

⁹⁰⁶ A 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás esetében nincs értelme vizsgálni e kérdést, mivel a legtöbb esetben a vélemény iránti kérelem éppen annak eldöntésére irányul, hogy a Közösség, a tagállamok vagy a Közösség és a tagállamok együttesen rendelkeznek-e hatáskörrel a tervezett megállapodás megkötésére.

⁹⁰⁷ Lásd a Bíróság *Christian Dior* ítéletét.

felülvizsgálatára terjed ki, de a Bíróság ítélete adott esetben magának a nemzetközi megállapodásnak a közösségi jog szerinti érvényességét is érintheti. Jogosan merül fel a kérdés, hogy a Közösség és a tagállamok által kötött vegyes megállapodások mely rendelkezéseinek érvényessége vitatható a megsemmisítési eljárás keretében?

A választ a vegyes megállapodásokat elfogadó jogi aktusok vizsgálata alapján kaphatjuk meg. Ezen aktusok hatálya nem a megállapodások egészére, hanem csupán a Közösség hatáskörébe tartozó területeket szabályozó rendelkezésekre terjed ki. Ezt olvashatjuk ki többek között az uruguayi fordulón elért megállapodások megkötéséről szóló határozat szövegéből, amely szerint: „Az *Európai Közösség hatáskörébe tartozó részek tekintetében* az Európai Közösség nevében a következő multilaterális megállapodásokat és jogi aktusokat hagyják jóvá: [...]”.⁹⁰⁸ Mivel megsemmisítési eljárás keretében formálisan csak a megállapodások elfogadásáról szóló közösségi jogi aktusok érvényességét lehet vizsgálni, a vegyes megállapodások közösségi jogszerűségének kérdésében született döntés is csak a megállapodások közösségi hatáskörbe tartozó részeinek érvényességét érintheti. Következésképpen a Bíróság a 230. cikk szerinti eljárás keretében nem rendelkezik hatáskörrel a vegyes megállapodások tagállami hatáskörbe tartozó rendelkezéseinek felülvizsgálatára.

⁹⁰⁸ 94/800/EK határozat 1. cikk (1) bekezdés

10. 2. A Bíróság hatásköre a Szerződés 226. cikke alapján

Az EK-Szerződés 226. (jelenleg az EUMSZ 258.) cikkében szabályozott eljárás⁹⁰⁹ nyújt lehetőséget arra, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indítson a tagállamok ellen és a Bíróság megállapítsa, hogy a tagállam nem teljesítette a közösségi jogból eredő kötelezettségét.⁹¹⁰ Az EK-Szerződés 300. cikke (7) bekezdésének [jelenleg az EUMSZ 216. cikkének (2) bekezdése] értelmében a 300. (jelenleg az EUMSZ 218.) cikk alapján kötött megállapodások kötelezik a Közösség intézményeit és a tagállamokat. E rendelkezés tehát egyértelműen azt a kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy tartsák tiszteletben e megállapodások valamennyi rendelkezését. Nem kétséges tehát, hogy a Bizottság a 226. cikk alapján kötelezettségszegési keresetet indíthat a tagállamok ellen, ha nem ezzel az elvvel összhangban cselekednek és a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a jogsértés megállapítására.⁹¹¹

Kérdés, hogy ez a hatáskör konkrétan mely megállapodások vonatkozásában áll fenn? Megállapíthatja-e a Bíróság a tagállamok jogsértését abban az esetben is, ha a tagállami jogi aktus egy vegyes megállapodással ellentétes? Ha igen, a hatáskör a vegyes megállapodások mely rendelkezéseire terjed ki?

A fenti fejezetekben már több olyan esetet mutattam be, ahol a Bíróság a 226. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás keretében határozta meg a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörének terjedelmét. Az alábbiakban szintén kötelezettségszegési eljárásban hozott döntések kapcsán kívánom vizsgálni azt a kérdést, hogy a Bíróság milyen terjedelmet tulajdonít saját hatáskörének és ez mennyiben állítható párhuzamba a Közösség külső hatáskörére vonatkozó ítélkezési gyakorlattal.

⁹⁰⁹ Jelen fejezet további részeiben az EK-Szerződés 226. cikke szerinti eljárás vagy kötelezettségszegési eljárás elnevezést használom.

⁹¹⁰ A 226. cikk pontos szövegének ismertetését lásd „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság legújabb döntéseiben” című fejezetben.

⁹¹¹ Eeckhout [2004] i. m. 254. o.

10. 2. 1. A vegyes megállapodások mely rendelkezéseinek megsértésére lehet hivatkozni a Bíróság előtt?

A *Bizottság kontra Írország* ügyben⁹¹² a Bizottság azért indított keresetet Írország ellen, mert nem tartotta be „Az irodalmi és művészeti művek védelméről szóló Berni Egyezményből” eredő kötelezettségeit és így nem tett eleget az EK-Szerződés 300. cikkének (7) bekezdéséből és az Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodásból (a továbbiakban EGT Megállapodás) eredő kötelezettségeinek.⁹¹³ Az ügyben beavatkozó Egyesült Királyság és Észak-Írország szerint az EGT Megállapodás vegyes karaktere azt jelenti, hogy a Bíróság csupán a Megállapodás azon területet szabályozó rendelkezései tekintetében rendelkezik hatáskörrel, amelyek közösségi szintű harmonizáció tárgyát képezték. A szellemi tulajdon területén azonban a harmonizáció még nem valósult meg, következésképpen a Berni Egyezményből eredő tagállami kötelezettségszegés megítélésére a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel.

A Bíróság a *Demirel* ítéletére hivatkozva megállapította, hogy az egyrészt a Közösség és tagállamai, másrészt harmadik államok között létrejött vegyes megállapodások a közösségi jogrendben ugyanazon státusszal rendelkeznek, mint a kizárólagosan a Közösség által kötött nemzetközi szerződések. A tagállamok tehát azzal, hogy biztosítják a közösségi intézmények által kötött megállapodásból eredő kötelezettségek betartását, a közösségi rendben a Közösséggel szemben fennálló kötelezettségüknek tesznek eleget, amely magára vállalta a felelősséget a megállapodás megfelelő végrehajtásáért.⁹¹⁴

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Berni Egyezmény által szabályozott egyes területeken már megvalósult közösségi szintű jogi szabályozás. Éppen ezért a Közösségnek érdekében áll, hogy az EGT Megállapodás szerződő felei eleget tegyenek az Egyezményből eredő kötelezettségeiknek. Az EGT Megállapodás szerinti kötelezettség teljesítése tehát közösségi jogból eredő tagállami kötelezettségnek minősül, mivel azt a Közösség és a tagállamai által megkötött

⁹¹² C-13/00 *Bizottság kontra Írország* ECR [2002] I-02943

⁹¹³ Az EGT Megállapodás 28. Jegyzőkönyve 5. cikkének értelmében a szerződő felek a Berni Egyezményből 1995. január 1-jét megelőzően eredő kötelezettségeiknek kötelesek eleget tenni.

⁹¹⁴ C-13/00 14 – 15. pontok

vegyes szerződés rója a tagállamokra egy olyan terület tekintetében, amely jelentős részének szabályozására a Közösség Alapító Szerződése felhatalmazást ad. A Bíróság tehát hatáskörrel rendelkezik arra, hogy döntést hozzon e kötelezettség teljesítésének kérdésében.⁹¹⁵

Az ítélet meghatározó jelentőségűnek tekinthető abból a szempontból, hogy a Bíróságnak az EK-Szerződés 234. (jelenleg az EUMSZ 267.) cikke szerinti eljárásban megfigyelhető – saját hatáskört tágan értelmező – viszonyulását kiterjesztette a kötelezettségszegési keresetekre is.⁹¹⁶ Láthattuk, – ahogyan az előzetes döntéshozatali hatáskör kapcsán bemutatott egyes döntések egy részében is megfigyelhető volt – hogy az AETR-analógia alapján határozta meg a hatáskörét, azt a kérdést vizsgálva, hogy a vegyes megállapodás által szabályozott területen megvalósult-e már belső közösségi jogi szabályozás. A belső szabályozás megléte alapozza meg tehát azt az előfeltevést, hogy a vegyes megállapodásból eredő kötelezettséget közösségi jogból fakadó tagállami kötelezettségnek tekintjük, és ezzel együtt azon közösségi érdeket is, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezzen e kötelezettség teljesítésének vizsgálatára. Az ítéletből egyben az tűnik ki, hogy a Bíróságnak nem csak a megállapodás azon rendelkezéseiből eredő kötelezettségszegés megállapítására van hatásköre, amely a belső közösségi szabályok által lefedett területet szabályozza: a 226. cikk szerinti hatáskör a vegyes megállapodás egészének tekintetében megállapítható. E vonatkozásban a Bíróság eltérően ítéli meg az AETR-doktrína szerinti bíraskodási hatáskör és külső jogalkotási hatáskör közötti párhuzamot, mint az előzetes döntéshozatali eljárásban. Láthattuk, a *Merk Genericos* ítéletben arra hivatkozva nem állapította meg saját hatáskörét a TRIPs megállapodás 33. cikkének értelmezésére, hogy annak szabályozási tárgykörében még nem születtek belső közösségi szabályok, holott a TRIPs-Egyezmény egésze által lefedett területen már kibocsátott belső jogi aktusokat a közösségi jogalkotó.

A 226. cikk szerinti bírósági hatáskör ilyenfajta értelmezését igazolja az *Étang de Berre* ítélet is.⁹¹⁷ A Bizottság amiatt indított keresetet a Francia Köztársaság ellen, hogy nem tett meg minden szükséges intézkedést a Berrei-tó elhúzóó és jelentős szennyezésének megelőzése, csökkentése, illetve a szennyezés elleni küzdelem

⁹¹⁵ C-13/00 16 – 20. pontok

⁹¹⁶ Kuijper, Pieter-Jan, Case C-239/03, *Commission v. French Republic*, *Common Market Law Review*, Vol. 42. (2005) No. 5. 1491 – 1500. o.(a továbbiakban: Kuijper [2005]), 1494. o.

⁹¹⁷ C- 239/03 *Bizottság kontra Franciaország* [2004] EBHT I-9325

érdekében és ily módon nem teljesítette a Földközi-tenger szennyezés elleni védelméről szóló egyezményből és a Földközi-tenger szárazföldi eredetű szennyezés elleni védelméről szóló jegyzőkönyvből⁹¹⁸ - melyek mindegyikét a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörben írták alá - eredő kötelezettségeit. Ennek oka, hogy nem akadályozta meg, hogy a Durance-folyóból érkező, az Electricité de France által működtetett saint-chamas-i vízerőmű turbináinak működésbe hozatalával mesterséges módon jusson a Berrei-tóba édesvíz. A francia kormány szerint a Bíróságnak nincs hatásköre eljárni a kereset tárgyában, tekintettel arra, hogy a francia hatóságok által állítólagosan megszegett kötelezettségek nem tartoznak a közösségi jog hatálya alá. Álláspontja szerint nem létezik olyan belső közösségi jogi aktus, amely a sóstóba történő édesvíz- és hordalékkibocsátást szabályozná, ezért az Egyezmény és a Jegyzőkönyv ilyen kibocsátásra vonatkozó rendelkezései nem tartoznak a Közösség hatáskörébe.

A Bíróság ismételtén a vegyes megállapodások szabályozási területének egészét figyelembe véve döntött saját hatáskörének kérdésében. Megállapította, hogy az Egyezmény és a Jegyzőkönyv tárgyát képező környezetvédelmet a közösségi joganyag nagymértékben szabályozza. Ezen okmányok tehát a közösségi jogszabályok által nagymértékben lefedett területen keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket, éppen ezért közösségi érdek, hogy mind a Közösség, mind a tagállamok tiszteletben tartsák az ezekből származó kötelezettségvállalásokat. Önmagában az a körülmény, hogy a jelen eljárás tárgyát képező, tengervízbe történő édesvíz- és hordalékkibocsátással kapcsolatosan még nem született közösségi jogszabály, nem vonhatja kétségbe e megállapítást. A Bíróság tehát – összhangban a Bizottság kontra Írország fent bemutatott értelmezésével – úgy ítélte meg, hogy az Egyezmény vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása akkor is a közösségi rendszerbe tartozik, ha az ilyen kibocsátásokra vonatkozóan nincsen specifikus közösségi jogszabály, tekintettel arra, hogy a fenti cikkek a Közösség és a tagállamok által megkötött vegyes megállapodásokban szerepelnek, és a közösségi jog által nagymértékben lefedett területre vonatkoznak. A 226. cikk alapján megkeresett Bíróság ezért hatáskörrel rendelkezik annak megállapítására, hogy valamely tagállam a fenti kötelezettségeit teljesíti-e.⁹¹⁹

⁹¹⁸ Jegyzőkönyv a hajókról történő szennyezés megelőzésére és veszélyhelyzetben a Földközi-tenger szennyezésének leküzdésére irányuló együttműködésről (HL L 261., 2004. 8. 6. 41 - 46. o.)

⁹¹⁹ C-239/03 27 – 32. pontok

Az *Étang de Berre* ítéletben a Bíróság még inkább egyértelművé tette, hogy a vegyes megállapodások hivatkozott rendelkezésével azonos tárgykört szabályozó belső közösségi szabály hiányában is rendelkezhet a Bíróság a 226. cikk szerinti hatáskörével.⁹²⁰ A döntés azonban nem értelmezhető úgy, hogy a Bíróság hatásköre kiterjed a vegyes megállapodások mindazon rendelkezései megsértésének felülvizsgálatára, amelyek szabályozása a Közösség potenciális hatáskörébe tartozik. A Bíróság e két véglet között elhelyezkedő álláspontot foglalt el: a Bíróság akkor rendelkezik valamely vegyes megállapodás vonatkozásában hatáskörrel, ha az „a közösségi jog által nagymértékben lefedett területet” szabályoz.⁹²¹ A Bíróság hatásköre tehát az *Étang de Berre* ítélet értelmében a 2/91 vélemény szerinti AETR-doktrína analógiájára állapítható meg.⁹²²

10. 2. 2. A Mox-Plant-ítélet - A Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a vegyes megállapodásokban rögzített közösségi jogi kötelezettségek megsértésének megítélésére

A Mox-Plant vita kiindulópontját Írországnak az Egyesült Királyság elleni, az Atlanti-óceán északkeleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény alapján választottbíróági eljárás iránti keresetlevele képezte.⁹²³ Írország azért támadta meg választottbíróóság előtt az Egyesült Királyságot, mert szerinte az a Mox üzem részére anélkül adta meg a működési engedélyt, hogy betartotta volna egyes, az egyezményből fakadó kötelezettségeit.⁹²⁴ Ezt követően a Bizottság indította meg Írország ellen a 226. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárást, arra hivatkozva, hogy a Mox üzemmel kapcsolatos jogvita a Bíróság kizárólagos joghatósága alá tartozik, éppen ezért Írország – azzal, hogy az ügyet választottbíróóság elé vitte –

⁹²⁰ Kuijper [2005] i. m. 1496. o.

⁹²¹ i. m. 1496. o.

⁹²² i. m. 1496. o. A 2/91 vélemény értelmében a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik valamely nemzetközi megállapodás megkötésére, ha a megállapodás olyan területet szabályoz, amelyet a fokozatosan elfogadott közösségi szabályok már nagy részben lefedtek. A vélemény részletes elemzését lásd „A Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározása az Európai Bíróság esetjogában” című fejezetben.

⁹²³ Az eset környezetpolitikai vonatkozásairól lásd bővebben: Szabó Marcell, The Mox Plant case: the way towards Euro chauvinism?, In: Bándi Gyula (szerk.), *The impact of ECJ jurisprudence on environmental law* (Szent István Társulat, Budapest, 2009)

⁹²⁴ A választottbíróági eljárás ismertetését lásd: UNCLOS arbitral tribunal, MOX plant, Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits and Request for further Provisional Measures, Order No.3 of June 24, 2003 és OSPAR, Arbitral Tribunal, Final Award, *MOX Plant*, www.pca-cpa.org. Részletesen elemzi: Churchill és Scott [Churchill, Robin - Scott, Joanne, The Mox Plant Litigation: The First Half-Life, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 (2004) No. 3. 643 – 676. o.]

megsértette az EK-Szerződés 10. és 292. cikkeiből [jelenleg az EUMSZ 4. cikkének (3) bekezdéséből és az EUMSZ 344. cikkéből] eredő kötelezettségeit.⁹²⁵ A Bizottság szerint Írországnak a 227. (jelenleg az EUMSZ 259.) cikk szerinti eljárás keretében kellett volna az Egyesült Királyság ellen fordulnia. Jelen ügyben tehát – szemben a fent bemutatott két esettel – a Bíróságnak nem a kötelezettségzegési kereset elfogadhatósága megállapíthatóságának érdekében kellett eldöntenie, hogy hatáskörrel rendelkezik-e a Bizottság keresetének elbírálására, hanem magának a 226. cikk szerinti keresetnek a tárgyát képezte az a kérdés, hogy egy vegyes megállapodás megsértésének elbírálása a Bíróság hatáskörébe tartozik-e.

A Bíróság megvizsgálta, hogy a megállapodásnak azok a rendelkezései, amelyekre Írország a MOX üzemmel kapcsolatos vita során a választottbírótság előtt hivatkozik, közösségi hatáskörbe tartoznak-e, mivel a Bíróság – ahogyan az a fenti döntésekből is kiderült – csak ebben az esetben rendelkezhet hatáskörrel a jogvita elbírálására. Írország keresetében környezetvédelmi vonatkozású kötelezettségek nem teljesítését róta fel az Egyesült Királyságnak. A 2/00 véleményre hivatkozva megállapította, hogy az EK-Szerződés 175. (jelenleg az EUMSZ 192.) cikkének (1) bekezdése megfelelő jogalapként szolgál a nemzetközi környezetvédelmi megállapodások Közösség nevében való megkötéséhez.⁹²⁶ A Közösség ennél fogva – a tagállamokkal megosztottan – hatáskörrel rendelkezik az egyezmény megkötésére.⁹²⁷

Az egyezmény tartalmazott egy, a Közösség és a tagállamai közötti hatáskörmegosztást szabályozó nyilatkozatot is, melynek értelmében „[h]a léteznek (belső) közösségi szabályok, de azok nem érintettek, különösen olyan közösségi rendelkezések esetén, amelyek csak minimumszabályokat írnak elő, a tagállamok – a Közösség hatáskörének sérelme nélkül – hatáskörrel rendelkeznek, hogy e területen eljárjanak”.

Írország szerint e nyilatkozatot úgy kell értelmezni, hogy megosztott hatáskörök esetén a tagállamok csak azokat a hatásköröket ruházták át, és az egyezményhez csatlakozó Közösség csak azokat a hatásköröket gyakorolhatja, amelyek az AETR-elv szerinti „érintettségi hatás” következtében kizárólagossá váltak. A többi hatáskör és az azokhoz kapcsolódó kötelezettségek továbbra is a tagállamokat illetik. Írország úgy vélte, hogy a kérdéses közösségi rendelkezések csak minimumszabályok, ezért

⁹²⁵ C-459/03 *Bizottság kontra Írország* [2006] EBHT I-04635

⁹²⁶ 2/00 vélemény 44. pont. A vélemény részletes elemzését lásd a „A közös kereskedelem politika és a környezetpolitika tárgykörének elhatárolása a Bíróság legújabb eseteiben” című fejezetben.

⁹²⁷ C-459/03 86 – 93. pontok

azok fő szabály szerint nem érintettek; következésképpen az azokkal kapcsolatos megosztott hatásköröket szerinte nem ruházták át a Közösségre az egyezmény keretében.⁹²⁸ A Bíróság szerint azonban a nyilatkozatot úgy kell értelmezni, hogy a tagállamokkal megosztott hatáskör átruházására került sor, az AETR-doktrína értelmében vett érintettség hiányában is.⁹²⁹ Ezt az értelmezést vélhetően az indokolhatta, hogy a nyilatkozat szövege nem kizárólagosan a tagállamokat ruházta fel a „nem érintett” területek vonatkozásában hatáskörrel.

Mindazonáltal, a Közösség hatásköréről szóló nyilatkozat ugyanezen része a megosztott hatáskörök Közösségre történő átruházását közösségi szabályok meglététől teszi függővé, noha nem követeli meg, hogy az egyezmény azokat érintse. A Bíróság szerint ebből az következik, hogy „a megosztott hatásköröknek a Közösségre való átruházása megállapíthatóságához szükség van az egyezmény hatálya alá tartozó tárgykörökben közösségi szabályok létezésére, amelyek hatóköre és természete egyébként közömbös.” Megállapította, hogy azon tárgyköröket, amelyekre Írország a választottbíróság előtt hivatkozott, széles körben szabályozzák közösségi jogi aktusok. Mindebből az következik, hogy az egyezménynek azok a rendelkezései, amelyekre Írország a MOX üzemmel kapcsolatos, a választottbíróság elé terjesztett vita keretében hivatkozott, a Közösség hatáskörébe tartoznak, ennél fogva a közösségi jogrendszer részét képező szabályoknak tekinthetők. A Bíróság tehát hatáskörrel bír e rendelkezések értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos vitára vonatkozó eljárás lefolytatására.⁹³⁰

Észre kell vennünk, hogy a Bíróság e megállapítása újfent megerősíti az *Étang de Berre* ítéletben kikristályosodott elvet, mely szerint a Bíróság 226. cikk szerinti hatáskörének megállapíthatósága érdekében nem azt a kérdést fogja vizsgálni, hogy létezik-e a vegyes megállapodások hivatkozott rendelkezésével azonos tárgykört szabályozó belső közösségi jogi aktus, hanem azt, hogy a megállapodás *egésze* olyan területet szabályoz-e, amelyet a belső közösségi szabályok már nagy részben lefedtek. Ugyanakkor a Bíróság egyértelművé teszi, hogy a „lefedettség” meghatározása során nem szükséges az AETR-doktrína szerinti hátrányos érintettséget vizsgálni („[a közösségi szabályok] természete és hatóköre közömbös”);

⁹²⁸ C-459/03 100 - 102. pontok

⁹²⁹ C-459/03 105. pont

⁹³⁰ C-459/03 106 - 121. pontok

elegendő a belső közösségi szabályok és a megállapodás tárgykörének nagymértékű azonossága.

A Bíróságnak azonban azt a kérdést is meg kellett válaszolnia, hogy a Bíróságnak a hatásköre kizárólagos-e, és így ezzel ellentétes lenne-e, hogy valamely tagállam a MOX üzemmel kapcsolatoshoz hasonló vitát az egyezmény rendelkezései alapján megalakított választottbírótság elé vigyen. Írország ugyanis csak akkor követett el jogsértést, ha a Bíróság hatásköre kizárólagos.

Az EK-Szerződés 292. (jelenleg az EUMSZ 344.) cikkének értelmében a tagállamok vállalják, hogy az EK-Szerződés értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésben előírt eljárások útján rendezik. A Bíróság szerint, mivel a fenti érvelés alapján az egyezménynek a választottbírótság előtt hivatkozott rendelkezései a közösségi jogrend szerves részét képezik, jelen esetben a 292. cikk szerinti vitarendezési módról van szó. E rendelkezésből, valamint az EK-Szerződés 220. cikkéből így az következik, hogy a Bíróság kizárólagos hatáskörrel bír jelen jogvita elbírálására, Írországnak tehát az EK-Szerződés által felkínált vitarendezési módot – vagyis annak 227. (jelenleg az EUMSZ 259.) cikke szerinti eljárását – kellett volna igénybe vennie.⁹³¹

Írország azonban arra is hivatkozott, hogy amennyiben a Bíróság arra a következtetésre jutna, hogy az egyezménynek a választottbírótság előtt hivatkozott rendelkezései a közösségi jog szerves részét képezik, ugyanez a következtetés érvényes az egyezménynek a vitarendezésre vonatkozó rendelkezéseire is. Következésképpen az egyezményben szabályozott választottbíróshoz való folyamodás Írország szerint az EK-Szerződésben előírt – 292. cikk szerinti – egyik vitarendezési módnak tekinthető.⁹³²

A Bíróság azonban nem fogadta el ezt az érvet. Hangsúlyozta, hogy az egyezményhez hasonló nemzetközi megállapodás nem sértheti a Bíróság kizárólagos hatáskörét a tagállamok között a közösségi jog értelmezése vagy alkalmazása tekintetében felmerülő viták rendezésére, ezenkívül az egyezmény 282. cikke is elsőbbséget biztosít az EK-Szerződésben foglalt vitarendezési eljárásoknak az

⁹³¹ C-459/03 123 – 128. pontok. Az uralkodó jogirodalmi álláspont azonban már a *Mox Plant* ítélet kibocsátását megelőzően is úgy értelmezte a 292. cikket, mint amely megtiltja a tagállamok számára, hogy a bíróság hatáskörébe tartozó jogvitáikat más bíróságok elé vigyék. [lásd: Schweitzer, Michael, Art. 292 EGV, in: Grabitz, Eberhard - Hilf, Meinhard - Nettesheim, Martin (Hrg), *Das Recht der Europäischen Union* Band I. (Beck, München, 2002)]

⁹³² C-459/03 130. pont

egyezmény által létrehozottal szemben.⁹³³ Meglátásom szerint Írország érvelése azért sem helytálló, mert – ha el is fogadjuk azt, hogy az egyezménynek a választottbíróságról szóló rendelkezései a közösségi jog részét képezik – a választottbírósági eljárás nem tekinthető az EK-Szerződésben előírt vitarendezési módnak.

Mindezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy Írországnak a MOX üzemmel kapcsolatos vita rendezése érdekében a választottbírósághoz való folyamodása ellentétes az EK-Szerződés 220. és 292. cikkeivel.⁹³⁴

Láthattuk, hogy a Bíróság jelen esetben a lehetőség szerinti legkiterjesztőbb módon értelmezte saját hatáskörét, előfoglalva azt más nemzetközi bíróságoktól és egyben korlátozva a tagállamok ahhoz való jogát, hogy a választásuk szerinti vitarendezési fórumhoz forduljanak.⁹³⁵ Úgy vélem, egyet érthetünk Lavranossal, aki szerint a Bíróság döntése két fő indokon alapul: (1) a közösségi jog autonómiája és érvényesülése érdekében és (2) saját hatáskörének a növekvő számú nemzetközi bírói fórumok előli védelme érdekében. Ezen okokból eredően a Bíróság a vegyes megállapodás minden részét kontrollja alatt kívánja tartani, ahelyett, hogy annak vizsgálatába menne bele, mely részes fél rendelkezik hatáskörrel a megállapodás vitatott rendelkezésének a megkötésére.⁹³⁶

Jogosan merül fel a kérdés, vajon a Bíróság a bírósági hatáskör ily módon történő kiterjesztő értelmezése abban az esetben is megalapozott lett volna-e, ha a fent elemzett hatásköri nyilatkozat a megosztott hatáskörök Közösségre történő átruházását attól tette volna függővé, hogy az egyezmény a belső közösségi szabályokat az AETR-doktrína értelmében érintse. Véleményem szerint a Bíróság ebben az esetben a közösségi hatáskörök átruházhatóságának kérdését elválasztotta volna saját hatáskörének problémájától és a fenti érvelést alkalmazva – vagyis, hogy az egyezmény egésze olyan tárgykört szabályoz, amelyet a közösségi szabályok már nagy részben lefedtek – ugyanúgy megállapította volna, hogy az egyezményből eredő kötelezettségek teljesítése kikényszeríthető a 226. cikk szerinti eljárás keretében. Ezt az álláspontot támasztják alá az Hermés és a Christian Dior ítéletek is,

⁹³³ C-459/03 131 – 132. pontok

⁹³⁴ C-459/03 130. pont

⁹³⁵ Lavranos, Nikolaos, The Scope of Exclusive Jurisdiction of the Court of Justice, *European Law Review*, Vol. 32. (2007) No. 1. 83 - 94. o. (a továbbiakban: Lavranos [2007]), 84. o.

⁹³⁶ *i. m.* 86 - 87. o.

ahol a Bíróság egyáltalán nem vizsgálta az AETR-doktrína szerinti közösségi hatáskör és a saját hatásköre közötti párhuzamot.

A Mox Plant ítélet újszerűsége a korábbi döntésekhez képest abban rejlik, hogy a Bíróság a tagállamok 10. cikk [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése] szerinti együttműködési kötelezettségének újabb vetületére mutatott rá: a tagállamok közösségi jogot érintő jogvitáikat a Bíróságon kívül nem vihetik más vitarendezési fórumhoz.⁹³⁷ A tagállamok azonban nincsenek megbékélve szuverén jogosultságaik ilyenfajta korlátozásával és próbálják megkerülni a Bíróság kizárólagos joghatóságát. Az *Ijzeren Rijn* esetben – mely szintén két tagállam között zajlott és amelyre az EK-Szerződés 292. cikke szintén alkalmazandó lett volna – a tagállamok oly módon tették ezt meg, hogy a bírósághoz fordulást megelőzően a Bizottság beleegyezését kérték, amely így a keresetlevél benyújtását követően nem indította meg a 226. cikk szerinti eljárást.⁹³⁸

10. 3. A 226. és a 230. cikk szerinti hatáskör-értelmezés sajátosságai a vizsgált döntések alapján

Jelen fejezet elemzésének tárgyát képező esetek alapján párhuzamot fedezhetünk fel a 234. cikk és a 226. cikk szerinti hatáskör értelmezése között: a Bíróság jellemzően mindkét eljárásban szélesebben értelmezi saját bírói hatáskörét, mint a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörét⁹³⁹ és azt a vegyes megállapodásoknak az AETR-doktrína alapján nem közösségi hatáskörbe tartozó rendelkezései tekintetében is megállapítja. Mindkét eljárás esetén elsősorban a közösségi jog hatékony érvényesülése biztosításának indoka húzódik meg a kiterjesztőbb értelmezés mögött. A kiterjesztés iránya közötti különbség okát a két eljárás közötti funkcióbeli eltérésben kell keresnünk. A 234. cikk egyik fő célja, hogy a Bíróság a közösségi jog egységes értelmezésén keresztül segítse annak hatékony érvényesülését; ez indokolja hatáskörének kiterjesztését a vegyes megállapodások minden olyan rendelkezésének értelmezésére, amely a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben is alkalmazható. A 226. cikk rendeltetése pedig az, hogy a Bíróság a közösségi jog

⁹³⁷ *i. m.* 87 - 88. o.

⁹³⁸ Az eset részletes, a Mox Plant jogvitával történő összehasonlító elemzését lásd: Lavranos, Nikolaos, *The MOX Plant and IJzeren Rijn Disputes: Which Court Is the Supreme Arbiter?*, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19. (2006) 223 – 246. o.

⁹³⁹ Az előzetes döntéshozatali eljárás esetében e megállapítás alól kivételt képez a *Merc Genericos* ítélet.

megfelelő működését a tagállami kötelezettségek teljesítésének minél teljesebb körű felügyeletével biztosítsa. Éppen ezért értelmezi szélesen a közösségi jogi kötelezettségek, illetve az azt előíró rendelkezések körét: abba beletartozik minden olyan vegyes megállapodás tagállami kötelezettséget rögzítő előírása, amely a közösségi jog által nagy részben lefedett területet szabályoz. Koutrakos szerint a két eljárás szerinti bírósági hatáskör értelmezése megegyezik abból a szempontból, hogy a Bíróság hatásköre a vegyes megállapodásoknak csak azon rendelkezése tekintetében nem állapítható meg, amelyek egyértelműen kizárólagos tagállami hatáskörbe tartoznak.⁹⁴⁰ Úgy vélem, ezt az álláspontot a 226. cikk szerinti eljárás esetében a vizsgált ítéletek nem igazolják teljes bizonyossággal: a jelen fejezetben bemutatott esetek mindegyike megegyezett abban, hogy a kötelezettségszegési keresetben hivatkozott rendelkezés legalább potenciálisan közösségi hatáskörbe tartozott; legfeljebb a Közösség még nem gyakorolta a hatáskörét. Egy vegyes megállapodás kizárólagosan tagállami hatáskörbe tartozó rendelkezésével kapcsolatban tehát még nem merült fel a Bíróság hatáskörének problémája, éppen ezért Koutrakos véleményének helytállósága csupán valószínűsíthető.

Kevésbé vonhatunk párhuzamot a Bíróság 226. cikk szerinti, valamint a 230. cikk által biztosított hatásköre között. Ennek legfőbb oka, hogy a Bíróság hatásköre megsemmisítési eljárás keretében csupán a Közösség nemzetközi megállapodásait elfogadó aktus felülvizsgálatára terjed ki, magának a megállapodásnak az érvénytelenségét nem állapíthatja meg. A Bíróság ítélete adott esetben ugyan a megállapodás érvényességét is érinti, de vegyes megállapodások esetében csak azon rendelkezéseket, amelyek megkötésére a Közösség hatáskörrel rendelkezik. A Bíróság előtt megtámadott, a vegyes megállapodást elfogadó közösségi aktus hatálya ugyanis nem a megállapodás egészére, hanem csupán a Közösség hatáskörébe tartozó területeket szabályozó rendelkezésekre terjed ki. A 226. cikk szerinti eljárásban megfigyelhető, saját hatáskörét kiterjesztően értelmező attitűd alkalmazása tehát logikailag kizárt a megsemmisítési eljárásban.

⁹⁴⁰ Koutrakos [2006] *i. m.* 205. o.

A KUTATÁS ALAPJÁN NYERT KÖVETKEZTETÉSEK

Az értekezés célkitűzése elsősorban annak vizsgálata volt, hogy az Európai Bíróságnak a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörére vonatkozó ítélkezési gyakorlata mennyiben fejlesztette tovább a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szabályait az alapító államok eredeti elképzeléseihez képest. Ezt a problémakört a Bíróság döntéseit közvetlenül megalapozó elvek rekonstruálásán keresztül igyekeztem feltárni, és arra koncentráltam, hogy ezeknek az elveknek az érvényesítésére milyen fogalmi, elhatárolási és dogmatikai megoldásokat használt. Mindez a Bírósági gyakorlat jobb megértését szolgálja.

A Közösség a priori kizárólagos külső hatáskörébe tartozó kereskedelem politika terjedelme

Elsőként azt a kérdést elemeztem, hogy a Bíróság hogyan értelmezi *a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó* közös kereskedelem politika *terjedelmét*. A Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatának két szakaszát különítettem el. Az első, korai szakaszban⁹⁴¹ a Bíróság egyértelműen azt az álláspontot képviselte, hogy a közösségi jog hatékony érvényesülése érdekében a Közösség egységes fellépésére van szükség, amely oly módon biztosítható, hogy a Közösség a kizárólagos hatáskörébe tartozó kereskedelem politika keretében köt nemzetközi szerződést harmadik államokkal, illetőleg nemzetközi szervezetekkel olyan ügyekben is, amelyek első ránézésre csupán közvetett összefüggésben vannak a kereskedelmi kérdésekkel. Ezen attitűdtől vezérelten a Bíróság tágan értelmezte a kereskedelem politika hatókörét.

Az ítélkezési gyakorlat második, késői szakaszát már a kereskedelem politika tárgykörének megszorítóbb értelmezése jellemezte. Ennek kezdete az 1/94 vélemény kibocsátásához köthető, melyben a Bíróság már nem terjesztette ki a kereskedelem politika körét a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok szabályozására. A Bíróság e területen megmutatkozó, kiterjesztő hatáskör-értelmezéstől való visszalépése összhangban van a Bíróság közösségi hatáskörökkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát a kilencvenes évek elején általánosan jellemző szemléletváltozással. A fordulat több tényezőre – így arra, hogy a tagállamok az Európai Uniót létrehozó szerződésben az Unió II. és III. pillérébe tartozó területeken

⁹⁴¹ Ennek a szakasznak a kiemelkedő döntései voltak az 1/75 és az 1/78 vélemények.

csak igen korlátozott hatáskört biztosítottak a Bíróság számára, illetve a német alkotmánybíróság Maastricht ítéletében foglaltakra – vezethető vissza, bár e tényezők tényleges hatásának erőssége nem határozható meg egyértelműen. A szemléletváltás a Bíróság 1/94 véleményében előadott jogi érvelésében az EK-Szerződés 10. cikkében [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében] foglalt, a közösségi intézményeket és a tagállamokat egyaránt kötelező együttműködés sikerességének hangsúlyozásával jelenik meg. Ezen érvelés értelmében a tagállamok megosztott hatáskörében megkötött nemzetközi megállapodások érvényesülése is hatékony lehet, amennyiben a tagállamok a megállapodásból eredő jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során eleget tesznek a 10. cikkben foglalt együttműködési kötelezettségüknek.

A jogi érvelés ilyen irányú változásának az eredményeképpen értékelhetjük, hogy a Bíróság a késői ítélkezési korszakban jellemzően már nem elsősorban az egységes közösségi fellépés szükségességét hangsúlyozta. Sokkal nagyobb figyelmet fordított annak meghatározására – e korszak legutolsó állomását képező 1/08 véleményben is –, hogy a kérdéses nemzetközi szerződés megkötése ténylegesen milyen tárgykörbe (és ezzel együtt melyik közösségi politika hatókörébe) tartozik. Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatának második szakasza a közösségi hatáskör kiterjesztő értelmezése felől sokkal inkább a közösségi politikák „alkotmányos egyensúlyának” megteremtése irányába mozdult el. Ugyanakkor ezt a tendenciát az Unió mint politikai egység alkotmányos erejének gyengítéseként értékelhetjük.

Erre az új ítélkezési célra, és az áttérés nehézségeire különösen jó példaként szolgálnak a környezeti politika és a kereskedelem politika tárgykörének elhatárolásával kapcsolatos esetek. A két együttműködési terület hatókörének elhatárolására vonatkozóan még nem alakultak ki egyértelmű vezérelvek a Bíróság joggyakorlatában, csupán a jogalap megállapítására irányadó *absztrakt kritériumrendszer* kristályosodott ki. Ennek oka egyrészt az lehet, hogy mind a környezetvédelmi, mind a kereskedelmi szabályok dinamikusán változnak és igen komplex rendszert alkotnak, másrészt – mivel a környezetvédelem terén folytatott nemzetközi szintű együttműködés fokozott jelentősége az utóbbi években vált világossá – egy „friss” problémával állunk szemben, ebből következően a Bíróság még nem rendelkezhet megszilárdult ítélkezési gyakorlattal.

A Közösség hatásköre a „beleértett külső hatáskörök” doktrínája alapján

Az értekezés következő részében vizsgált döntésekben az Európai Bíróság a „beleértett külső hatáskörök” doktrínája alapján állapította meg a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörét, illetőleg a hatáskör kizárólagosságát olyan esetekben, amikor a Szerződés az adott tárgykörben nem hatalmazta fel a Közösséget nemzetközi megállapodások megkötésére (illetve nem derül ki egyértelműen, hogy a jogalkotási felhatalmazás a nemzetközi szerződések megkötésére is kiterjed-e).

Ezen esetek alapján – a vonatkozó jogirodalmi állásfoglalásokat is figyelembe véve – a beleértett hatáskörök doktrínájának két típusa különíthető el. Az első típus, az AETR ítélet alapján fennálló *kizárólagos* külső közösségi hatáskör megállapításának előfeltétele az, hogy a Közösség az adott tárgykör tekintetében alkosson olyan közös (belső) szabályokat, amelyek alkalmazását „érinti” az ugyanezen tárgykörben a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződés „vagy módosítja hatályát”. A beleértett külső hatáskörök másik típusa az 1/76 vélemény alapján meglévő – azonban nem feltétlenül kizárólagos – közösségi hatáskör, melynek lényegi eleme nem a belső hatáskör már megtörtént gyakorlása, hanem a külső hatáskör gyakorlásának szükségessége valamely közösségi célkitűzés elérése érdekében.

A beleértett külső hatáskörök doktrínájával kapcsolatos esetjogban a legnagyobb problémát annak meghatározása jelentette, hogy a Közösség hatásköre mikor válik az AETR ítélet értelmében kizárólagossá, vagyis a tagállam által kötött megállapodás milyen feltételek teljesülése esetén „érinti” a belső közösségi aktusokat, illetve „módosítja azok hatályát”. E feltételrendszer meglehetősen ellentmondásosan fejlődött a Bíróságnak az AETR ítéletet követő esetjogában.

Mindez arra vezethető vissza, hogy a Bíróságnak ebben az esetben a Közösség *kizárólagos* külső hatáskörének tekintetében kellett állást foglalnia, amelynek megállapítása már jelentősebben csorbíthatja a tagállamok szuverenitását, mint az 1/76 vélemény alapján megállapított külső közösségi hatáskör. Éppen ezért a Bíróságnak a beleértett külső közösségi hatáskörök AETR doktrína alapján történő meghatározása esetében két fő – és egymással nem minden esetben összhangban lévő – elvet kellett figyelembe vennie és betartásukra a lehető legjobban törekedni: egyrészt a már megalkotott belső közösségi jogi szabályok érvényesülésének követelményét, másrészt azt az alapelvet, hogy a Közösség intézményei csak a tagállamok által rájuk ruházott hatáskörök keretein belül járhatnak el (ráruházott

hatáskörök elve). A Bíróság döntéseinek vizsgálata alapján számomra úgy tűnik, hogy hol az egyik, hol a másik fő elv tiszteletben tartásának szükségessége került előtérbe, éppen ezért tartalmaz ellentmondásokat az AETR ítélet értelmében fennálló kizárólagos közösségi hatáskör feltételrendszere is. Ugyanakkor megállapítható, hogy a Bíróság jellemzően kiterjesztő módon értelmezi a Közösség beleértett külső hatásköreinek határait. A Bíróság ítélkezési gyakorlatát a kilencvenes évek elején általánosan jellemző, a közösségi hatáskörök megszorító értelmezését előtérbe helyező attitűd – szemben a közös kereskedelempolitika tárgykörére vonatkozó döntéseivel – a legújabb, beleértett hatáskörökkel kapcsolatos ítéletekben, illetve véleményekben nincs jelen.

A vizsgált ügyek alapján megkérdőjelezhető, hogy egyáltalán szükséges-e meghatározni az AETR ítélet szerinti kizárólagos közösségi hatáskör megállapíthatóságának absztrakt feltételrendszerét. A Bíróság esetjoga azt mutatja, hogy a korábbi esetekben kialakított kritériumrendszer nem mindig nyújt megfelelő segítséget annak eldöntéséhez, hogy az adott ügyben vizsgált nemzetközi szerződés megkötésére a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e vagy sem, és a kritériumrendszer sematikus alkalmazása azt a veszélyt is magával hordozza, hogy a Bíróság a „*ráruházott hatáskörök*” elvét megsértve állapítja meg a Közösség hatáskörét (erre különösen jó példaként szolgálnak az *Open Skies* esetek). Ez a megállapítás főként akkor igaz, amikor a Bíróságnak egy, a korábbi esetekétől teljes mértékben eltérő tényállás alapján kell a közösségi hatáskör kizárólagosságának kérdésében döntenie (lásd különösen az 1/03 véleményt). Éppen ezért meglátásom szerint szükségesnek tűnik a *beleértett kizárólagos közösségi hatáskör feltételrendszerének újragondolására*.

Ezt az álláspontot igazolja az 1/03 vélemény is, melyben a Bíróság már nem csupán a korábbi esetekben kialakított absztrakt feltételrendszer sematikus alkalmazására szorított, hanem a *konkrét rendelkezések sajátosságait figyelembe véve* vizsgálta meg, hogy az új Luganói Egyezmény valóban alkalmas-e arra, hogy a vitatott belső közösségi jogi szabály alkalmazását hátrányosan érintse.

Az a priori kizárólagos hatáskörök és az AETR doktrína szerinti kizárólagos hatáskörök eredete közötti különbség

További jelentősége az 1/03 véleménynek, hogy a Bíróság rögzítette: a közösségi szabályok jogalapja önmagában nem releváns annak vizsgálatakor, hogy valamely nemzetközi megállapodás hátrányosan érinti-e a közösségi szabályokat, következésképpen a megállapodás megkötése a Közösség AETR ítélet szerinti kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Bíróság szerint ugyanis valamely belső szabályozás jogalapját annak fő összetevője határozza meg, míg az a szabály, amelynek érintettsége vizsgálandó, akár e – belső közösségi – szabályozás járulékos összetevője is lehet. E megállapításból azt az általános konklúziót vonhatjuk le, hogy egy nemzetközi megállapodás „fő összetevője” abban az esetben releváns, amennyiben azt kívánjuk meghatározni, hogy a Közösség a priori kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e annak megkötésére. A Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmében ugyanis egy megállapodást abban az esetben lehet a Szerződés kereskedelem politikai rendelkezései alapján megkötni, s következésképpen akkor fog a megállapodás a Közösség *a priori* kizárólagos hatáskörébe tartozni, ha annak kereskedelem politikai célkitűzése „elsődlegesnek vagy túlnyomórészt meghatározónak” mutatkozik. Ha a kereskedelem politikai célkitűzés csak „járulékos jellegű”, akkor a megállapodás jogalapját a Szerződés más rendelkezése fogja képezni. Ezzel szemben a Bíróság 1/03 véleményében megfogalmazott, fenti megállapításából az következik, hogy nem a belső szabály „fő összetevőjét”, „elsődleges célkitűzését” kell vizsgálni akkor, ha arra a kérdésre kívánunk választ kapni, hogy egy nemzetközi megállapodás hátrányosan érinti-e annak érvényesülését. Ez az állítás azonban megfordítva is igaz: a nemzetközi megállapodásnak sem a „fő összetevőjét” kell vizsgálni annak megállapítása érdekében, hogy az összeütközésbe kerül-e a belső közösségi jogi aktussal; a két norma konfliktusát a megállapodás lényegét képező szabályozáshoz járulékosan kapcsolódó rendelkezés is megalapozhatja. Mindezek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy az *a priori* kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozó megállapodások megkötésére a Közösség azok „fő összetevőjére”, lényegi elemeire tekintettel szerez kizárólagos hatáskört, míg az AETR-doktrína szerinti kizárólagosság alapját a belső normákkal való konfliktus képezi.

Az együttműködési kötelezettség elvének szerepe a Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározásában

A beleértett külső hatáskörök doktrínájával kapcsolatos joggyakorlatban a Bíróság érvelésében különösen fontos szerepe volt a tagállamok az *EK-Szerződés 10. cikke* [jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése] szerinti együttműködési kötelezettségének. A Bíróság már az AETR ítéletében kimondta, hogy e kötelezettség értelmében a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a Közösség beleértett külső hatáskörök doktrínája alapján fennálló kizárólagos külső hatáskörét. A 2/91 véleményében a Bíróság a megosztott hatáskörgyakorlás tekintetében is összekapcsolta a tagállamok 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettségét a beleértett külső hatáskörök doktrínájával. Az AETR ítéletben és a 2/91 véleményben, valamint az ezeket követő döntésekben foglalt megállapítások alapján a tagállamok külső hatáskörgyakorlással kapcsolatos együttműködési kötelezettségének két dimenziója különíthető el. Egyrészt a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a *Közösség kizárólagos külső hatáskörét*, vagyis *kötelesek tartózkodni minden olyan nemzetközi kötelezettségvállalástól*, amely hátrányosan érintheti a – bármely szerződéses felhatalmazás alapján meghozott – belső közösségi jogi szabályok alkalmazását. A *megosztott hatáskörök* gyakorlása során pedig az együttműködési kötelezettség abban áll, hogy a tagállamok a nemzetközi egyezmények megkötésére irányuló eljárás és az egyezmények végrehajtása során kötelesek *a Közösséggel teljes mértékben együttműködni*.

A 10. cikk eljárásjogi szempontból is jelentőséggel bír, részben ugyanis az ebben foglalt rendelkezés teszi a beleértett külső hatáskör tagállami megsértését kikényszeríthetővé. Ez az *Open Skies* esetek kapcsán vált világossá, ez volt ugyanis az első olyan ügycsoport, ahol a Bíróság az *EK-Szerződés 226.* (jelenleg az *EUMSZ 258.*) cikke szerinti eljárás keretében vizsgálta a Közösség beleértett külső hatásköreinek megsértését. Érdekessége ugyanakkor a Bizottság keresetének, hogy nem a beleértett hatáskör, hanem a 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettség és a közösségi hatáskört megalapozó másodlagos jogforrások megsértését jelöli meg tagállami kötelezettségzegésként keresetében; a beleértett külső hatáskör megsértésére történő kifejezett hivatkozás csak a keresetéhez kapcsolódó jogi érvelésben tűnik fel. Ennek oka az lehet, hogy önmagában e jogsértésre hivatkozni egy 226. cikk szerinti keresetben kockázatos, mivel a Közösség beleértett külső

hatáskörébe tartozó területek köre a közösségi jogalkotás dinamikájától függően állandóan változik, éppen ezért a beleértett külső hatáskörök tiszteletben tartásából eredő tagállami kötelezettség nem határozható meg egyértelműen. Ezért szükséges olyan pontos szabályokat megjelölni, amelyekből egyértelműen levezethető a tagállami kötelezettség tartalma. A Bíróság tehát azzal, hogy elfogadta a Bizottság keresetét (sőt részben megalapozottnak is találta azt), egyben meghatározta azon alkotóelemeket is, amelyeket a kikényszerítési eljárást megindító keresetnek tartalmaznia kell abban az esetben, ha a Bizottság (esetleg egy másik tagállam) a beleértett külső hatáskör megsértése miatt kíván egy tagállamot perelni. A kikényszerítési keresetnek tehát tartalmaznia kell: 1.) azt (azokat) a másodlagos jogforrás(oka)t, amelyek alkalmazását a tagállam által harmadik állammal megkötött egyezmény az AETR ítélet értelmében „érintheti” vagy „módosíthatja annak hatályát”, 2.) a 10. cikkben foglalt együttműködési kötelezettség megsértését.

A tagállamok korábbi egyezményei és a közösségi jog viszonya

Az értekezés harmadik része azt vizsgálja, hogy az Európai Bíróság az EK-Szerződés vonatkozó szabályai alapján hogyan ítéli meg azt a szituációt, amikor az alapító államok által a Közösség létrehozását megelőzően, illetve a később csatlakozó tagállamok által a csatlakozásuk előtt kötött nemzetközi szerződésben (a továbbiakban: korábbi egyezményekben) harmadik állam, illetve nemzetközi szervezet irányában vállalt kötelezettségvállalás nem egyeztethető össze a Szerződésben foglalt tagállami kötelezettségekkel.

A tagállamok korábbi egyezményeinek státuszát rendező (korábbi) EKSZ 307. cikke (jelenleg az EUMSZ 351. cikkét) kétfajta érdeket – a harmadik államok és a Közösség érdekét – is véd egyszerre, és ennek megfelelően oszlik két bekezdésre. A Bíróság ítélkezési gyakorlata a korai években még azt az értelmezést helyezi előtérbe, hogy a rendelkezés elsősorban a harmadik államoknak a tagállamok korábbi (azaz a Közösségben való tagságukat megelőző) nemzetközi kötelezettség vállalásaiból származó jogosultságait kívánja védelmezni. Ez az álláspont világosan kitűnik a korai *Bizottság kontra Írország* esetből. Később azonban egyre inkább a Közösség érdekeinek védelme kerül középpontba, olyannyira, hogy az 1998-ban indított, *Bizottság kontra Belgium* esetben a Bíróság már kimondta, hogy a 307. cikk (2) bekezdésének alapján a korábbi kötelezettségvállalás és a közösségi jog közötti

összeegyeztetethetlenség megszüntetése érdekében a tagállam kötelezhető az egyezmény felmondása is. E tendenciának különösen fontos állomását jelenti a két egészen új, Bizottság kontra Svédország és Bizottság kontra Ausztria ítélet, amelyek értelmében a tagállamok akkor is kötelesek minden lehetséges lépést megtenni a korábbi egyezményeik közösségi joggal való összeegyeztethetősége érdekében, *ha a korábbi egyezmény és a közösségi jog között összeütközés ténylegesen nem áll fenn, csak a jövőben valószínűsíthető.*

Az (1) bekezdés megszorító, illetve a (2) bekezdés kiterjesztő értelmezése abban az esetben nem jellemzi a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, ha a tagállami kötelezettség egy különös politikai súlyú korábbi megállapodásból ered. A 307. cikk (2) bekezdésének olyan módon való értelmezése, hogy a tagállamok „a korábbi egyezmény felmondására is kötelezhetőek” semmiképpen nem vonatkoztatható az ENSZ Alapokmányára (vagy az abban foglaltakhoz hasonló politikai kompromisszumot rögzítő egyezményre), mint a tagállamok korábbi megállapodására.

Véleményem szerint, ha Bíróság értelmezését vesszük alapul, akkor a cikk által a tagállamoknak biztosított védelem a ráruházott hatáskörök elvével nincs teljesen összhangban. Ha a 307. cikk (1) és (2) bekezdését együttesen olvassuk, akkor az következik, hogy a tagállamok csupán arról a jogosultságukról kívántak lemondani, hogy (eredeti formájukban) hatályban tartsák azokat a korábbi egyezményeket, amelyek ellentétesek a már meglévő közösségi jogi kötelezettségeikkel. Ezzel szemben a *Bizottság kontra Ausztria* és *Bizottság kontra Svédország* ítéleteket úgy kell értelmeznünk, hogy a tagállamoknak azokat a korábbi egyezményeiket is fel kell majd mondaniuk, illetve módosítaniuk szükséges, amelyek potenciálisan akadályozhatják a jövőben keletkező közösségi jogi kötelezettségeik teljesítését.

A vizsgált esetek alapján az is megállapítható, hogy a Bíróság nem veszi megfelelőképpen figyelembe a tagállamnak a nemzetközi kapcsolatainak alakítása során felmerülő gyakorlati nehézségeit. Éppen ezért nem volt tekintettel a Portugália által hivatkozott diplomáciai és politikai bonyodalmakra (*Bizottság kontra Portugália* ügy), illetve az Egyesült Királyság esetében arra, hogy az egyezmény újratárgyalása során a kívánt eredmény elérése érdekében szükséges a másik szerződő fél (harmadik állam) közreműködése is (*Bizottság kontra Egyesült Királyság* ügy), amit (jogi és politikai érdekek ütközése miatt) nem könnyű elérni.

A 307. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami kötelezettség megállapítására vonatkozó döntés eredményét – vagyis a tagállami kötelezettség terjedelmének meghatározását – jelentősen befolyásolja, hogy *a döntését milyen eljárás keretében hozta az Európai Bíróság*. Az EK-Szerződés 234. (jelenleg az EUMSZ 267.) cikke alapján indított eljárás keretében kérheti a nemzeti bíróság a 307. cikk értelmezését az Európai Bíróságtól, ebben az esetben tehát a norma értelme jelenti az eljárás fő kérdését, így a vitatott egyezmény felmondása lehetséges alternatívaként fel sem merül. A közösségi joggal ellentétes tagállami norma "félretétele" a konkrét esetben ugyanis nem foglalja magába a közösségi joggal ellentétes nemzeti jog, illetve a tagállam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettség felmondását, az ezt rögzítő jogi norma megsemmisítését. A Bíróság a 234. cikk szerinti eljárásban nem kötelezheti a tagállamot ilyen aktus megtételére, legfeljebb – ahogyan ez a *Budvar* ügyben is történt – az egyezménynek a közösségi joggal összhangban történő értelmezését írhatja elő a tagállami bíróságoknak. A 226. cikk szerinti eljárásban viszont a Bizottság indít keresetet a közösségi jogot sértő tagállami jogszabály (a 307. cikkel kapcsolatos esetekben a tagállam által kötött nemzetközi szerződés) kiigazítása, illetve megsemmisítése miatt a tagállam ellen. Így ezen eljárás keretében a jogvita közvetlen tárgya a tagállami jogszabály (illetve ebben az esetben a tagállam által kötött nemzetközi szerződés) közösségi joggal való összeegyeztethetősége és ezzel együtt a tagállami jogszabály módosításának, illetve hatályon kívül helyezésének (a szerződés esetében: felmondásnak) a kérdése. Ebből kifolyólag a kikényszerítési eljárás nyújt megfelelő eljárási keretet arra, hogy a Bíróság megállapíthassa, milyen mértékű a 307. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami kötelezettség, magában foglalja-e az egyezmény újratárgyalását, illetve felmondását. Mindebből jól látszik, hogy egy olyan fontos kérdésben való tájékozódás során, mint a tagállamok közösségi jogból eredő kötelezettsége, nem lehet figyelmen kívül hagyni a bírósági eljárási formák hatását a döntés eredményére.

A vizsgálódás eredményeképpen megállapítható, hogy erőteljes *párhuzam* mutatható ki a Bíróságnak a beleértett külső hatáskörökkel kapcsolatos, illetőleg a 307. cikk (2) bekezdésének megsértésével összefüggő döntéseiben alkalmazott vizsgálódási módszerei és érvelési technikái között. A párhuzam elsősorban arra vezethető vissza, hogy a Bíróság mindkét esetben egy harmadik államokkal kötendő/kötött nemzetközi egyezmény és a közösségi jog viszonyát vizsgálja. A Bíróság mindkét helyzetben a közösségi jog hatékony érvényesülésének szempontját veszi elsődlegesen

figyelembe. Erre vezethető vissza, hogy a Bíróság mind a beleértett külső hatáskörök, mind pedig 307. cikk (2) bekezdése szerinti tagállami kötelezettség vizsgálata során tágan értelmezi a „konfliktus” [a beleértett külső hatáskörök esetében „hátrányos érintettség”, a 307. cikk (2) bekezdése esetében „összeegyeztethetlenség”] kategóriáját.

A különbség a vizsgálódás céljában lelhető fel. Az első esetben a vizsgálódás célja kifejezetten a Közösség és a tagállamok közötti *vertikális hatáskörmegosztás meghatározása*, míg a második esetben *a tagállami kötelezettség megállapítása*. A két célkitűzés között azonban szoros összefüggés fedezhető fel. A Bíróság ugyanis, ha a tagállam egy korábbi egyezményéről megállapítja, hogy az *összeegyeztethetetlen* a közösségi joggal, akkor egyben ítéletet mond arról is, hogy a tagállam a jövőben milyen szabályokat tartalmazó megállapodást nem köthet meg, vagyis a közösségi jog *mely tárgykörben zárja ki a tagállam nemzetközi szerződéskötési hatáskörét*. Így például, ha a Bíróság által egy, a közlekedés politika végrehajtása érdekében kibocsátott rendelettel már összeegyeztethetetlennek nyilvánított egyezmény tárgykörében egy tagállam harmadik állammal nemzetközi szerződést köt, akkor valószínűsíthető, hogy a Bíróság kikényszerítési eljárásban meg fogja állapítani, hogy e későbbi egyezmény megkötése a Közösség beleértett külső hatáskörébe tartozott volna. Ugyanígy, ha a Bíróság egy nemzetközi egyezményről ítéletében már megállapította, hogy annak megkötésére a Közösség rendelkezik beleértett hatáskörrel, akkor egy később újonnan csatlakozó állam ugyanazon vagy hasonló tárgykört szabályozó korábbi nemzetközi megállapodását a Bíróság a közösségi joggal összeegyeztethetetlennek fogja nyilvánítani és a 307. cikk (2) alapján a tagállamot az egyezmény felmondására is kötelezheti.

További párhuzam fedezhető fel a 10. cikk szerinti és a 307. cikk (2) bekezdése szerinti tagállami kötelezettség megítélése között. Az utóbbi tulajdonképpen úgy értékelhető, mint az általános együttműködési kötelezettség speciális vetülete. E párhuzam a beleértett külső hatáskörök, illetve a korábbi egyezmények megítélésére vonatkozó joggyakorlat kapcsolódásának szempontjából eljárásjogi relevanciával bír: ha a tagállamnak a Közösség tagjává válását megelőzően kötött egyezménye ütközik a közösségi joggal, akkor a Bíróság esetjoga értelmében a tagállam a 307. cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettségét szegi meg, ha a taggá válást követően köt olyan megállapodást, melynek megkötése a Közösség hatáskörébe tartozna, akkor a 10. cikk szerinti kötelezettségét nem teljesíti.

A Bíróság hatásköre és a nemzetközi szerződések

Az értekezés negyedik, egyben utolsó részében azt igyekszem feltárni, hogy a Bíróság miként vonja meg saját hatáskörének határait – a Közösség, vagy a Közösség és a tagállamok által együttesen kötött – nemzetközi megállapodások értelmezése, jogszerűségük felülvizsgálata, illetve az azokból származó tagállami kötelezettségek megsértésének megítélése során, valamint azokban az esetekben, amikor e megállapodásokat vizsgálva kell döntenie a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörök megosztásáról.

Kevésbe jelentett problémát azon kérdés megválaszolása, hogy a Bíróság rendelkezik-e hatáskörrel a Közösség *kizárólagos hatáskörében* megkötött megállapodások tekintetében. A Bíróság az EK-Szerződés 234. (jelenleg az EUMSZ 267.) cikke szerinti eljárás keretében hatáskörrel rendelkezik a kizárólagosan a Közösség által megkötött nemzetközi megállapodás értelmezésére, mivel az a 234. cikk szerinti „közösségi intézmények jogi aktusának” tekinthető. Ugyancsak hatáskörébe tartozik e nemzetközi megállapodásból eredő tagállami kötelezettség megsértésének a megítélése, mivel az EK-Szerződés 300. cikkének (7) bekezdése értelmében a Közösség megállapodásai a tagállamokat kötelezik. A Bíróság nem tekinti elfogadhatatlannak azokat a megsemmisítési kereseteket sem, amelyek közvetlenül a Közösség nemzetközi megállapodásai ellen irányulnak, de azokat akként értelmezi, mint amelyek a megállapodás elfogadásáról szóló belső közösségi jogi aktus ellen irányulnak és ítéletében ezen aktusnak és nem magának a nemzetközi megállapodásnak az érvényessége kérdésében hoz döntést. A Bíróság tehát hallgatólagosan elismeri, hogy egy nemzetközi megállapodást nem semmisíthet meg, hiszen az a nemzetközi jog szabályai szerint továbbra is érvényben marad. Ugyanakkor – habár formálisan a belső jogi aktusok jogszerűségét vizsgálja – következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy megsemmisítési eljárás keretében hatáskörrel rendelkezik a Közösség nemzetközi kötelezettségvállalásainak felülvizsgálatára abból a szempontból, hogy azok összhangban vannak-e a közösségi jogrenddel. Mindezzel a Bíróság döntése azt a kötelezettséget rója a Közösség intézményeire, hogy a közösségi jogilag „hibás” megállapodást a nemzetközi jog szabályai szerint felmondják vagy újratárgyalják.

Problematikusabbnak tűnt a vizsgált ítélkezési gyakorlat alapján annak meghatározása, hogy a Bíróság melyik eljárás keretében mennyiben rendelkezik hatáskörrel a Közösség és a tagállamok *vegyes megállapodásainak* értelmezésére, jogszerűségük felülvizsgálatára, illetve az azokból származó tagállami kötelezettségek megsértésének megítélésére.

Hasonlóságot leginkább a 234. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás és a 226. cikk szerinti kikényszerítési eljárás keretében történő hatáskör értelmezés között fedezhetünk fel: a Bíróság jellemzően mindkét eljárásban szélesebben értelmezi saját bírói hatáskörét, mint a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörét. Ez abban mutatkozik meg, hogy a saját hatáskörét a vegyes megállapodásoknak az AETR doktrína alapján nem közösségi hatáskörbe tartozó rendelkezései tekintetében is megállapítja. Mindkét eljárás esetén elsősorban a közösségi jog hatékony érvényesülése biztosításának indoka húzódik meg a kiterjesztőbb értelmezés mögött. A kiterjesztés iránya közötti különbség (ide be kéne írni, hogy konkrétan miben is áll ez az iránybeli különbség) okát a két eljárás közötti funkcióbeli eltérésben kell keresnünk. A 234. cikk egyik fő célja, hogy a Bíróság a közösségi jog egységes értelmezésén keresztül segítse annak hatékony érvényesülését; ez indokolja értelmezési hatáskörének kiterjesztését a vegyes megállapodások minden olyan rendelkezésének értelmezésére, amely a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetekben is alkalmazható. A 226. cikk rendeltetése pedig az, hogy a Bíróság a közösségi jog megfelelő működését a tagállami kötelezettségek teljesítésének minél teljesebb körű felügyeletével biztosítsa. Éppen ezért értelmezi szélesen a közösségi jogi kötelezettségek, illetve az azt előíró rendelkezések körét: abba beletartozik minden olyan vegyes megállapodás tagállami kötelezettséget rögzítő előírása, amely a közösségi jog által nagy részben lefedett területet szabályoz. A kiterjesztő attitűdtől való visszalépés csupán a 234. cikk szerinti hatáskört értelmező legfrissebb ítélkezési gyakorlatban figyelhető meg. Így a Bíróság az egészen új, *Merck Genéricos* ítéletében kizárólag arra hivatkozva állapította meg hatáskörének hiányát, hogy a TRIPS-egyezmény 33. cikkének hatálya alá tartozó területeken még nem született közösségi jogi szabályozás, ami a 33. cikk tekintetében fennálló kizárólagos közösségi hatáskör megállapításának feltétele lett volna. Visszalépésről azért beszélhetünk, mert a döntések eddigi belső logikája alapján a Bíróság nem kizárólag azon rendelkezések értelmezésére rendelkezik hatáskörrel, amelyek szabályozása az AETR doktrína értelmében a kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Lényeges különbséget mutathatunk ugyanakkor ki a Bíróság 226. és 234. cikk szerinti, illetve az EK-Szerződés 230. (jelenleg az EUMSZ 263.) cikke által biztosított hatáskörének bírói értelmezése között. Ennek legfőbb oka, hogy a Bíróság hatásköre megsemmisítési eljárás keretében csupán a Közösség nemzetközi megállapodásait elfogadó aktus felülvizsgálatára terjed ki, magának a megállapodásnak az érvénytelenségét nem állapíthatja meg. A Bíróság ítélete adott esetben ugyan a megállapodás közösségi jogi érvényességét is érinti, de vegyes megállapodások esetében csak azon rendelkezéseket, amelyek megkötésére a Közösség hatáskörrel rendelkezik. A Bíróság előtt megtámadott, vegyes megállapodást elfogadó közösségi aktus hatálya ugyanis nem a megállapodás egészére, hanem csupán a Közösség hatáskörébe tartozó területeket szabályozó rendelkezésekre terjed ki. A 226. és a 234. cikk szerinti eljárásban jellemző, saját bírósági hatáskörét a *nem kizárólagosan közösségi hatáskörbe* tartozó területeket szabályozó rendelkezések tekintetében elismerő, kiterjesztő értelmezés tehát logikailag kizárt a megsemmisítési eljárásban. A 230. cikk szerinti eljárásban így a Bíróság csak oly módon értelmezheti szélesen hatáskörét, ha a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó területek körét is tágan értelmezi. Ezért az AETR esetben a Bíróság a kereset elfogadhatóságának – és ezzel együtt saját hatásköre megállapításának – előkérdéseként vizsgálta azt a kérdést, hogy a kereset tárgyát képező, nemzetközi szerződés megkötéséről szóló jogi aktus kibocsátása a Közösség hatáskörébe tartozik-e. Azzal, hogy megállapította, a Közösség nem csupán a Szerződés által kifejezetten előírt esetekben rendelkezik hatáskörrel a nemzetközi megállapodások megkötésére, lényegében a saját hatáskörét terjesztette ki.

Szoros összefüggés mutatható ki a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörére vonatkozó ítélkezési gyakorlat és a Bíróságnak az EK-Szerződés 300. cikk (6) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése] szerinti eljárás keretében saját hatáskörének határait értelmező esetjog között. Ez az összefüggés azonban a többi vizsgált eljárás esetében felfedezhető kapcsolathoz képest fordított irányú. A fenti eljárások esetében ugyanis részben (a megsemmisítési eljárásnál teljes mértékben) a Közösség kizárólagos hatáskörében lévő területek tág értelmezése teremti meg az előfeltételét a nemzetközi megállapodások értelmezésére, jogszerűségük felülvizsgálatára, illetve az azokból származó tagállami kötelezettségek megsértésének megítélésére vonatkozó hatáskör kiterjesztő értelmezésének. Ennek oka az, hogy ezen eljárásokban meghozandó döntések tárgyát

az esetek legnagyobb részében nem hatásköri kérdések eldöntése képezi; azokat csupán a bírósági hatáskör megállapíthatóságának kapcsán kell megvizsgálni. Ha tehát a Bíróság az ügy érdemében kíván dönten, akkor – más megoldás híján – fel kell vállalnia a közösségi hatáskör kiterjesztő értelmezését. Ez pedig szükségszerűen vezet a bíróság saját hatáskörének növekedéséhez.

A 300. cikk (6) bekezdése szerinti eljárásban viszont – mint ahogyan a fent bemutatott esetekből is láthattuk – a vélemény iránti kérelem a közösségi hatáskör terjedelmének meghatározására irányul. Az 1/75 vélemény értelmében ugyanis a Bíróság előzetes véleménye nemcsak azzal a kérdéssel foglalkozhat, hogy a tervezett megállapodás összeegyeztethető-e az EK-Szerződés rendelkezéseivel, hanem azzal is, hogy a Közösség vagy valamely közösségi intézmény hatásköre kiterjed-e ilyen megállapodás megkötésére. Annak azonban, hogy a Bíróság a Közösség külső hatáskörének határait megállapító, a Közösség alkotmányos karakterének formálódása szempontjából meghatározó jelentőségű döntéseket hozhasson, előfeltételét képezte, hogy kiterjesztően értelmezze saját hatáskörét, és ezzel megerősítse saját kvázi alkotmánybírósági pozícióját. Mindezek fényében érthető, hogy a Bíróság a hatásköri kérdések eldöntésére irányuló vélemény iránti kérelmek esetében tágabban határozta meg a „tervezett megállapodás” fogalmát, megállapította hatáskörét a tagállamok által megkötendő egyezmény értelmezésére, valamint a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdésének eldöntéséhez közvetetten hozzájáruló, jogalap meghatározásával kapcsolatos kérelem megválaszolására is.

A vizsgált esetek alapján tehát megállapíthatjuk, hogy a Bíróságnak a közösségi nemzetközi szerződéskötési hatáskör terjedelmére vonatkozó értelmezése és saját hatáskörének interpretációja kölcsönösen hatnak egymásra. Egyszerűbben megfogalmazva: bizonyos esetekben úgy tudott a Bíróság döntési kompetenciát szerezni, ha tágította a Közösség külső hatáskörét, más esetekben pedig, azért tágította döntési kompetenciáját, hogy dönthessen a Közösség külső hatáskörét illetően.

A Bíróság külső közösségi hatáskörökkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának hatása Magyarország nemzetközi szerződéseire

Az értekezésben elemzett bírósági döntések fényében megállapítható, hogy Magyarországnak több olyan, nem tagállamokkal megkötött nemzetközi egyezménye van hatályban, amelyek megkötése a Közösség hatáskörébe tartozik.

A nyolc beperelt tagállamon kívül további tagállamok – köztük Magyarország is – is kötöttek az USA-val kétoldalú, közösségi jogot sértő Open Skies megállapodásokkal, amelyek szintén tartalmazzák az Open Skies ítéletekben jogsértőnek nyilvánított nemzeti záradékot. A Bizottság 2005-ben már megküldte Magyarországnak a 226. cikkben szabályozott eljárás szerinti felszólító levelét. A Bizottság formálisan még nem zárta le az eljárást, de feltehetően nem fogja folytatni sem. Ennek oka, hogy 2007 áprilisában a Közösség kizárólagos hatáskörében megkötötte az új Open Skies egyezményt, s az ezt kihirdető magyar törvény *expressis verbis* rendelkezik arról, hogy a Magyarország és az USA között megkötött kétoldalú megállapodás automatikusan a hatályát veszti, amint az új egyezmény hatályba lép.

Az 1/03 véleményből nem csak az következik, hogy kizárólagosan a Közösség rendelkezik hatáskörrel az új Luganói Egyezmény megkötésére, hanem az is, hogy a tagállamok más, a 44/2001 rendelet tárgykörébe tartozó egyezményeket sem köthetnek, illetve tarthatnak hatályban harmadik államokkal. Magyarországnak – akárcsak a többi tagállamnak – több kétoldalú, tagállamokkal, illetve harmadik államokkal kötött polgári jogi jogsegély megállapodása van hatályban. Példaként említhetjük a Kínai Népköztársasággal és Ukrajnával egy-egy, a polgári és kereskedelmi ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló szerződéseket, amelyek – az 1/03 vélemény értelmében – egyértelműen ellentétesek a 44/2001 rendelettel.

A beruházási egyezmények közösségi joggal való összeegyeztethetlenségét kimondó *Bizottság kontra Ausztria* és *Bizottság kontra Svédország* ítéletek szintén közvetítenek Magyarországnak számára üzenetet. Magyarországnak számos, nem tagállamokkal megkötött olyan kétoldalú beruházási egyezménye van hatályban, amelyek szintén tartalmazzák a Bíróság által a fenti ügyekben jogszerűtlennek nyilvánított átutalási rendelkezést. Csupán a legújabb beruházási egyezmények rendelkeznek arról, hogy azok alkalmazása nem befolyásolja Magyarország uniós tagságból fakadó kötelezettségeit. A többi megállapodás miatt a Bizottság várhatóan Magyarország ellen is meg fogja indítani a kikényszerítési eljárást.

A vizsgált ítélkezési gyakorlat szerepe az Unió jelenlegi alkotmányos karakterének alakulásában

A Bíróság vizsgált ítélkezési gyakorlata egyértelműen igazolja, hogy a Közösség kizárólagos külső hatáskörébe, valamint a Közösség és a tagállamok párhuzamos (megosztott) külső hatáskörébe tartozó területek közötti határvonal nem határozható meg állandó jelleggel egy olyan dinamikusan fejlődő integrációs szervezet esetében, mint amilyen a Közösség.

A Közösség kereskedelempolitikája terjedelmét meghatározó döntések és a tagállamoknak a szerződésmódosítások által az ítélkezési gyakorlatra adott válaszai megerősítik azt – a jogirodalomban is általánosan elfogadott – nézetet, hogy a Közösség kereskedelempolitikájának terjedelme – a nemzetközi gazdasági, politikai viszonyok függvényében – dinamikusan formálódik, nem írható le örök érvényű meghatározással. A Közösség tehát egy olyan terület szabályozása tekintetében rendelkezik kizárólagos külső hatáskörrel, amelynek terjedelme folyamatosan változik. Ennek következtében a Közösség kizárólagos hatáskörének határvonalát sem lehet pontosan rögzíteni.

Úgyszintén igaz ez a megállapítás a Közösség beleértett külső hatásköreire vonatkoztatva. Azon belső szabályok köre ugyanis, amelyek érvényesülését egy nem közösségi szinten megkötött megállapodás az AETR doktrína értelmében hátrányosan érintheti, a belső közösségi jogalkotás dinamikájától függően állandóan változik. Azzal tehát, hogy a Bíróság az AETR ítéletében a közösségi jogrend részévé tette a beleértett külső hatáskörök doktrínáját, hallgatólagosan kimondta azt is, hogy a belső jogalkotás előrehaladtával a Közösség kizárólagos külső hatáskörébe tartozó területek száma folyamatosan növekedni fog. A lisszaboni szerződésmódosítással e jelenséget maguk a tagállamok is elfogadták az uniós jogrend sajátosságaként, azzal, hogy az EUMSZ 3. cikkében rögzítették, hogy „Az Unió [...] kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, [...] amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.”

Összefoglaló

Az Unió nemzetközi szintén kivívott jelentős szerepe miatt a tagállamai számára is kulcsfontosságú annak a kérdésnek a tisztázása, hogy a nemzetközi együttműködés mely területein léphetnek szerződéses kapcsolatba a nemzetközi jog egyéb alanyaival önállóan, saját hatáskörükben és mely területek azok, ahol az Unió, mint önálló jogi személy köt nemzetközi megállapodásokat. Az Unió és a tagállamok közötti – a közösségi jogalkotás által egyértelműen nem rendezett – vertikális hatáskörmegosztás vizsgálata elengedhetetlenül szükséges annak megértéséhez, hogy pontosan milyen nemzetközi jogi kötelezettségek terhelik az Uniót és a tagállamokat egymással szemben, illetőleg milyen formában, milyen jellegű nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalhatnak egyéb nemzetközi jogalanyok irányában. Így Magyarország, mint „fiatal tagállam” számára is elsődleges jelentőséggel bír annak tisztán látása, hogy csatlakozása miként módosítja a nemzetközi jogi jogosultságait és kötelezettségeit, illetőleg a tagságából eredő kötelezettségek hogyan egyeztethetők össze a csatlakozását megelőzően nem közösségi tagállamokkal kialakított szerződéses kapcsolataival.

Az Unió és a tagállamok közötti nemzetközi szerződéskötési hatáskörök elhatárolása mindemellett azért is bír jelentőséggel, mert számos, az Unió alkotmányos fejlődése szempontjából releváns kérdés a vertikális hatáskörök megosztásának rendezetlenségéből és az ezzel összefüggő jogi problémákból ered. Éppen ezért e problémák vizsgálata kiváló lehetőséget nyújt arra, hogy az európai integráció lényegét és alkotmányjogi jelentőségét értékelhessük.

Az értekezés célkitűzése, hogy feltárja, miként értelmezi az Európai Bíróság a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szabályait és ez az értelmezés mennyiben van összhangban az alapító államok eredeti elképzeléseivel. Az értekezésben elsődlegesen az Európai Bíróság döntéseinek a téma szempontjából releváns a *dogmatikai szempontú* elemzését igyekeztem elvégezni, csak másodlagosan foglalkozom azokkal a politikai és gazdasági összefüggésekkel, amelyek az elemzett gyakorlat háttérében húzódnak meg.

Az értekezés érdemi vizsgálódásokat tartalmazó része négy fő szerkezeti egységre tagolódik. A nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó közösségi, illetve tagállami hatáskörök határvonalainak megállapítása szempontjából a bírói jogfejlesztés két irányát különböztetem meg: a dolgozat első két része egy-egy jogfejlesztési irány

elemzésére fókuszál. Az első részben vizsgált központi kérdés a *Közösség kizárólagos külső hatáskörébe tartozó közös kereskedelem politika terjedelmének* megítélése a Bíróság gyakorlatában. A második rész ezzel szemben olyan eseteket vizsgál, amikor *a közösségi hatáskör megléte, illetve annak kizárólagossága* nem tekinthető eleve adottnak, a Bíróság feladata tehát éppen ezen előkérdések eldöntése volt. A harmadik rész azzal foglalkozik, hogy a Bíróság a közösségi jog rendszerét – beleértve az előző két fejezetben bemutatott, bírósági esetjogban formálódott hatásköri szabályokat is – és a nemzetközi jog vonatkozó szabályait figyelembe véve hogyan ítéli meg a tagállamoknak a közösségi taggá válásukat megelőzően megkötött nemzetközi egyezményekben a nem tagállamok, illetve nemzetközi szervezetek irányában vállalt kötelezettségek jogszerűségét. A negyedik célja sokkal az, hogy – részben az első három szerkezeti egységben bemutatott esetek alapján – *a Bíróság szerepét határozza meg a hatásköri kérdések eldöntésében*, annak elemzésén keresztül, hogy a Bíróság mennyiben értelmezi kiterjesztően a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó hatásköreiket.

A vizsgált esetek alapján az értekezés kísérletet tesz arra, hogy következtetéseket fogalmazzon meg a bírósági esetjog fejlődésének tendenciáira vonatkozóan és ezen keresztül értékelje az Európai Bíróság szerepét az Unió jelenlegi alkotmányos karakterének kialakításában.

Summary

The subject of the research concerns the case-law of the European Court of Justice (hereafter: ECJ) related to the treaty-making powers of the European Community. Clarifying the division of external powers between the Community and the Member States has been of crucial importance. Member States are particularly interested in understanding the scope of their international commitments towards the Community and in being aware of what kind and which forms of obligations they can assume towards Non-Member States and other subjects of international law. Thus, Hungary as a “young Member State” has a stake in finding answers to these questions as well. Nevertheless, numerous questions linked to the Union’s constitutional development originate from the unclear division of vertical competences between the Community and Member States. Hence, the examination of this problem brings us closer to the understanding of the substance and constitutional importance of European integration.

The purpose of the thesis is to identify how the ECJ interprets the rules of division of powers between the Community and its Member States and how far the ECJ’s approach reflects the original intention of the Member States as founders of the Community. The thesis aims to give a doctrinal analysis of the case-law of the Court, so only secondary attention has been given to the political and economic context of case-law.

The thesis is organized in four main parts. In the first part I analyzed the case-law related to the scope of Common Commercial Policy, the area in which the Community has *a priori* exclusive treaty-making competence. In contrast, the second part examines cases where the existence and exclusivity of the Community competences could not be taken for granted, and hence the ECJ had to decide these preliminary questions. The third part, connected with the previous analysis, deals with cases, where the ECJ, based on Community Law and the relevant rules of International Law, decided on the legality of Member State’s obligations towards Non-Member States and International Organizations (in the following: Third Parties) undertaken in agreements concluded prior to their accession to the European Community. The fourth part focuses, as opposed to all previous parts, *on the role of the ECJ* in drawing the borderline between Community and Member States powers

through analysis of cases where the ECJ interprets the scope of its jurisdiction to give rulings on the interpretation of international agreements.

Based on the analysis the thesis seeks to outline the main tendencies in the case-law of the ECJ and to assess the role of the ECJ in shaping the Union's constitutional character.

Felhasznált irodalom

I. Könyvek, könyvrészek, tanulmányok

1. Alston, Philip – Weiler, Joseph H. H., An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, In: Alston, Philip – Bustelo, Mara – Heenan, James, *The EU Human Rights* (Oxford University Press, Oxford, New York, 1999)
2. Angyal Zoltán, Alkotmány szerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei, *Jogtudományi Közlöny*, (2008) No.4. 179 – 190. o.
3. Appella, Andrea, Constitutional Aspects of Opinion 1/94 of the ECJ Concerning the WTO Agreement, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45. (1996) No. 2. 440 – 462. o.
4. Arnall, Anthony, Does the Court of Justice Have Inherent Jurisdiction?, *Common Market Law Review* Vol. 27 (1990) 683 – 708. o.
5. Arnall, Anthony, Left to its own devices? Opinion 2/94 and the protection of Fundamental Rights in the European Union, In: Dashwood, Alan, – Hillion, Christophe, *The General Law of EC External Relations* (Sweet & Maxwell, London, 2000) 61 – 78. o.
6. Badó Attila– Bóka János, Az Egyesült Államok jogrendszere, in: Badó Attila – Bencze Mátyás, *Betekintés a jogrendszerek világába* (Studio Batiq, Szeged, 2007), 58 – 89. o.
7. Balázs Péter, *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése* (KJK-KERSZÖV, 2002)
8. Balázs Péter, Közös kereskedelem politika, in: Kende Tamás - Szűcs Tamás, *Az Európai Unió politikái* (Osiris, Budapest, 2000), 29 - 46. o.
9. Balfour, John, Air Transport – A Community Success Story?, *Common Market Law Review*, Vol. 31. (1994) No. 5. 1025 – 1053. o.
10. Baller Barbara, A Magyar Köztársaság kétoldalú nemzetközi szerződéseinek felülvizsgálatának folyamata az Európai Unió csatlakozás következtében, *Európai Jog*, 6. évf. (2006) 2. sz. 35 – 43. o.
11. Bartels, Lorand, *Human rights conditionality in the EU's international agreements* (Oxford University Press, New York, 2005)
12. Bast, Jürgen – Bogdandy, Armin von, The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 2. 227 – 268. o.

13. Blutman László, A hatáskör és elfogadhatóság a nemzetközi bírászkodásban, in: Tóth Károly (szerk.), *Tanulmányok dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésnapjának 70. évfordulójára* (Szegei Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged, 2000) 71 – 79. o.
14. Blutman László, *Az előzetes döntéshozatal: Eu-jog a tárgyalóteremben* (Budapest, KJK-Kerszöv, 2003)
15. Blutman László, *EU-jog – működésben* (Bába Kiadó, Szeged, 2004)
16. Bódig Mátyás, A jog és a politika közötti fogalmi kapcsolat: Egy tisztázási kísérlet, *Állam- és Jogtudomány*, 45. évf. (2004) No. 1 - 2. 51 – 86. o.
17. Bodnár László, A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban, in: Bragyova András, *Nemzetközi jog az új alkotmányban* (Közgazdasági és Jogi Kvk., MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 1997) 35 - 73. o.
18. Bodnár László, *A nemzetközi szerződések és az állam* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987)
19. Bogdandy, Armin von, The legal Case for Unity: The European Union as a single organisation with a single legal system, *Common Market Law Review*, Vol. 36. (1999) No. 5. 886. – 910. o.
20. Bokorné Szegő Hanna, A nemzetközi szerződésekben való államutódlásról és a szerződések jogáról szóló kodifikáció közötti összefüggés, *Állam- és Jogtudomány*, 22. évf. (1979) 1. sz. 3 - 23. o.
21. Bossche, Peter L. H., The European Community and the Uruguay Round Agreements, In: Jackson, John H. – Sykes, Alan O., *Implementing the Uruguay Round* (Clarendon Press, Oxford, 1997), 23 – 102. o.
22. Bourgeois, Jacques H. J., External Relations Powers of the European Community, *Fordham International Law Journal*, Vol. 22. (1999) *Symposium Issue* 149 – 173. o.
23. Bourgeois, Jacques H. J., The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echnernach Procession, *Common Market Law Review*, Vol. 32. (1995) No. 3. 763 – 787. o.
24. Brealey, Mark - Hoskins, Mark, *Remedies in EC Law* (2nd ed., Sweet & Maxwell, 1998)
25. Bragyova András, A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése - elméleti kérdések, in: Bragyova András, *Nemzetközi jog az új alkotmányban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 1997) 9 - 34. o.

26. Bragyova András, Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi kérdései, in: *EU-Tanulmányok I.* (Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004) 1089 – 1113. o.
27. Brealey, Mark - Hoskins, Mark, Remedies in EC Law (2nd ed., Sweet & Maxwell, 1998)
28. Bungenberg, Marc, The Common Commercial Policy after Lisbon (*Paper presented at the Hebrew University Jerusalem*, 14 July 2008)
29. Cannizzaro, Enzo, The Scope of the EU Foreign Policy Power – Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses?, In: Cannizzaro, Enzo (ed.), *The European Union as an actor in international relations* (Kluwer, The Hague, 2002)
30. Castillo de la Torre, Fernando, Opinion 1/00, Proposed Agreement on the Establishment of a European Common Aviation Area, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 6. 1373 – 1393. o.
31. Chaytor, Beatrice – Gerster, Richard – Herzog, Theresa, The Convention on Biological Diversity – Exploring the Creation of a Mediation Mechanism, *Journal of World Intellectual Property*, Vol. 5. (2002) No. 2. 157 – 183. o.
32. Chronowski Nóra, „Integrálódó” alkotmányjog (Dialóg Campus, Budapest-Bécs, 2005)
33. Churchill, Robin - Scott, Joanne, The Mox Plant Litigation: The First Half-Life, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53 (2004) No. 3. 643 – 676. o.
34. Close, George, External Relations in the Air Transport Sector: Air Transport Policy or the Common Commercial Policy?, *Common Market Law Review*, Vol. 27. (1990) No. 1. 107 – 127.
35. Collinson, Dale S., The Foreign Relations Powers of the European Communities: A Comment on Commission v. Council, *Stanford Law Review* Vol. 23 (1971) No. 5. 956 - 972. o.
36. Corthaut, Tim, Plus ça change, plus c'est la même chose ? A comparison with the Constitutional Treaty, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2008) No. 1. 21 - 34. o.
37. Craig, Paul - de Búrca, Gráinne, *EU law: text, cases, and materials* (4th ed., Oxford University Press, Oxford, 2008)
38. Cremona, Marise, A Policy of Bits and Pieces? The Common Commercial Policy After Nice, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 4. (2001), 61 – 91. o.

39. Cremona, Marise, Case C-360/93, European Parliament v. Council of the European Union, Judgment of 7 March 1996, [1996] ECR I-1195, *Common Market Law Review*, Vol. 34 (1997) No. 2. 389 – 399. o.
40. Cremona, Marise, Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process, in: Dashwood, Alan - Maresceau, Marc (eds.), *Law and practice of EU external relations : salient features of a changing landscape* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008) 34 - 69. o.
41. Cremona, Marise, External Economic Relations and the Amsterdam Treaty, in: O’Keeffe, David – Twomey, Patrick (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* (Hart Publishing, 1999) 225 – 247. o.
42. Cremona, Marise, External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law, *EUI- Working Papers LAW No 206/22*
43. Cremona, Marise, The EU and the External Dimension of Human Rights Policy, In: Konstadinidis, Stratos V. (ed.), *A people's Europe : a concept into content* (Ashgate, Aldershot, 1999)
44. Cremona, Marise, The External Dimension of the Single Market: Building (on) the Foundations, In: Barnard, Catherine – Scott, Joanne (eds.), *The Law of the Single Market – Unpacking the Premises* (Hart Publishing, Oxford, 2002)
45. Cross, Eugene Daniel, Pre-emption of Member States Law in the European Economic Community: A Framework of Analysis, *Common Market Law Review*, Vol. 29 (1992) No. 3. 447 – 472. o.
46. Cruz, *Julio Baquero*, The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement, *European Law Journal*, Vol. 14. (2008) No. 4. 389 – 422. o.
47. Czapliński, Władysław – Danilenko, Gennadii Mikhaïlovich, Conflict of Norms in International Law, *Nordic Yearbook of International Law*, Vol. 21. (1990) 3- 42. o.
48. Dashwood, Alan, External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty, In: O’Keeffe, David – Twomey, Patrick (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, 201 – 224. o.
49. Dashwood, Alan, Implied External Competence of the EC, In: Koskenniemi, Martti (ed.), *International Law Aspects of the European Union* (Kluwer Law International, The Hague, 1998) 113 – 123. o.
50. Dashwood, Alan, Opinion 2/00, *Cartagena Protocol on Biosafety*, 6 December 2001, not yet reported, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002) No. 2. 353 – 368. o.
51. Dashwood, Alan, Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements, In: O’Keeffe, David – Bavasso, Antonio (eds.), *Judicial review in*

European Union law – Liber amicorum in honour of Lord Slynn of Hadley I. (Kluwer Law International, 2000), 167 – 176. o.

52. Dashwood, Alan – Heliskoski, Joni, The Classic Authorities Revisited, 3 – 19. o., In: Dashwood, Alan, – Hillion, Christophe, *The General Law of EC External Relations* (Sweet & Maxwell, London, 2000)

53. Dashwood, Alan, The Limits of European Community Powers, *European Law Review*, Vol. 21. (1996) No. 1. 113 – 128. o.

54. de Búrca, Gráinne – de Witte, Bruno, The Post-Nice Delimitation of Powers, In: Arnall, Anthony – Wincott, Daniel, *Accountability and Legitimacy in the European Union* (Oxford University Press, 2002), 201 – 222. o.

55. de la Rochère, Jacqueline Dutheil – Slot, Piet Jan, Case C-466/98, *Commission v. United Kingdom*; C-467/98, *Commission v. Denmark*; C-468/98, *Commission v. Sweden*; C-469/98, *Commission v. Finland*; C-471, *Commission v. Belgium*; C-472/98, *Commission v. Luxemburg*; C-475/98, *Commission v. Austria*; C-476/98, *Commission v. Germany*. (*Open skies judgments*) Judgments of the Full Court of 5 November 2002, *Common Market Law Review*, Vol. 40 (2003) No. 3. 697 – 713. o.

56. Desmedt, G. A. Axel, European Court rules on TRIPS agreement, *Journal of International Economic Law*, Vol. 1. (1998) No. 4. 679 – 682. o.

57. Dinh, Nguyen Quoc – Daillier, Patrick – Pellet, Alain, *Nemzetközi közjog* [Ford: Kovács Péter] (Budapest, Osiris, 2003)

58. Editorial Comment, *Common Market Law Review*, Vol. 38 (2001) No. 1. 825 – 828. o.

59. Eeckhout, Piet, Constitutional Concepts for Free Trade in Services, In: de Búrca, Gráinne – Scott, Joanne, (eds.), *The EU and WTO: Legal and Constitutional Issues* (Oxford, Hart Publishing, 2001) 211 – 235. o.

60. Eeckhout, Piet, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations* (Oxford University Press, Oxford, 2004)

61. Eeckhout, Piet, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 5. 945 – 994. o.

62. Eeckhout, Piet, *The European Internal Market and International Trade : A Legal Analysis* (Clarendon Press, Oxford, 1994)

63. Emiliou, Nicholas, The Allocation of Competence Between the EC and its Member States in the Sphere of External Relations, in: Emiliou, Nicholas – O’Keeffe, David, *The European Union and World Trade Law* (Wiley, 1996) 31 – 45. o.

64. Emiliou, Nicholas, The Death of Exclusive Competence?, *European Law Review*, Vol. 21. (1996) No. 4. 294 – 311. o.

65. Emiliou, Nicholas, Towards a Clearer Demarcation Line? The Division of External Relations Power Between the Community and Member States, *European Law Review*, Vol. 19. (1994) No. 1. 76 – 86. o.
66. Everling, Ulrich, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften - Praxis und Rechtsprechung (Nomos, 1986)
67. Franklin, Christian N.K., Flexibility vs. Legal Certainty: Article 307 EC and Other Issues in the Aftermath of the Open Skies Cases, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10. (2005) No. 1. 79 – 115. o.
68. Frid, Rachel, The Relations Between the EC and International Organizations: Legal Theory and Practice (Martinus Nijhoff Publishers, 1995)
69. Garner, Bryan A. (ed.), *Black's Law Dictionary* (7th ed., West Group, 1999)
70. Gattini, Andrea, Joined Cases C–402/05 P & 415/05 P, Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, judgment of the Grand Chamber of 3 September 2008, nyr., *Common Market Law Review* Vol. 46. (2009) No. 1. 213 – 239. o.
71. Gautier, Philippe, The Reparation for Injuries Case Revisited: The Personality of the European Union, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2000, 331 – 361. o.
72. Geradin, Trade and the Environment – A Comparative Study of EC and US Law (Cambridge: Cambridge University Press, 1997)
73. Gilmore, Gráinne - Rijpma, Jorrit, 'Case Law', *Common Market Law Review* Vol. 44. (2007) No. 4. 1081–1099. o.
74. Govaere, Inge, Intellectual Property Protection and Commercial Policy, In: Maresceau, Marc, *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Martinus Nijhoff, 1993), 197 – 222. o.
75. Grabitz, Eberhard - Hilf, Meinhard - Nettesheim, Martin (Hrg.), *Das Recht der Europäischen Union Band I.* (Beck, München, 2002)
76. Halberstam, Daniel – Stein, Eric, The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic sanctions and individual rights in a plural world order, *Common Market Law Review* Vol. 46 . (2009) No. 1. 13 – 72. o.
77. Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John, *A föderalista – Értekezések az amerikai alkotmányról* (Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998)
78. Hardy, M., Opinion 1/76 of the Court of Justice: The Rhine Case and the Treaty – Making Powers of the Community, *Common Market Law Review*, Vol. 14 (1977) No. 4. 561 – 600. o.

79. Hartley, Trevor C., International Competence of the Community, *European Law Review* (1977) No. 4. 275 – 281. o.
80. Hartley, Trevor C., *The foundations of European Community law : An introduction to the constitutional and administrative law of the European Community* (4th. ed., Oxford University Press, New York, 1998)
81. Heffernan, Liz – McAuliffe, Conor, External Relations in the Air Transport Sector; The Court of Justice and the Open Skies Agreements, *European Law Review*, Vol. 28. (2003) No. 5. 601 – 619. o.
82. Heliskoski, Joni, Joined Cases C-300/98, *Parfums Christian Dior SA v. Tuk Consultancy BV*, and C-392/98, *Assco Gerüste GmbH and R. van Dijk v. Wilhelm Layher GmbH & Co KG and Layher BV*, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (2002) No. 1. 159 – 174. o.
83. Helioski, Joni, Should there be a new article on external relations Opinion 1/94 “Duty of Cooperation” in the light of constitutive treaties? Koskenniemi, Martti (ed.), *International Law Aspects of the European Union* (Kluwer Law International, The Hague, 1998) 273 – 287. o.
84. Heliskoski, Joni, The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 69. (2000) No. 4. 395 – 412. o.
85. Heliskoski, Joni, The Nice Reform of Article 133 EC on the Common Commercial Policy, *Journal of International Commercial Law*, (2002) No. 1.
86. Herrmann, Christoph W., Common Commercial Policy After Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job, *Common Market Law Review*, Vol. 39. (2002) No. 1. 7 – 29. o.
87. Hilf, Meinhard, The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO – No Surprise, but Wise?, *European Journal of International Law*, Vol. 6. (1995) No. 2. 245 – 259. o.
88. Hillion, Christophe, Case C-62/98 *Commission of the European Communities v. Portugal*, and Case C-84/98 *Commission of the European Communities v. Portugal*, judgments of the Full Court of 4 July 2000, *Common Market Law Review*, Vol. 38. (2001) No. 5. 1269 – 1283. o.
89. Hillion, Christophe, Tobacco Advertising: If You Must, You May, *Cambridge Law Journal*, Vol. 60. (2001) No. 4. 486 – 489. o.
90. Hillion, Christophe, Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External relations of the European Union, In: Cremona, Marise (ed.), *Developments in EU external relations law*, (Oxford University Press, Oxford, 2008)
91. Hillion, Christoph – Wessel, Ramses, Restraining External Competences of EU Member States under CFSP, in: Cremona, Marise – de Witte, Bruno, *EU foreign relations law : constitutional fundamentals* (Hart, 2008)

92. Hoffmeister, Frank: Bilateral air transport agreements between several EU member states and the United States ("open skies") - right to establishment under European law - external competence of the European Community, *American Journal of International Law* (2004) 567 - 572. o.
93. Holdgaard, Rass, Case C-431/05, *Merck Genéricos — Produtos Farmacêuticos Lda v. Merck & Co. Inc. (M & Co.) and Merck Sharp & Dohme Lda (MSL)*, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 11 September 2007, [2007] ECR I-7001 *Common Market Law Review* Vol. 45. (2008) No. 4. 1233 - 1250. o.
94. Holdgaard, Rass, *The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Cases*, *European Foreign Affairs Review* Vol. 8. (2003) No. 3. 365 – 394. o.
95. Horváth Zsuzsanna, *A környezeti integráció alapelveinek közösségi jogi aspektusai*, in: Andrassy György (szerk.), *Ünnepi kötet Jóri János 75. születésnapjára* (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2008) 83 – 98. o.
96. Horváth Zsuzsanna, *Védelem a tudományos bizonyosság hiányában az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában*, in: Csapó Zsuzsanna (szerk.), *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára* (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2009) 88 - 115. o.
97. Horváthy Balázs, *A kereskedelempolitika dinamikus értelmezése a közösségi jogban*, *Jogtudományi Közlöny*, 59. évf. (2004) 10. sz. 337 - 352. o.
98. Horváthy Balázs, *Az Európai Unió és a Kereskedelmi Világszervezet kapcsolatának alapkérdései*, *Állam- és Jogtudomány*, 47. évf. (2006) 4. sz. 577 - 610. o.
99. Hyett, Stephen, *The duty of cooperation: a flexible concept*, in: Dashwood, Alan – Hillion, Christophe (eds.): *The general law of E.C. external relation* (Sweet & Maxwell, London, 2000) 248 – 254. o.
100. Jacobs, Francis G., *Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?* Courtin, Deirdre – O’Keeffe, David, (eds.), *Constitutional adjudication in European Community and national law* (Butterworth, Dublin, 1992)
101. Jacobs, Francis G. – Karst, Kenneth L., *The 'Federal' Legal Order, The U.S.A. and Europe compared: A judicial perspective*, In: Capelletti, Mauro – Seccombe, Monica – Weiler, Joseph H. H. (eds.), *Integration through Law, Vol. I., Book. 3.* (de Gruyter, Berlin, 1986) 169 – 243 o.
102. Jacobs, Francis G., *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*, *Journal of Environmental Law*, Vol. 18. (2006) No. 2. 185 – 194. o.

103. Kecskés László, EU jog és jogharmonizáció (3. kiad., HVG-ORAC, Budapest, 2009)
104. Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra, Európai közjog és politika (Complex, Budapest, 2007)
105. Krajewski, Markus, External trade law and the Constitution Treaty: Towards a federal and more democratic common commercial policy?, *Common Market Law Review*, Vol. 42. (2005) No. 1. 91 – 127. o.]
106. Krenzler, Horst Günter – Hermann, Da Fonseca-Wollheim, Die Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam – eine Debatte ohne Ende?, *Europarecht*, Bd. 53. (1998) Heft. 2. 223 – 241. o.
107. Kilper, Heiderose – Lhotta, Roland, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland (VS Verlag, 1996)
108. Kingston, James, External relations of the European Community – External capacity versus internal competence, *The International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 44. (1995) 659 – 670. o.
109. Klabbers, Jan, An introduction to international institutional law (Cambridge University Press, New York, 2002)
110. Klabbers, Jan, Moribund on the fourth of July? The Court of Justice on Prior Agreements of the Member States, *European Law Review*, Vol. 26. (2001) No. 2. 187 – 197. o
111. Klabbers, Jan, Re-inventing the law of treaties: The Contribution of the EC Courts, Netherlands. *Yearbook of International Law*, Vol. 30. (1999) 45 – 74. o.
112. Koers, Albert W.: The External Authority of the EEC in regard to Marine Fisheries, *Common Market Law Review* 1977 p.269 - 301
113. Koutrakos, Panos, Case C-29/99 Commission v. Council (re: Nuclear Safety Convention), *Common Market Law Review*, Vol. 41 (2004) No. 1. 191 – 208
114. Koutrakos, Panos, Case C-94/03, Commission v. Council; Case C-178/03, Commission v. Parliament and Council, *Common Market Law Review*, Vol. 44. (2007) No. 1. 171 – 194. o.
115. Koutrakos, Panos, *EU International Relations Law* (Hart Publishing, Oxford, 2006)
116. Koutrakos, I Need to Hear You Say It’ – Revisiting the scope of the Common Commercial Policy, *Yearbook of European Law*, Vol. 22. (2003) 407 – 433. o.
117. Koutrakos, Panos, Legal Basis and Delimitation of Competence in EU External Relations, In: Cremona, Marise – de Witte, Bruno, *EU Foreign Relations Law : Constitutional Fundamentals* (Hart Publishing, 2008), 171 – 198. o.

118. Koutrakos, Panos, The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure, *European Foreign Affairs Review* Vol. 7. (2002) No. 4. 25 – 52. o.
119. Kovács Péter, A közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem, *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, (2001) 44-45. sz. 83 - 96. o.
120. Kovács Péter, Alkotmányosság és nemzetközi jog, in: *Iustum, Aequum, Salutarem - Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére* (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 1998) 186 - 203. o.
121. Kovács Péter, *Nemzetközi közbjog* (Osiris, Budapest, 2006)
122. Krajewski, Markus, External trade law and the Constitution Treaty: Towards a federal and more democratic common commercial policy?, *Common Market Law Review*, Vol. 42. (2005) No. 1. 91 – 127. o.
123. Krenzler, Horst Günter – Hermann, Da Fonseca-Wollheim, Die Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam – eine Debatte ohne Ende?, *Europarecht*, Jg. 33. (1998) Heft 3. 223 – 241. o.
124. Krenzler, Horst Günter – Pitschas, Christian, Progress or Stagnation?: The Common Commercial Policy After Nice, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6. (2001) No. 3. 291 – 313. o.
125. Krislov, Samuel – Ehlermann, Claus-Dieter – Weiler, Joseph H. H., Political Organ and the Decision-Making Process, In: Capelletti, Mauro – Seccombe, Monica – Weiler, Joseph H. H. (eds.), *Integration through Law*, Vol. I., Book. 1. (de Gruyter, Berlin, 1986),
126. Krugel, Thalia, Opinion 1/03, Competence of the Community to Conclude the New Lugano Convention on the Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters, *The Columbia Journal of European Law*, Vol.13. (2006/2007) No. 1. 189 – 199. o.
127. Kuijper, Pieter-Jan, Case C-239/03, Commission v. French Republic, *Common Market Law Review*, Vol. 42. (2005) No. 5. 1491 – 1500. o.
128. Lamm Vanda, *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei, 1945-1993* (Budapest, Közgazdasági és Jogi Kvk., 1995)
129. Lavranos, Nikolaos, European Court of Justice, 5 November 2002, Cases C-466/98–C-469/98, C-471/98–C-472/98, C-475/98–C-476/98, Commission v. UK, DK, S, F, B, L, AUS, G, *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 30. (2003) No. 1. 81 – 91. o.
130. Lavranos, Nikolaos, Opinion 1/03, Lugano Convention' *Common Market Law Review*, Vol. 43 (2006) No. 4. 1087 – 1100. o.

131. Lavranos, Nikolaos, The MOX Plant and IJzeren Rijn Disputes: Which Court Is the Supreme Arbiter?, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19 (2006) 223 – 246. o.
132. Lavranos, Nikolaos, The Scope of Exclusive Jurisdiction of the Court of Justice, *European Law Review*, Vol. 32. (2007) No. 1. 83 - 94. o.
133. Leal-Arcas, Rafael, EU Legal Personality in Foreign Policy?, *Boston University International Law Journal*, Vol. 24, No. 2. (2007) 165 –212. o.
134. Leal-Arcas, Rafael, Is Lisbon the Answer or the Anathema to EC Trade Law and Policy? in: Kierkegaard, Sylvia Mercado (ed.), *The Dynamics of Trade Law and Economics* (2008) 138 – 158. o.
135. Leal-Arcas, Rafael, The European Court of Justice and the EC External Trade Relations: A Legal Analysis of the Court's Problems with Regard to International Agreements, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 72. (2003) No. 2. 215 – 251. o.
136. Lefevre, Silvere, The interpretation of community law by the Court of Justice in areas of national competence, *European Law Review*, Vol. 29. (2004) No. 4., 501 – 516. o.
137. Lenaerts, Koen, *Constitutional law of the European Union* (2. ed., Sweet & Maxwell, London, 2005)
138. Lenaerts, Koen, Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community, *Common Market Law Review*, Vol. 28. (1991) No. 1. 11 – 35. o.
139. Lenaerts, Koen – de Smijter, Eddy, The EU as an Actor in International Law, *Yearbook of European Law*, Vol. 19. (1999/2000) 95 – 138. o.
140. Levy, Leonard W. (ed.), *The Encyclopedia of the American Constitution* (New York: Macmillan Publishing Company, 1986, 1992)
141. MacLeod, Ian – Hendry, Ian D. – Hyett, Stephen, *The External Relations of the European Communities : A Manual of Law and Practice* (Clarendon Press, Oxford, 1996)
142. Mancini, Federico, The European Court of Justice and the External Competences of the Community, In: Davies, Paul – Lyon-Caen, Antoine –Sciarra, Silvana – Simitis, Spiros, *European Community Labour Law: Principles and Perspectives: Liber Amicorum Lord Wedderburn of Charlton* (Oxford University Press, Oxford, 1996) 139 – 150. o.
143. Maresceau, Marc, The Concept „Common Commercial Policy” and the Difficult Road to Maastricht”, In: Maresceau, Marc, *The European Community’s Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993), 3 – 20. o.

144. Maunu, Antti, The Implied External Competence of the European Community after the ECJ Opinion 1/94 – Towards Coherence or Diversity?, *Legal Issues of European Integration*, (1995) No. 2. 115 – 128. o.
145. McGillivray, Donald – Holder, Jane, Locating EC Environmental law, *Yearbook of European Law*, Vol. 20. (2001) 139 – 171. o.
146. McGoldrick, Dominic, *International Relations Law of the European Union* (Longman, London; New York, 1997)
147. Minor, Jacqueline, The Lugano Convention: Some Problems of Interpretation, *Common Market Law Review*, Vol. 27. (1990) No. 3. 507 – 519. o.
148. Müller-Graff, Peter-Christian, The Common Commercial Policy enhanced by the Reform Treaty of Lisbon?, in: Dashwood, Alan, Maresceau, Marc (eds.), *Law and Practice of EU External Relations* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008), 188 - 201. o.
149. Mus, Jan B., Conflicts between Treaties in International Law, *Netherlands International Law Review*, Vol. 14. (1998) No. 2. 208 – 232. o.
150. Nagy Boldizsár – Jeney Petra, *Nemzetközi jogi olvasókönyv : dokumentumok és szemelvények* (Osiris, Budapest, 2002)
151. Nettesheim, Martin, Kompetenzen, In: Bogdandy, Armin von, *Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge* (Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 2003) 415 – 477. o.
152. Neuwahl, Nanette, Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States: Mixed Agreements *Common Market Law Review*, Vol. 28. (1991) No. 4. 717 – 740. o.
153. Neuwahl, Nanette A., Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228(1) of the EEC Treaty; Opinion 2/91 of 19 March 1993 (Convention No. 170 of the International Labour Organization Concerning Safety in the Use of Chemicals at Work), not yet reported., *Common Market Law Review* Vol. 30. (1993) No. 6. 1185 – 1195. o.
154. Nettesheim, Martin, U.N. sanctions against individuals – A challenge to the architecture of European Union governance, *Common Market Law Review* Vol. 44. (2007) No. 3. 567 – 600. o.
155. Obradovic, Daniela, Repatriation Of Powers In The European Community, *Common Market Law Review*, Vol. 34. (1997) No. 1. 59 – 88. o.
156. O’Keeffe, David, Exclusive, concurrent and shared competence, In: Dashwood, Alan – Hillion, Christophe, *The General Law of E.C. External Relations* (Sweet & Maxwell, London, 2000) 179 – 199.

157. Osztovits András, Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata - 1.) Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról (CompLex, Budapest, 2008)
158. Pescatore, Pierre, External Relations in the Case Law of the Court of Justice of the European Community, *Common Market Law Review*, Vol. 16. (1979) No. 4.
159. Pescatore, Pierre, Opinion 1/94 on "Conclusion" of the WTO Agreement: Is There an Escape from a Programmed Disaster?, *Common Market Law Review*, Vol. 36. (1999) No. 2. 387 – 405. o.
160. Petite, Michel, Current Legal Issues in the External Relations of the European Union, *EUI Working Paper LAW*, No. 2006/38
161. Plender, Richard, The European Court's Pre-emptive Jurisdiction: Opinions under Article 300(6) EC, In: O'Keefe, David – Bavasso, Antonio (eds.), *Judicial review in European Union law – Liber amicorum in honour of Lord Slynn of Hadley I.* (Kluwer Law International, 2000) 203 - 220. o.
162. Rosas, Alan, Mixed Union, Mixed Agreements, In: Koskenniemi, Martti (ed.), *International Law Aspects of the European Union* (Kluwer Law International, The Hague, 1998) 125 – 148. o.
163. Schermers, Henry G., Opinion 1/91 of 14 December 1991; Opinion 1/92 of 10 April 1992, *Common Market Law Review*, Vol. 29. (1992) No. 5. 991 – 1009. o.
164. Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M., *International Institutional Law : Unity Within Diversity* (4th ed., Martinus Nijhoff, Leiden, 2003)
165. Schoonejans, Eric, Advance informed agreement procedures, In: Bail, Christoph – Falkner, Robert – Marquard, Helen (eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety – Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development* (London: The Royal Institute of International Affairs, 2002) 299 – 316. o.
166. Schütze, Robert, Lisbon and the federal order of competencies: a prospective analysis, *European Law Review*, Vol. 33. (2008) No. 5. 709 - 722. o.
167. Schütze, Robert, Organized Change towards an 'Ever Closer Union' Article 308 EC and the Limits to the Community's Legislative Competence, *Yearbook of European Law*, Vol. 22. (2003) 79 – 115. o.
168. Schütze, Robert, Parallel External Powers in the European Community: From 'Cubist' Perspective Towards 'Naturalist' Constitutional Principles?, *Yearbook of European Law*, Vol. 23. (2004) 225 – 274. o.
169. Schütze, Robert, Supremacy without pre-emption? The very slowly emergent doctrine of Community pre-emption, *Common Market Law Review* Vol. 43. (2006) No. 4. 1023 – 1048. o.
170. Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar* (Nomos, Baden-Baden, 2000)

171. Sinclair, Ian McTaggart, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 1969 (2nd. ed., Manchester University Press, Manchester, 1984)
172. Singer, Margarete - Stauder, Dieter (eds.), *The European Patent Convention - A Commentary* (3. ed, Sweet & Maxwell, London, 2003)
173. Stadlmeier, Sigmar, *Das Ende einer Ära? Die Open Skies-Urteile des EuGH*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. 58. (2003) Heft 2. 163 – 195. o.
174. Stadlmeier, Sigmar, *Die „Implied Powers” der Europäischen Gemeinschaften*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd.. 52 (1997) Heft 3., 353 - 388. o.
175. Stein, Eric, – Sandalow, Terrance, *On the Two System: an Overview*, In: Stein, Eric, – Sandalow, Terrance (eds.), *Courts and Free Markets: Perspectives from the United States and Europe* (Oxford University Press, 1982) Vol. I., 1 – 46. o.
176. Steinberger, Eva, *The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC's and the EC Member States' Membership of the WTO*, *European Journal of International Law*, Vol. 17. (2006) Issue 4. 837 - 862. o. Elérhető: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1098613> or doi:10.1093/ejil/chl026
177. Szabó Marcell, *The Mox Plant case: the way towards Euro chauvinism?*, In: Bándi Gyula (szerk.), *The impact of ECJ jurisprudence on environmental law* (Szent István Társulat, Budapest, 2009)
178. Szalayné Sándor Erzsébet, *Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez – néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok viszonyáról az Európai Közösség Bíróságának 2/94-es véleménye kapcsán*, *Acta Humana* (1998) No. 32. 20 – 31. o.
179. Szalayné Sándor Erzsébet, *Az Európai Unió közjogi alapjai* (Budapest, Pécs: Dialóg Campus, 2003)
180. Szalayné Sándor Erzsébet, *Az Európai Unió új "alkotmánya" – az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére*, *Jogtudományi Közlöny* (2000) No. 6. 241 – 246. o.
181. Tell, Oliver, *"La disconnection clause"*, *UIA Seminar*, Edinburgh 2001, www.cptech.org/ecom/jurisdiction/Tell.pdf
182. Temple Lang, John, *The ERTA Judgment and the Court's Case-law on Competence and Conflict*, *Yearbook of European Law*, Vol. 5. (1986) 183 – 218. o.
183. Thym, Daniel, *Der Binnenmarkt und die "Freiheit der Lüfte"*, *Europarecht*, Bd. 58 (2003) Heft 2. 277 – 290. o.
184. Thime, Dominik, *European Community External Relations in the Field of Environment*, *European Environmental Law Review* Vol. 10. (2001) No. 5. 252 – 264. o.

185. Timmermans, Christiaan W. A., Common Commercial Policy (Article 113 EEC) and International Trade in Services, In: *Du droit international au droit de l'integration: Liber Amicorum Pierre Pescatore* (Nomos, 1987), 675 – 690. o.
186. Christian Tomuschat, Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission; Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission, *Common Market Law Review* Vol. 43. (2006) No. 537 – 551. o.
187. Toth, A. G., The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty, *Common Market Law Review*, Vol. 29. (1992) No. 6. 1079 – 1105. o.
188. Tridimas, Takis – Eeckhout, Piet, The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism, *Yearbook of European Law*, Vol. 14. (1994) 143 – 177. o.
189. Usher, John A., Elastic Boundaries of Exclusive Competence?, *European Law Review*, Vol. 5. (1980) No. 2. 147 – 152. o.
190. van Houtte, Ben, The Single European Sky: EU reform of air traffic management, *Common Market Law Review*, Vol. 41. (2004) No. 6. 1595 – 1612. o.
191. Van Ooik, Ronald, The European Court of Justice and the Devision of Competence in the European Union, In: Obradovic, Daniela – Lavranos, Nikolaos, *Interface between EU Law and National Law* (Europa Law Publishing, 2007) 11 – 40. o.
192. Varga Csaba, *Jogrendszerek, jogi gondolkodásmódok az európai egységesülés perspektívájában: Magyar körkép - európai uniós összefüggésben* (Szent István Társulat, Budapest, 2009)
193. Varju Márton, Nemzetközi terrorizmus és az Európai Unió közjogának érettsége, *Fundamentum* 13. évf. (2009) 1. sz. 67 - 79. o.
194. Várnay Ernő – Papp Mónika, *Az Európai Unió joga* (Complex, Budapest, 2006)
195. Várnay Ernő – Papp Mónika – Varju Márton – Bartha Ildikó, *EU-jog a tárgyalóteremben – A tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárások* (Complex, Budapest, 2006)
196. Verwey, Delano R., *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties – A Comparative Legal Analysis of the Community and Union's External Treaty-Making Practice* (T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004)
197. Völker, Edmond L. M., *Barriers to External and Internal Community Trade* (Kluwer, Deventer, 1993)
198. Waelbroeck, Denis F., The emergent doctrine of Community pre-emption – consent and re-delegation, In: Stein, Eric – Sandalow, Terrance (eds.), *Courts and*

Free Markets: Perspectives from the United States and Europe (Oxford University Press, New York, 1982) Vol. II., 548 – 580. o.

199. Walker, Neil, Not the European Constitution, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2008) No. 1, 135 –141. o.

200. Wessel, Ramses, Integration by Stealth: on the Exclusivity of Community Competence, in: Obradovic, Daniela – Lavranos, Nikolaos, *Interface between EU Law and National Law* (Europa Law Publishing, 2007), 41 – 49. o.

201. Wessel, Ramses, *The European Union's foreign and security policy: A legal institutional perspective* (The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1999)

202. Wessel, Ramses, The International Legal Status of the European Union, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 2. (1997) No. 1. 109 – 129.

203. Zijlmans, J.M.I.J., The (Exclusive) External Competence of the European Community, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 2. (1995) No. 4. 405 – 419. o.

2. Felhasznált közösségi (uniós) jogforrások

2. 1. Elsődleges jogforrások

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (1957)

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt, konszolidált változata (HL C 321E, 2006. december 29.)

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007. 12. 17. 1 – 271. o.)

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 115, 2008. május 9.)

2. 2. Másodlagos jogforrások

Az Európai Gazdasági Közösség és Görögország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás megkötéséről szóló határozat (HL 26., 1963. 2. 18. 293. o.)

A Tanács 543/69/EGK rendelete a közúti fuvarozáshoz kapcsolódó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról (HL L 77., 1969. 3. 29. 49 – 60. o.)

A Tanács 2603/69/EGK rendelete a közös exportszabályozás létrehozásáról (HL L 324., 1969. 12. 27. 25 – 33. o.)

A polgári és kereskedelmi ügyekben meghozott ítéletek kölcsönös elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1968-as Brüsszeli Egyezmény (HL L 299., 1972. 12. 31. 32 – 42. o.)

A Tanács 1376/78/EGK rendelete a spanyol lobogó alatt közlekedő halászhajókra alkalmazandó, a halászati erőforrások megőrzéséről és gazdálkodásáról szóló bizonyos átmeneti intézkedések 1978. július 31-ig történő meghosszabbításáról (HL L 167., 1978. 6. 24. 9 – 11. o.)

A Tanács 80/1107/EGK irányelve a munkájuk során vegyi, fizikai és biológiai anyagokkal kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről (HL L 327., 1980. 12. 3. 8 – 13. o.)

A Tanács 3842/86/EGK rendelete a hamisított áruk szabad forgalomba hozatalát tiltó intézkedések megállapításáról (HL L 357., 1986. 12. 18. 1 – 4. o.)

A Tanács 4055/86/EGK rendelete a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és harmadik országok közötti tengeri szállításban a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének alkalmazásáról (HL L 378., 1986. 12. 31. 1 – 3.)

A Tanács 87/369/EGK határozata az összehangolt áruleíró és kódrendszerről szóló nemzetközi egyezmény és az azt módosító jegyzőkönyv megkötéséről (HL L 198., 1987. 7. 20. 1 – 2. o.)

88/592/EGK A polgári és kereskedelmi ügyekben meghozott ítéletek végrehajtásáról szóló Luganói Egyezmény (HL 1988. L 319., 1988. 11. 25. 9 – 48. o.)

A Tanács 89/428/EGK a titándioxid-ipar hulladékai által okozott szennyezés csökkentésére és lehetséges megszüntetésére kidolgozott programok közelítését szolgáló eljárásokról szóló tanácsi irányelve (HL L 201., 1989. 7. 14. 56 – 60. o.)

A Tanács 2299/89/EGK rendelete a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról (HL L 220., 1989. 7. 29. 1 – 7. o.)

A Tanács 3921/91/EGK rendelete a nem honos fuvarozók által valamely tagállam belvízi útjain történő árufuvarozás vagy személyszállítás feltételeinek megállapításáról (HL L 373., 1991. 12. 31. 1 – 3. o.)

A Tanács 880/92/EGK rendelete az ökocímkék odaítélésének szabályairól (HL L 99., 1992. 4. 11. 1 – 7. o.)

A Tanács 2407/92/EGK rendelete a légifuvarozók engedélyezéséről (HL L 240., 1992. 8. 24. 1 – 7. o.)

A Tanács 2408/92/EGK rendelete a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról (HL L 240., 1992. 8. 24. 8 – 14. o.)

A Tanács 2409/92/EGK rendelete a légi szolgáltatások vitel- és tarifadíjairól (HL L 240., 1992. 8. 24. 15 – 17. o.)

A Tanács 2081/92/EGK rendelete a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról (HL 1992. L 208., 1992. 7. 24. 1 - 8. o.)

A Tanács 3089/93/EGK rendelete a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról szóló 2299/89/EGK rendelet módosításáról (HL L 278., 1993. 11. 11. 1 – 9. o.)

A Tanács 95/93/EGK rendelete a Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól (HL L 14., 1993. 1. 22. 1 – 6. o.)

A Tanács 93/626/EGK határozata a biológiai sokféleségről szóló egyezmény megkötéséről (HL L 309., 1993. 12. 13. 1 – 2. o.)

A Tanács 40/94/EK rendelete a közösségi védjegyről (HL L 11. 1994. 1. 14. 1 – 36. o.)

A Tanács 94/800/EK határozata az Uruguayi Forduló többoldalú tárgyalásai során elért megállapodásoknak az Európai Közösség hatáskörébe tartozó ügyek

tekintetében az Európai Közösség nevében történő megkötéséről (HL L 336., 1994. 12. 23. 1 – 2. o.)

A Bizottság 1999/205/EK határozata a személyi számítógépekre vonatkozó közösségi öko címke odaítélésével kapcsolatos ökológiai kritériumok meghatározásáról (HL L 70., 1999. 3. 17. 46 – 48. o.)

A Parlament és a Tanács 2001/37/EK irányelve a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről (HL L 194., 2001. 7. 18. 26 - 35. o.)

A Tanács 44/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (HL 2001. L 12., 2001. 1. 16. 1 – 23. o.)

A Tanács 467/2001/EK rendelete az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 67., 2001. 3. 9. 1 – 23. o.)

A Tanács 2001/469/EK határozata az Amerikai Egyesült Államok kormánya és az Európai Közösség között az irodai berendezések energiahatékonyságára vonatkozó címkézési programok összehangolásáról szóló megállapodásnak az Európai Közösség nevében történő megkötéséről (HL L 172., 2001. 6. 26. 1 – 2. o.)

A Tanács 2062/2001/EK rendelete az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 467/2001/EK rendelet harmadszori módosításáról (HL L 27., 2001. 10. 20. 25 – 26. o.)

A Tanács 2199/2001/EK rendelete az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 467/2001/EK rendelet negyedszeri módosításáról (HL L 295., 2001. 11. 13. 16 – 18. o.)

A Tanács 2003/106/EK határozata a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló rotterdami egyezménynek a Közösség nevében való jóváhagyásáról (HL L 63., 2003. 3. 6. 27 – 28. o.)

A Tanács 2004/496/EK határozata az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti, a PNR adatoknak a légi szállítók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma Vámügyi és Határvédelmi Irodájának történő továbbításáról szóló megállapodás megkötéséről (HL L 183. 2004. 5. 20. 83. o.)

A Tanács 2006/730/EK határozata a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló rotterdami egyezménynek az Európai Közösség részéről történő megkötéséről (HL L 299., 2006. 10. 28. 23 – 25. o.)

2. 3. A Közösség nemzetközi megállapodásai

Az Európai Gazdasági Közösség és Görögország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás (HL 26., 1963. 2. 18. 294 – 342. o.)

Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodás (HL 217., 1964. 12. 29. 3687 - 3688. o.)

Az EGK és Magyarország 1991. december 16-án kötött megállapodása (HL L 116., 1992., 2. o.)

Egyezmény a biológiai sokféleségről (HL L 309., 1993. december 13.)

Megállapodás az Amerikai Egyesült Államok kormánya és az Európai Közösség között az irodai berendezések energiahatékonyságára vonatkozó címkézési programok összehangolásáról (HL L 172., 2001. 6. 26. 3 - 32. o.)

Rotterdami egyezmény a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és növényvédő szerek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról (HL L 63., 2003. 3. 6. 29 - 47. o.)

Jegyzőkönyv a hajókról történő szennyezés megelőzésére és veszélyhelyzetben a Földközi-tenger szennyezésének leküzdésére irányuló együttműködésről (HL L 261., 2004. 8. 6. 41 - 46. o.)

Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok kormánya között a minősített információk biztonságáról (HL L 115 2007. 5. 3.)

Egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (a Közösség és a szerződő felek 2007. október 30-án írták alá, még nem lépett hatályba)

2. 4. Bírósági döntések

2. 4. 1. Az Európai Bíróság (Európai Unió Bírósága) ítéletei:

10/61 *Bizottság kontra Olaszország* [1962] ECR 1.

26/62 *N.V. Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1.

22/70 *Bizottság kontra Tanács* [1971] ECR 263.

21/72 - 24/72. egyesített ügyek, *International Fruit Company NV és társai kontra Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219.

8/73 *Hauptzollamt Bremerhaven kontra Massey-Ferguson GmbH.* [1973] ECR 897

181/73 *Haegeman kontra Belgium* [1974] ECR 449.

3/76, 4/76 és 6/76 egyesített ügyek *Cornelis Kramer és társai* [1976] ECR, 1279

41/76 *Suzanne Criel, née Donckerwolcke and Henri Schou v Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille and Director General of Customs* [1976] ECR 1921

9/77 és 10-77 egyesített ügyek, *Bavaria Fluggesellschaft Schwabe & Co. KG és Germanair Bedarfsluffahrt GmbH & Co. KG kontra Eurocontrol*, [1977] ECR 01517

106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA* [1978] ECR 629.

1/78 döntés [1978] ECR 02151

804/79 *Bizottság kontra Egyesült Királyság* [1981] ECR 1045.

812/79 *Attorney General kontra Juan C. Burgoa* [1980] ECR 02787

230/81 *Luxemburg kontra Parlament* [1983] ECR 255.

174/84 *Bulk Oil (Zug) AG kontra Sun International Limited és Sun Oil Trading Company* [1986] ECR 00559

205/84 *Bizottság kontra Németország* [1986] ECR 3753

133 és 136/85 egyesített ügyek, *Walter Rau Lebensmittelwerke és társai kontra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* [1987] ECR 1189

12/86 *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 03719.

45/86 *Bizottság kontra Tanács* [1987] ECR 01493

165/87 *Bizottság kontra Tanács* ECR [1988] 5545

C-62/88 *Görög Köztársaság kontra Tanács* [1990] ECR I-01527

C-300/89 *Bizottság kontra Tanács* [1991] ECR I-02867

C-327/91 *Francia Köztársaság kontra Bizottság* [1994] ECR I-03641

C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland* [1994] ECR I-833

C-398/92 *Mund & Fester kontra Hatrex Internationaal Transport* [1994] ECR I-00467

C-405/92, *Mondiet*, [1993] ECR I-6133

C-187/93 *Parlament kontra Tanács* [1994] ECR I-2857

C-360/93 *Palament kontra Tanács* [1996] ECR I-1195

C-70/94 *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH kontra Németországi Szövetségi Köztársaság* [1995] ECR I-03189

C-83/94 *Peter Leifer és társai elleni büntetőeljárás*

C-84/94 *Egyesült Királyság kontra Tanács* ügyben [1996] ECR I-05755.

C-268/94 *Portugália kontra Tanács* [1996] ECR I-6177.

C-122/95 *Bizottság kontra Németország* [1998] ECR I-00973

C-124/95 *The Queen, ex parte Centro-Com Srl kontra HM Treasury és Bank of Englan* [1997] ECR I-00081

C-265/95 *Bizottság kontra Franciaország* [1997] ECR I-6959

C-53/96 *Hermès kontra FHT* [1998] ECR I-3603

C-42/97 *Parlament kontra Tanács* [1999] ECR I-869

C-307/97 *Saint-Gobain ZN* [1999] ECR I-6161

C-62/98 *Bizottság kontra Portugália* [2000] ECR I-05171

C-84/98 *Bizottság kontra Portugália* [2000] ECR I-05215

C-170/98 *Bizottság kontra Belgium* [1999] ECR I-5493

C-202/98 *Bizottság kontra Belgium és Luxembourg* [1999] ECR I-5517

C-300/98 és C-392/98, *Parfums Christian Dior SA kontra TUK Consultancy BV és Assco Gerüste GmbH és Rob van Dijk kontra Wilhelm Layher GmbH & Co. KG és Layher BV* [2000] ECR I-11307

C-376/98 *Németország kontra Parlament és Tanács* [2000] ECR I-08419.

C-466/98 *Bizottság kontra Egyesült Királyság* [2002] ECR I-9427.

C-467/98 *Bizottság kontra Dánia* [2002] ECR I-9519.

C-468/98 *Bizottság kontra Svédország* [2002] ECR I-9575.

C-469/98 *Bizottság kontra Finnország* [2002] ECR I-9627.

C-471/98 *Bizottság kontra Belgium* [2002] ECR I-9681.

C-472/98 *Bizottság kontra Luxemburg* [2002] ECR I-9741.

C-475/98 *Bizottság kontra Ausztria* [2002] ECR I-9797.

C-476/98 *Bizottság kontra Németország* [2002] ECR I-9855.

C-29/99 *Bizottság kontra Tanács* [2002] ECR I-11221

C-13/00 *Bizottság kontra Írország* [2002] ECR I-02943

C-216/01 *Budějovický Budvar, národní podnik v Rudolf Ammersin GmbH* [2003] ECR I-13617.

C-281/01 *Bizottság kontra Tanács* [2002] ECR I-12049.

C-491/01 *The Queen kontra Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd és Imperial Tobacco Ltd.*, [2002] ECR I-11453

C-277/02 *EU-Wood-Trading GmbH kontra Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH.* [2004] EBHT I-11957.

C-281/02 *Andrew Owusu kontra "Villa Holidays Bal-Inn Villas" cégneven eljáró N. B. Jackson és társai* [2005] EBHT I-1383

C-94/03 *Bizottság kontra Tanács* [2006] EBHT I-00001

C-203/03 *Bizottság kontra Ausztria* [2005] EBHT I-00935

C-239/03 *Bizottság kontra Franciaország* [2004] EBHT I-9325.

C-266/03 *Bizottsága kontra Luxemburg* [2005] EBHT I-04805

C-459/03 *Bizottság kontra Írország* [2006] EBHT I-04635

C-317/04 és C-318/04 egyesített ügyek *Parlament kontra Tanács* [2006] EBHT I-04721

C-523/04 *Bizottság kontra Hollandia* [2007] EBHT I-03267

C-402/05 P és C-415/05 P. egyesített ügyek *Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* [2008] EBHT I-06351

C-403/05 *Parlament kontra Bizottság* [2007] EBHT I-09045

C-431/05 *Merck Genéricos - Produtos Farmacêuticos Ld^a kontra Merck & Co. Inc. és Merck Sharp & Dohme Ld^a* [2007] EBHT I-07001

C-205/06 *Bizottság kontra Ausztria* HL C 165 2006 17. [2009] EBHT I-01301

C-249/06 *Bizottság kontra Svédország* HL C 178 2006. 27. [EBHT-ban még nem tették közzé]

C-308/06 *International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) és társai kontra Secretary of State for Transport* [2008] EBHT I-04057

C-478/07 *Budějovický Budvar, národní podnik kontra Rudolf Ammersin GmbH.* (EBHT-ban még nem tették közzé)

C-301/08 *Irène Bogiatzi, férjzett neve: Ventouras kontra Deutscher Luftpool és társai* [EBHT-ban még nem tették közzé]

2. 4. 2. Az Európai Bíróság (Európai Unió Bírósága) véleményei:

1/75 vélemény (*Az OECD helyi költségekről szóló tervezetéről*) [1975] ECR 1355.

1/76 vélemény (*Draft Agreement establishing a European laying-up found for inland waterway vessels*) [1977] ECR 00741.

1/78 vélemény (*Nemzetközi megállapodás a természetes kaucsukról*) [1979] ECR 2871.

1/91 vélemény (*Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészt a Közösség, másrészt az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között*) [1991] ECR I-6079

2/91 vélemény (*Convention No 170 ILO on the safety in the use of chemicals at work*) [1993] ECR I-01061

2/92 vélemény (*Third Revisited Decision of the OECD on national treatment*) [1995] ECR I-00521

1/94 vélemény (A Közösség hatásköre a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötésére) [1994] ECR I-05267

2/94 vélemény (A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása) [1996] ECR I-01759

1/00 vélemény (European Common Aviation Area) [2002] ECR I-03493

2/00 vélemény (Cartagena Protocol on Biosafety) [2001] ECR I-09713

1/03 vélemény (A Közösség hatásköre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötésére) [2006] EBHT I-01145

1/08 vélemény [EBHT-ban még nem tették közzé]

2. 4. 3. Az Elsőfokú Bíróság (Törvényszék) ítéletei:

T-184/95 *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft mbH kontra Tanács és Bizottság* [1998] ECR II-00667

T-306/01 *Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* [2005] EBHT II-03533

T-315/01 *Yassin Abdullah Kadi kontra Tanács és Bizottság* [2005] EBHT II-03649

3. Bizottsági kommunikációk, jogalkotási javaslatok

Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamok és harmadik országok között ágazati kérdésekben létrejövő, a szerződéses kötelezettségekre és a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló kétoldalú megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról, 2008/0259 (COD) JSTCIV 99 CODEC 628

Javaslat – A Tanács rendelete a tagállamok és harmadik országok között ágazati kérdésekben létrejövő, a házassági ügyek, a szülői felelősség és a tartási kötelezettség tekintetében a joghatóságról és az e tárgyban hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, továbbá a tartási kötelezettségekkel kapcsolatos kérdésekben alkalmazandó jogról szóló kétoldalú megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról, 2008/0266 (CNS) JUSTCIV 128

Commission DG Trade FAQ, The reform of Article 133 by the Nice Treaty: The logic of parallelism, December 2000; http://europa.eu/comm/trade/faqs/rev133_en.htm#133

Európai Bizottság. A kereskedelmi tárgyú légit közlekedési egyezményekre vonatkozó konzultációs és felhatalmazási eljárásra irányuló tanácsi határozatra történő javaslat. COM (90) 17 végleges 1990. február 23.

Communication from the Commission to the Council – Air Transport Relations with Third Countries, COM (92) 434 FINAL, *OJ C 216, 1993. 8. 11. 15. o.*

Communication from the Commission on the consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy, Brussels, 19. 11. 2002. COM (2002) 649 final

4. A tagállamok nemzetközi megállapodásai

Az ILO 1935. június 21-i, a nők föld alatti bányamunkára alkalmazása tárgyában elfogadott 45. számú egyezménye

Az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok egyezménye a (Bermuda I.) légi közlekedés szabályozásáról (1946)

1964. március 9-i Londoni Halászati Egyezmény (ENSZ Szerződésgyűjtemény 581., 8432.)

Az államok közötti Szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény

Ausztria és Csehszlovákia 1976. június 11-i egyezménye a mezőgazdasági és ipari termékek jelzéseinek, eredetmegjelöléseinek és az eredetükre vonatkozó más megnevezések oltalmáról

Az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok egyezménye a (Bermuda II.) légi közlekedés szabályozásáról (1977)

Angola és Portugália 1979. április 28-i egyezménye a tengeri kereskedelemről

II. Bécsi Egyezmény a nemzetközi szervezetek által kötött szerződések jogáról (1986)

A Magyar Köztársaság és a Kínai Népköztársaság között a polgári és kereskedelmi ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló, Pekingben, 1995. év október hónap 9. napján aláírt szerződés

A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a polgári ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló, Budapesten, 2001. augusztus 2-án aláírt szerződés

A Magyar Köztársaság és a Jordán Hasemita Királyság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Budapesten, 2007. június 14-én aláírt Megállapodás

A Magyar Köztársaság és az Azerbajdzsán Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Bakuban, 2007. május 18-án aláírt Megállapodás

5. Felhasznált magyar jogforrások

1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról

1960. évi 19. törvényerejű rendelet az Ottawában, 1957. október 3-án aláírt Egyetemes Postaegyezmény kihirdetéséről

23/1973. (IX. 9.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormányának az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT) történt csatlakozásáról

23/1990. (VIII. 13.) kormányrendelet a Budapesten 1989. július 12. napján aláírt magyar-amerikai légi közlekedési egyezmény kihirdetéséről

1995. évi LXXXI. törvény a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről.

1997. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság és a Kínai Népköztársaság között a polgári és kereskedelmi ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló, Pekingben, 1995. év október hónap 9. napján aláírt szerződés kihirdetéséről

1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről

2002. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a polgári ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló, Budapesten, 2001. augusztus 2-án aláírt szerződés kihirdetéséről

266/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló Rotterdami Egyezmény kihirdetéséről

2007. évi XLII. törvény az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről az Amerikai Egyesült Államok közötti légitölekedési megállapodás kihirdetéséről

2007. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság és a Jordán Hasemita Királyság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Budapesten, 2007. június 14-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

2007. évi CVIII. törvény a Magyar Köztársaság és az Azerbajdzsán Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Bakuban, 2007. május 18-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről

2102/2004. (IV. 28.) Korm. Határozat a Magyar Köztársaság két- és többoldalú nemzetközi szerződéseinek felülvizsgálatáról az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben

6. Az európai bírósági szervezeti rendszeren kívül elhelyezkedő bírói fórumok döntései:

McCulloch v. The State of Maryland, 17 U.S. 316 (1819)

ICJ Advisory Opinion on *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations* [1949] ICJ Reports

4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997. 41.

7. Felhasznált internetes források

<http://curia.eu>

<http://europa.eu>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/305&format=PDF&aged=1&language=HU&guiLanguage=en>

http://ec.europa.eu/magyarorszag/press_room/press_releases/20080328_eu_usa_nyitott_egbolt_hu.htm

Az értekezés témájához kapcsolódó saját közlemények

Az Európai Unió jogi személyisége – A Konvent vonatkozó állásfoglalásának elemzése, *Európai Jog*, 4/2003, 10. –17. o.

Az Európai Unió joga és a precedensek, in: Badó – Loss: *Betekintés a jogrendszerek világába* (Nyitott Könyv Kiadó, Budapest, 2003), 393. – 410. o.

A nemzetközi jogi személyiség fogalmi és tartalmi kérdései - vizsgálódások az Európai Unió és az Európai Közösség vonatkozásában, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* IV. 9. - 31. o.

A beleértett külső hatáskörök problémájának bemutatása az Európai Bíróság esetjogán keresztül, *Collega*, 2005. 3. szám, 33 - 36. o.

Társszerző a Várnay Ernő - Papp Mónika - Varju Márton - Bartha Ildikó, *EU-jog a tárgyalóteremben - A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások* (Complex, Budapest, 2006. 446 o.) című kötetben

A közösségi hűség elve az Európai Közösség külkapcsolataiban, *Collega* 2006. 2-3. szám, 193 – 198. o.

The external competence of the European Union in the field of judicial co-operation in civil matters, in: „*Regional Development in the Romanian-Hungarian Cross-border Space – From National to European Perspective*” (Az Institute for Euroregional Studies (IERS) Jean Monnet European Centre of Excellence, a Debreceni Egyetem, valamint a Nagyváradai Egyetem által 2006. június 8-án és 9-én megrendezett debreceni konferencia tanulmánykötete) 295 - 307. o.

Az Európai Közösség hatásköre és az Unió a Közös Kül- és Biztonságpolitikája – megjegyzések az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság kapcsolódó ítéletei alapján, *Collega* (2007) 2. szám, 294 – 299 o.

Vizsgálódások a közösségi jog és a tagállamok által csatlakozásukat megelőzően kötött nemzetközi egyezmények viszonyáról, *Európai jog*, 2007. (7. évf.) 6. sz. 12-19. o.

Csatlakozás előtt kötött tagállami egyezmények kontra közösségi jog - A Római Szerződés 307. cikk (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség megítélése az Európai Bíróság esetjogában, *Európai jog* 2009. (9. évf.) 5. sz. 16 - 25. o.