DOI: 10.47745/ERJOG.2026.03.07

NAGY GELLÉRT

Széles(edő) vitorlával a nemzetközi vizeken – az Európai Unió kizárólagos külső hatáskörének vizsgálata az Európai Unió Bíróságának esetgyakorlatában

Navigating International Waters with a Broad(ening) Scope – An Examination of the European Union's Exclusive External Competence in the Case Law of the Court of Justice of the European Union

Abstract: The examination of the European Union's external competences has long been a subject of interest to legal scholars specializing in EU law, from both theoretical and practical perspectives. The transfer of powers and competences in this area entails a number of specific features, and the nature (exclusivity) of these external powers is also open to question. The present contribution proceeds from the premise that the European Union has acquired increasingly broad exclusive external competences in recent decades, a development facilitated by the expansive interpretation of the Court of Justice of the European Union. In the light of the above, after presenting the provisions regarding external competences enshrined in the Treaties, we intend to reflect on the case law of the Court of Justice of the European Union.

Keywords: external competences, exclusive external competences, mixed agreements, the case law of the CJEU, extensive interpretation

Összefoglaló: Az Európai Unió külső hatásköreinek vizsgálata mind elméleti, mind gyakorlati szempontból régebb óta foglalkoztatja az uniós jogrenddel foglalkozó jogászokat. A hatáskör-átruházás e területen számos sajátosságot von maga után, továbbá kérdéses e külső hatáskörök természetének (kizárólagosságának) megállapítása is. Jelen tanulmány azon feltevésből indul ki, hogy az Európai Unió az elmúlt évtizedekben egyre szélesebb kizárólagos külső hatáskörökre tett szert, amelyet elősegített az Európai Unió Bíróságának kiterjesztő értelmezése, esetgyakorlata is. Mindezek fényében, az alábbiakban – a külső hatáskörökre vonatkozó, Szerződésekben fellelhető előírások bemutatását követően – az Európai Unió Bíróságának esetgyakorlatára kívánunk reflektálni.

Kulcsszavak: külső hatáskörök, kizárólagos külső hatáskörök, vegyes megállapodások, az EUB esetgyakorlata, kiterjesztő értelmezés

1. Bevezető

Az Európai Unió (továbbiakban: EU) külső tevékenysége a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően új lendületet vett. Az Európai Unióról szóló szerződés teljes V. címe e tárgykörnek szentelt, a 21. cikk pedig tételesen megnevezi, hogy az EU külső fellépésének célja, hogy alapelveit (demokrácia, jogállamiság, emberi jogok és alapszabadságok védelme, emberi méltóság tisztelete, egyenlőség és szolidaritás) a világ többi részén is érvényre juttassa. Ezen alapelvek harmadik országokban való előmozdítása, az EU szemszögéből nézve, hozzájárulhat a konfliktusok megelőzéséhez és kezeléséhez, a szegénység csökkentéséhez, valamint a terrorizmus visszaszorításához.[1] Ugyanakkor kérdés, hogy e célok eléréséhez milyen eszközök állnak az EU rendelkezésére, és azokat milyen módon tudja gyakorolni.

A harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kialakított partnerség egyik fontos elemeként jelennek meg az EU által kötött nemzetközi megállapodások (amelyek természetesen az EU-jog inherens részét képezik[2]). E megállapodások esetében az EU által gyakorolt külső hatáskör természetének meghatározása régebb óta foglalkoztatja mind a szakirodalmat, mind az Európai Unió Bíróságát (továbbiakban: EUB vagy Bíróság[3]). Ez utóbbi esetgyakorlata folyamatos újításokkal próbálja szélesíteni az EU kizárólagos külső hatásköreit, ily módon hozzájárulva a Szerződésekbe foglalt célok eléréséhez. Ugyanakkor ezen aktivista megközelítés számos kritika tárgyát képezte/képezi mind a mai napig.

Jelen tanulmány az EU külső hatásköreinek terjedelmét és azok természetét kívánja vizsgálni a Bíróság esetgyakorlatán keresztül. Fontos kiemelni, hogy e jogeset-alapú áttekintés kiindulópontja nem kereskedelempolitikai alapú. Tény, hogy az EUB által véleményezett nemzetközi megállapodások jelentős része közös kereskedelempolitikával kapcsolatos, ám az alábbiakban jelen tanulmány általánosan, az EU közjogi architektúrájának szemszögéből kívánja ezeket értelmezni. Kiindulópontunk, hogy az EUB kiterjesztő értelmezése előnyös lehet a közös célok eléréséhez, ám jelentős feszültségeket is szülhet mind a hatáskörmegosztás, mind a kiszámíthatóság terén.

2. Az EU külső hatásköre

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 216. cikk (1) bekezdése értelmében az EU megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel. E bekezdés négy konkrét esetben rendelkezik megállapodás megkötéséről, éspedig: (i) ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését

1 Melica, 2012, 83.
2 de Waele, 2017, 174. Mindez alapvetően az Európai Unió működéséről szóló szerződés 216. cikk (2) bekezdéséből következik.
3 Az egységesség végett a továbbiakban az EUB rövidítést vagy a Bíróság megnevezést alkalmazzuk a régebbi esetgyakorlatra történő hivatkozás esetében is.

írják elő;[4] (ii) ha a megállapodás szükséges a Szerződésekben foglalt célkitűzések eléréséhez; (iii) ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz; és (iv) ha a megállapodás közös szabályokat érinthet, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.[5] A megállapodások megkötésének pontos menetére vonatkozó szabályokat az EUMSZ 218. cikke tartalmazza.

Az EU külső hatáskörgyakorlásának előfeltétele maga a hatáskör-átruházás, hiszen az EU pusztán a tagállamok által átruházott hatáskörökben járhat el.[6] A fentebbi rendelkezésből jól látható, hogy az EU széles nemzetközi kompetenciákkal rendelkezik, tehát a hatáskör-átruházás jelentős jogosítványokat biztosít számára. Azonban e széles hatásköröket az EU nem minden esetben gyakorolja, ily módon teret hagyva a tagállamok külső hatáskör-gyakorlásának.[7] Mi több, maga az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése a hatáskör-átruházást a szubszidiaritás és az arányosság elveinek figyelembevétele mellett fekteti le.[8]

A leglényegesebb kérdés, ami egy, az EUMSZ 216. cikke alapján kötött nemzetközi megállapodás tekintetében felmerülhet, hogy annak megkötése, az EUMSZ 3. cikk (1) és (2) bekezdéseivel összhangban, az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik-e. Amennyiben igen, úgy az adott szerződés a tagállamok általi aláírás és ratifikálás nélkül is hatályba léphet (vagy *Robert Schütze* képletes megfogalmazásában: *„a kizárólagos külső hatáskör megállapításával a tagállamok székét eltávolítják a tárgyalóasztaltól”*[9]). Mi több, ebben az esetben a tagállamok – az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésével összhangban – nem köthetnek az adott tárgykörben más nemzetközi megállapodást harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.[10] Ellenkező esetben azonban az EU és a tagállamok közösen köthetnek úgynevezett vegyes megállapodást.[11]

A továbbiakban jelen tanulmány e – kizárólagos hatáskörre vonatkozó – kérdéskört kívánja körüljárni. Ennek vizsgálatához, a Szerződések rendelkezésein és az azokhoz kapcsolódó releváns szakirodalmon túl, alapvetően az EUB esetgyakorlatát és az általa kibocsátott véleményeket[12] tekintjük át. Úgy véljük, hogy a kizárólagos hatáskör fennállásának vizsgálata, jelen tárgykörben, egy olyan összetett folyamat, amelyet az

4 Pl. fejlesztési együttműködések (EUMSZ 208–211. cikkek), harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködések (EUMSZ 212–213. cikkek).
5 EUMSZ 216. cikk (1) bekezdés. Részletes elemzésért lásd: Verellen, 2023, 52–54.
6 Cremona, 2018a, 29.
7 Verellen, 2023, 49.
8 Gosalbo-Bono és Naert, 2016, 19.
9 Schütze, 2014, 256. A szerző fordítása. Schütze továbbá kiemeli, hogy a kizárólagosság kétélű megállapítás, hiszen míg egy alkotmányos szintet (EU) hatáskörrel ruház fel, addig a másiktól (tagállamok) éppen e hatáskör gyakorlását vonja meg. Schütze, 2014, 270.
10 EUMSZ 2. cikk (1) bekezdés: *„Ha egy meghatározott területen a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak 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 a célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.”*
11 Rosas, 2014, 18–19.
12 Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján az EUB véleményt adhat ki egy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérésére, a tervezett nemzetközi megállapodás Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Negatív vélemény esetén a megállapodás csak annak módosítását vagy a Szerződések felülvizsgálatát követően léphet hatályba.

EUB esetről esetre elemez. Rendelkezésre áll ugyan az eddigi esetgyakorlat alapján egy olyan általánosan kijegecesedett keret, amelyet figyelembe kell vennie, ám ezen határokon belül az EUB jelentősnek mondható mozgástérrel rendelkezik.

3. Az EU kizárólagos hatáskörének megállapítása

Az EU külső hatáskörei kapcsán nem elégséges pusztán annak meglétét megállapítani (lásd fentebb az EUMSZ 216. cikkét), hanem szükséges a hatáskör jellegét, természetét is alaposan áttekinteni.[13] Tény, hogy az EU külső hatáskörének jogalapja – amelyet olyan objektív tényezők mentén kell megállapítani, mint a nemzetközi megállapodás célja és tartalma – meghatározza a tagállamok és EU közti hatáskörmegosztást.[14] Ugyanakkor a jogalap nem meghatározó az EU külső hatásköre kizárólagos jellegének megállapítása szempontjából,[15] ezért szükséges a Szerződések hatáskörök jellegére vonatkozó rendelkezéseit is vizsgálnunk.

Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése tételesen megnevezi, hogy melyek azok a tárgykörök, amelyekben az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. A szakirodalomban kialakított nézetek szerint, nemzetközi megállapodások megkötése tekintetében e felsorolt tárgykörökből a *„tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében”* és a *„közös kereskedelempolitika”* bír kiemelt relevanciával.[16] Ez utóbbi tekintetében említést érdemelnek az EU által kötött szabadkereskedelmi megállapodások vagy az erre irányuló törekvések,[17] illetve az EUB ezekhez kapcsolódó kiterjesztő értelmezése, amellyel közös kereskedelempolitika körébe kíván sorolni más céllal elfogadott megállapodásokat is.[18]

Az (1) bekezdésnél jóval nagyobb jelentőséggel bír[19] ugyanazon cikk (2) bekezdése, amelynek értelmében az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodások megkötésére, ha (i) azt valamely uniós jogalkotási aktus írja elő; (ii) ha az szükséges a hatáskörök belső gyakorlásához; vagy (iii) ha az közös szabályokat érinthet vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.[20] Az e bekezdésben foglalt eseteket a szakirodalom külső bennefoglalt hatáskörökként tartja számon.[21] A bennefoglalt hatáskörök alapján tulajdonképpen az EU megosztott hatáskörök mindenike

13 Verellen, 2023, 51.
14 Neframi, 2018, 63.
15 Neframi, 2018, 64.
16 Rosas és Larmati, 2018, 252; Becker-Alon, 2010, 38–39.
17 Verellen, 2023, 55.
18 Cremona, 2018a, 33. E tekintetben lásd a Bíróság 2013. július 18-i ítéletét, Daiichi Sankyo Co. Ltd, Sanofi-Aventis Deutschland GmbH v. DEMO Anonimos Viomikhaniki kai Emporiki Etairia Farmakon, C-414/11. ECLI:C:2013:520.
19 de la Torre, 2016, 137.
20 EUMSZ 3. cikk (2) bekezdés.
21 Molnár és Wessel, 2024, 84.

kizárólagossá válhat, az EUMSZ 4. cikk (3) és (4) bekezdéseiben[22] foglalt *„párhuzamos"* hatáskörök kivételével.[23] Mindez dinamikus jelleget kölcsönöz a külső hatáskörgyakorlásnak.[24] Ugyanakkor e kizárólagossá válás nem minden esetben mutatkozik meg a gyakorlatban. Allan Rosas példaként említi a környezetvédelmet, amely területet ugyan széleskörűen szabályoz az EU-jog, mégis e területen a nemzetközi egyezmények általában vegyes megállapodásként köttetnek meg.[25]A (2) bekezdés általános megfogalmazásából – amely jelentősen hasonló a 216. cikk (1) bekezdésének nyelvezetéhez[26] – fakadóan szükséges az egyes eseteket részletesen is áttekintenünk annak érdekében, hogy pontos képet kapjunk az EU kizárólagos hatáskörének fennállásáról.

Voltaképpen mindhárom kategória az EUB esetgyakorlatából került átültetésre. Míg az (i) kategóriát a Bíróság 1/94. véleménye[27] mondta ki, addig a (ii) kategória az 1/76. véleményben[28] jelent meg.[29] A (iii) kategóriába tartozó esetek az EUB *AETR ítéletében*[30] kerültek meghatározásra, amely mondhatni a legnagyobb hatást gyakorolta a kizárólagos külső hatáskörök Lisszabont megelőző esetgyakorlatára. Az adott ügyben a Bizottság azon tanácsi döntés megsemmisítését kérte a Bíróságtól, amely *„a nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló európai megállapodásról (AETR) – az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottságának égisze alatt – folytatott tárgyalásról és annak a Közösség tagállamai általi megkötésről"* szólt.[31] A Bíróság egyebek mellett kiemelte, hogy *„mivel egy közös politika alá tartozó tárgyról van szó, a tagállamok mindenképpen együttes fellépésre voltak kötelesek a Közösség érdekeinek megóvása érdekében".*[32] A Bíróság látható módon a teleologikus értelmezést részesítette előnyben, ily módon kiterjesztve az EU külső hatásköreit.[33] E megfogalmazás tekinthető a későbbi, Szerződésekben fellelhető, külső bennefoglalt hatáskörökre vonatkozó előírások egyik premisszájának.[34] Mindemellett az *AETR-ítélet* az EU külső hatásköreinek *„szakosodá-*

22 EUMSZ 4. cikk (3) bekezdés: *„A kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában."* EUMSZ 4. cikk (4) bekezdés: *„A fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában."*

23 Rosas, 2014, 22.

24 Chamon, 2018, 1126.

25 Rosas, 2014, 34.

26 Verellen, 2023, 55.

27 A Bíróság 1/94. véleménye, ECLI:EU:C:1994:384.

28 A Bíróság 1/76. véleménye, ECLI:EU:C:1977:63.

29 Részletes áttekintésért lásd: Schütze, 2014, 242–248.

30 A Bíróság 1971. március 31-i ítélete, Bizottság v. Tanács, C-271/23. ECLI:EU:C:1971:32.

31 Uo., 1. pont.

32 Uo., 77. pont.

33 Schütze, 2014, 244.

34 Az AETR-ítéletek alapján az EUB az úgynevezett *„nyitott égbolt"* ítéletekben összegezte és tovább pontosította a bennefoglalt hatáskörökre vonatkozó megállapításait. E tekintetben lásd: A Bíróság 2002. november 5-i ítélete, Bizottság v. Németország, C-476/98, 108–110. pontok. ECLI:EU:C:2002:631.

sához" vezetett, hiszen ezt követően a Közösség (majd az EU) számos területspecifikus nemzetközi megállapodást kötött.[35]

A kizárólagos külső bennefoglalt hatáskörök szerepe az elmúlt években visszaszorulóban van, kiemelten az EUB kifejezett külső hatásköröket (akár a legeltérőbb tárgykörökben is) kiterjesztő módon értelmező gyakorlatának következtében.[36] Ennek ellenére a kizárólagos külső bennefoglalt hatáskörök gyakorlása megjelenik egyes konkrét esetekben, így a továbbiakban a 3. cikk (2) bekezdésében vázolt három kategória rövid áttekintésére vállalkozunk.

3.1. Az (i) és a (ii) kategóriába tartozó kizárólagos külső hatáskör

A külső bennefoglalt hatáskörök három kategóriája közül az (i) csoportba tartozó esetek nem szükségeltetnek részletesebb elemzést: amennyiben valamely nemzetközi megállapodás megkötését uniós aktus írja elő, úgy az az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A (ii) kategória már jóval érdekesebb, hiszen kérdéses, hogy egyáltalán mikor állhat fenn szükségességre alapozott kizárólagos hatáskör. E kérdés tekintetében az EUB kiemelte, hogy szükségesség abban az esetben jelenik meg, ha egy belső hatáskört nem lehetne hatékonyan gyakorolni az egyidejű külső hatáskörgyakorlás hiányában.[37] Vagyis ha az EU nem rendelkezne kizárólagos külső hatáskörrel az adott megállapodás megkötésére, akkor az a belső hatáskörök hatékony gyakorlását veszélyeztetné. A szükségesség e mértéke jelentősen eltér az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésében nevesített szükségességtől,[38] hiszen míg a külső hatáskör fennállásához elégséges, hogy az adott hatáskör szükséges legyen a Szerződésben foglalt célkitűzések eléréséhez, addig a kizárólagos külső hatáskör feltételezi annak belső hatáskörök hatékony gyakorlásához mért szükségességét.[39] Jól láthatóan egy külső hatáskör oly módon is szükséges lehet az EU céljainak eléréséhez, hogy az nem szükséges a belső hatáskörök hatékony gyakorlásához.[40] További különbség, hogy a 216. cikkben foglalt szükségesség akkor is fennáll, ha az adott célok eléréséhez szükséges belső hatásköröket még nem gyakorolták. Ezzel szemben a kizárólagos külső hatáskör fennállása szükségelteti a belső hatáskör (azt megelőző vagy azzal egy időben történő) gyakorlását is.[41]

Ugyanakkor a két rendelkezés mögött meghúzódó elvi megfontolás azonos. A belső hatáskör hatékony gyakorlásához szükséges kizárólagos külső hatáskör lényegében az *effet utile* elven alapul, hiszen a külső hatáskör bevonása elengedhetetlen egy kifejezett belső cél elérése érdekében.[42] E megközelítést a *„komplementaritás elvének"* (*principle of complementarity*) is nevezik, hiszen a külső hatáskörök a belső

35 Jan Kuijper, 2018, 207.
36 Cremona, 2018a, 31–32.
37 A Bíróság 1/94. véleménye, 89. pont.
38 Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy kezdetben az EUB a szükségességet mindössze a külső hatáskör meglétével kötötte össze, az csak később – a fentebb idézett 1/94. véleménytől kezdődően – terjedt ki a kizárólagosság megállapítására is. Rosas, 2014, 18.
39 Verellen, 2023, 55–56.
40 Chamon, 2018, 1123.
41 de Waele, 2017, 10.
42 Cremona, 2018a, 54.

hatáskörök kiegészítéseiként jelennek meg, a közös, Szerződésekben foglalt célok elérése érdekében.[43] Ennek következtében azonban, a (ii) kategóriába tartozó inherens külső hatáskörök korlátozottak, hiszen nem jöhetnek létre a belső hatáskörök céljaitól függetlenül.[44]

3.2. A (iii) kategóriába tartozó kizárólagos külső hatáskör

E csoport esetében elsőként értelmeznünk kell, hogy mit takar az érintettség fogalma, hiszen az EU pusztán abban az esetben rendelkezik kizárólagos külső hatáskörrel egy megállapodás tekintetében, ha az közös szabályokat[45] *érinthet*, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja. Fontos elkülöníteni az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében megjelenő érintettség fogalmát a 216. cikk (1) bekezdésében foglaltaktól. Amíg a 216. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy az EU külső hatáskörrel rendelkezik, ha *„az a közös szabályokat érintheti"*, addig a 3. cikk (2) bekezdése értelmében e külső hatáskör kizárólagos, *„amennyiben az a közös szabályokat érintheti"*.[46] A fogalomhasználatból kitűnik, hogy a 3. cikk (2) bekezdése magasabb mércét állít, ami indokolt is, hiszen a kizárólagosság csak abban az esetben állhat fenn, ha az EU egyáltalán rendelkezik külső hatáskörrel.[47]

Az EUB esetgyakorlatában aláhúzta, hogy a kizárólagos 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"*.[48] Jól látható tehát, hogy az érintettséget a Bíróság esetről esetre vizsgálja, a tervezett megállapodás és az érintett EU-jogi szabályok egyes előírásainak összevetésével.

Mindenekelőtt a Bíróságnak elemeznie kell, hogy a tervezett nemzetközi megállapodással vállalt tagállami kötelezettségek az említett EU-jogi előírások *„alkalmazási köréhez"* tartozók-e.[49] Amennyiben igen, úgy térhet rá a Bíróság a konkrét érintettség vizsgálatára. E tekintetben az EUB nyomatékosította, hogy a *„3. cikk (2) bekezdése értelmében vett érintettség kockázatának fennállása akkor állapítható meg, ha a szóban forgó nemzetközi kötelezettségvállalások anélkül, hogy szükségszerűen ellentmondásban lennének a közös uniós szabályokkal, hatással lehetnek e szabályok értelmére, hatályára és hatékony*

43 Cremona, 2018a, 55.
44 Cremona, 2018a, 56.
45 Merijn Chamon a *közös szabályok* kapcsán is számos kérdést felvetett. Egyrészt, véleménye szerint tisztázatlan, hogy a *közös szabály* megnevezés vonatkozik-e az EU által kötött nemzetközi szerződésekre, amelyek maguk is az EU jog részei, így adott esetben *közös szabályok*nak tekinthetők. Másrészt, arra vonatkozóan sincs pontos kikötés, hogy relevánsnak minősül-e a *közös szabály* megállapításakor, hogy azt mely eljárás keretében fogadták el. Chamon, 2018, 1111–1113.
46 Mivel az EUMSZ magyar fordítása nem teljesen adja vissza a két megközelítés közti eltérést, ezért relevánsnak vélem az angol megfelelőt is ismertetni. Amíg a 216. cikk (1) bekezdése a *„likely to affect"* szókapcsolatot tartalmazza, addig a 3. cikk (2) bekezdése a *„may affect"* szóösszetétellel operál.
47 Beaumont, 2016, 52.
48 A Bíróság 1/03. véleménye, 126. pont. ECLI:EU:C:2006:81.
49 A Bíróság 2014. szeptember 4-i ítélete, Bizottság v. Tanács, C-114/12, 68. pont.

érvényesülésére".[50] Vagyis amennyiben a fentebb említett tartalmi elemzés eredményeként a Bíróság megállapítja, hogy a tervezett megállapodás hatással lehet az EU-jogi előírások (i) értelmére; (ii) hatályára; vagy (iii) hatékony érvényesülésére, akkor az EU – még a megállapodás és az EU-jogi előírások közötti konkrét ellentét hiányában is – kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik.

Összegezve, az érintettség megállapításához az EUB-nek egyrészt vizsgálnia kell a leendő nemzetközi megállapodás tárgyát, majd azt, hogy az adott tárgykör EU-jog által szabályozott-e. Vagyis bizonyos átfedésnek kell fennállnia az EU-jog és a leendő nemzetközi megállapodás között. Az átfedéshez nem szükséges a két szabályozási tárgykör közötti *„teljes egybeesés"*,[51] elegendő, ha a nemzetközi megállapodás tárgya az EU-jog által *„nagymértékben lefedett terület"* (kivéve, ha a releváns EU-jogi előírások csak belső, míg a nemzetközi megállapodás csak külső viszonyokra vonatkoznak).

A *„nagymértékben lefedett terület"* mércéjét több esetben is értelmezte, pontosította a Bíróság.[52] E tekintetben érdemes kiemelni, hogy az EUB nem pusztán a jelenlegi lefedettséget tekinti mérvadónak, hanem az EU-jog *„továbbfejlődésének perspektíváit"* is, amennyiben azok előreláthatók.[53] A Bíróság e megállapítása fontos alapja lehet egy aktivista esetgyakorlatnak, hiszen az EU-jog *„továbbfejlődési perspektíváinak"* megállapítása a gyakorlatban részben szubjektivitást feltételez. Mindemellett a kizárólagos hatáskör – átfedés hiányában – kizárt, ha mind az EU-jogi előírások, mind a nemzetközi megállapodás pusztán minimumharmonizációt ír elő.[54] Ugyanakkor, ha az EU-jog már teljes mértékben harmonizált egy adott területet, ott kizárólagos külső hatáskörökkel rendelkezik.[55] E *„nagymértékben lefedett terület"* mérce egyes szerzők szerint pontatlan, így szubjektív megállapításokhoz vezethet.[56]

Jól látható, hogy az EUB esetgyakorlatában kiterjesztően értelmezte a (iii) kategóriába tartozó eseteket, hiszen egyrészt a tervezett megállapodás és az EU-jog közötti konkrét ellentéteken túl más esetekre is kitágította azt, másrészt még az olyan eseteket is e körbe sorolta, amikor a tervezett megállapodás tárgykörét a jövőben előreláthatóan nagymértékben lefedi az EU-jog. E megközelítés inkább az EU céljaival összhangban történő értelmezést részesíti előnyben, mintsem a tervezett megállapodások tartalmi

50 A Bíróság 2026. január 27-i ítélete, Bizottság v. Magyarország, C-271/23, 98. pont. ECLI:EU:C:2026:45. Hasonló érvelésért lásd: a Bíróság 1/13. véleménye, 85. pont. ECLI:EU:C:2014:2303, a Bíróság 2/15. véleménye. ECLI:EU:C:2017:376, a Bíróság 2018. november 20-i ítélete, Bizottság v. Tanács, C-626/15 és C-659/16, 114. pont. ECLI:EU:C:2018:925.

51 A Bíróság 1/03. véleménye, 69. pont, ECLI:EU:C:2006:81 és a Bíróság 1/13. véleménye, 72. pont, ECLI:EU:C:2014:2303.

52 A Bíróság 3/15. véleménye. ECLI:EU:C:2017:114. Hasonlóan, lásd: a Bíróság 2/15. véleménye, ECLI:EU:C:2017:376.

53 A Bíróság 2014. november 26-i ítélete, Green Network, C-66/13, 61. pont. ECLI:EU:C:2014:2399. Az adott ügyben a *„továbbfejlődési perspektíva"* az EUB értelmezésében azért volt előre látható, mivel a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatásáról szóló 2001/77/EK irányelv előírta, hogy a Bizottság 2005. október 27-ig köteles jelentést készíteni az egyes nemzeti támogatási mechanizmusok kapcsán szerzett tapasztalatokról, amelyhez, szükség esetén, közösségi szabályozási keretre vonatkozó javaslatot mellékel.

54 Rosas és Larmati, 2018, 255.

55 Neframi, 2018, 77.

56 Chamon, 2018, 1105.

alapú értelmezését.[57] Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy még ezen elvi keretek között sem rendelkezik az EU minden esetben kizárólagos külső hatáskörrel.

A külső hatáskör kizárólagosságának fentebb bemutatott módon történő megállapítása tulajdonképpen alkotmányos kérdést feszeget. Kizárólagos hatáskörökre alapvetően pusztán a Szerződések módosításával tehetne szert az EU, a másodlagos jog általi *„előfoglalás"* kivételes esetnek minősül.[58] Éppen ezért egyes szerzők úgy vélik, hogy ezen *„előfoglalást"*, a fogalomhasználat aspektusából, nem szerencsés a kizárólagossághoz kapcsolni.[59] E véleménnyel szemben elhelyezkedve úgy vélem, hogy mind a hatáskörgyakorlás megkönnyítése, mind a koherencia szempontjából a (iii) kategóriába tartozó eseteket megfelelő, mi több – az esetek többségében – szükséges a kizárólagossághoz kötni.

4. Vegyes megállapodások

A fentebb vázolt esetektől eltérően felmerülhet olyan nemzetközi megállapodás megkötésének kérdése is, amely rendelkezéseinek egy része az EU, egy része pedig a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ilyen esetekben párhuzamos hatáskörgyakorlás áll fenn, amelyet szükséges alapjaiban elkülönítenünk a megosztott külső hatáskörgyakorlástól.[60] Párhuzamos hatáskörgyakorlás esetén a tagállamok és az EU közösen kötnek megállapodást. Más szóval, a megállapodás megkötéséhez mind az EU, mind a tagállamok döntése szükséges.[61] Kezdetben a Bíróság e vegyes megállapodásokat kivételesnek tekintette, és mindössze bizonyos, jól körülhatárolható területeken látta szükségesnek.[62] A változás e tekintetben pusztán 1994-ben állt be, amikor az EUB megállapította, hogy a külső hatáskör közös, amennyiben nem áll fenn az EU kizárólagos hatásköre.[63]

Ugyan a Lisszaboni Szerződés, és különösen az EUB – fentebb bemutatott – kizárólagos külső hatáskört megállapító esetgyakorlata mentén a vegyes megállapodások visszaszorulóban vannak, ám teljes mértékben nem tűntek el.[64] *Joni Heliskoski* és *Gesa Kübek* e vegyes megállapodásokat, a hatáskörgyakorlás mentén, az alábbiak szerint csoportosította: kötelező vegyes megállapodások, fakultatív vegyes megállapodások és *„hamis"* (*false*) vegyes megállapodások.[65] Kötelező vegyes megállapodásokkal találkozunk mindazon esetekben, amikor a megállapodás megkötése ugyan jogilag kötelező, ám erre az EU-nak nincs lehetősége a tagállamok részvétele nélkül, hiszen ellenkező

57 Neframi, 2018, 75.
58 Schüzte, 2014, 275.
59 O'Keeffee *apud.* Schüzte, 2014, 275.
60 Részletekért lásd Verellen, 2023, 58.
61 Gosalbo-Bono és Naert, 2016, 23.
62 A Bíróság 1/76. véleménye, 6–7. pontok és a Bíróság 1/78. véleménye, 60. pont, ECLI:EU:C:1979:224. További részletekért lásd Becker-Alon, 2010, 42.
63 A Bíróság 1/94. véleménye. Lásd: Becker-Alon, 2010, 42.
64 Heliskoski és Kübek, 2022, 23.
65 Heliskoski és Kübek, 2022, 27.

esetben sértené a hatáskör-átruházás elvét. Fakultatív vegyes megállapodás esetén a megállapodás megkötése ugyan az EU hatáskörébe tartozik, ám e hatásköre nem kizárólagos az egyezmény egészére nézve. Ilyen esetekben az EU – mintegy politikai döntésként – két lehetőség közül választhat: (i) kizárólag EU által kötött megállapodás vagy (ii) vegyes megállapodás. *„Hamis"* vegyes megállapodásnak nevezzük mindazokat, amelyek ugyan az EU kizárólagos hatáskörébe tartoznak, mégis vegyesként kerültek megkötésre.[66]

A vegyes megállapodásokat, szintén az idézett szerzőpáros, a részes felek fényében is csoportosította. Ennek alapján beszélhetünk teljes vegyes megállapodásokról, amelyeket az EU a tagállamok összességével közösen köt, és hiányos vegyes megállapodásokról, amikor az EU mellett csak a tagállamok egy része lép fel.[67]

A vegyes megállapodások tartalmának meghatározása, a megállapodások megkötése, aláírása,[68] vagy éppen az esetlegesen felmerülő jogviták komoly nehézséget okozhatnak hatásköri szempontból.[69] *Henri de Waele* plasztikus magyarázatával élve, e megállapodások *„bonyolult jogi rejtvényeket"* keletkeztetnek.[70] Ennek okán a tagállamok és az EU közti lojális együttműködés elve kiemelt jelentőséggel bír e területen.[71] Kérdés továbbá, hogy a Bíróság rendelkezik-e hatáskörrel a vegyes megállapodások kizárólag tagállamokat érintő rendelkezései vagy az általuk vállalt kötelezettségek értelmezése tekintetében.[72] A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján hatásköre arra vonatkozóan áll fenn, hogy (i) értelmezze a vegyes megállapodás rendelkezéseit annak

66 Heliskoski és Kübek, 2022, 27–33.
67 Heliskoski és Kübek, 2022, 34.
68 Különösen érdekes az EU és Koszovó között kötött megállapodások kérdése, amelyek vegyes megállapodásként olyan helyzetet eredményeztek volna, hogy a Koszovót el nem ismerő EU-tagállamok a vegyes megállapodás megkötésével elismerték volna Koszovó függetlenségét. Gosalbo-Bono és Naert, 2016, 25.
69 Rosas és Larmati, 2018, 258.
70 de Waele, 2017, 175.
71 Becker-Alon, 2010, 42; de Waele, 2017, 175. A lojális együttműködés fontosságát az EUB is hangsúlyozta. A Bíróság értelmezésében: *„[a]mennyiben úgy tűnik, hogy egy megállapodás vagy egyezmény tárgya részben a Közösség, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik, fontos a szoros együttműködés a tagállamok és a közösségi intézmények között, mind a tárgyalási és szerződéskötési folyamat során, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során."* A Bíróság 2010. április 20-i ítélete, Green Network, C-246/07, 73. pont. ECLI:EU:C:2010:203.
72 Becker-Alon, 2010, 44–45; de Waele, 2017, 176. Megállapítható, hogy esetgyakorlatában az EUB kiterjesztette hatáskörét a vegyes megállapodások kizárólag tagállamokat érintő rendelkezéseire is. Lásd: a Bíróság 1987. szeptember 30-i ítélete, Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd, 12/86, 9. pont, ECLI:EU:C:1987:400; a Bíróság 1998. június 16-i ítélete, Hermès International (a partnership limited by shares) v FHT Marketing Choice BV, C-53/96, 33. pont, ECLI:EU:C:1998:292; a Bíróság 2000. december 14-i ítélete, Parfums Christian Dior SA v TUK Consultancy BV and Assco Gerüste GmbH and Rob van Dijk v Wilhelm Layher GmbH & Co. KG and Layher BV, C-300/98 és C-392/98, 39. pont, ECLI:EU:C:2000:688. Mi több, a Bíróság tagállami kötelezettségszegést is megállapított olyan esetekben, amikor egy tagállam valamely vegyes megállapodásból származó kötelezettségeinek nem tett eleget. Lásd: a Bíróság 2004. október 7-i ítélete, Bizottság v Franciaország, C-239/03, ECLI:EU:C:2004:598. Az adott ítélet 26. pontjában a Bíróság kiemelte, hogy *„a tagállamok a közösségi rendszerben a megállapodás megfelelő teljesítéséért felelősséget vállaló Közösség felé fennálló kötelezettségeiket teljesítik a közösségi intézmények által kötött megállapodásból származó kötelezettségvállalások tiszteletben tartásával".*

érdekében, hogy meghatározza, mely kötelezettségek teljesítése tartozik az EU hatáskörébe, és (ii) értelmezze a vegyes megállapodás azon rendelkezéseit, amelyek által keletkeztetett kötelezettségek az EU hatáskörébe tartoznak.[73] Mindemellett, ha egy adott rendelkezés egy időben a nemzeti és az EU-jog hatálya alá tartozó, az egységes értelmezés végett az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban hatáskörrel rendelkezik annak értelmezésére.[74]

Szintén problémás, hogy mi történik abban az esetben, ha egy tagállam kilép az EU-ból, hiszen az ilyen vegyes megállapodásokhoz pusztán az EU tagságából fakadóan tudott csatlakozni,[75] azok rendelkezéseinek egy része tekintetében maga az EU bírt kizárólagos hatáskörrel (tulajdonképpen a tagállamok mindössze a hatáskörmegosztásból fakadóan váltak részes féllé[76]). E kérdés a gyakorlatban az Egyesült Királyság kilépésekor merült fel, az úgynevezett átmeneti időszak lezárultával. A WTO tekintetében például, ezen időpontot követően, az Egyesült Királyság saját jogán maradt tag, hiszen a kilépés nem érintette WTO-tagságát. Viszont a tagságból eredő egyes vállalások és jogok tekintetében változások álltak be abból fakadóan, hogy immár nem az EU által, kizárólagos külső hatáskör alapján vállaltak érvényesek az Egyesült Királyság tekintetében.[77] Sokkal összetettebb helyzet állt elő az EU által kötött kétoldalú vegyes megállapodások tekintetében. Ugyan egyes szerzők szerint nemzetközi jogi szempontból (a szerződések jogáról szóló bécsi egyezménnyel összhangban) e megállapodásoknak az Egyesült Királyság továbbra is tagja maradt, a gyakorlat mást mutatott.[78] Ezt hangsúlyozta az Európai Tanács iránymutatása is, amelynek értelmében *„a kilépést követően az Egyesült Királyság továbbá nem tagja az Unió vagy a tagállamok által az Unió nevében a tagállamokkal közösen kötött megállapodásoknak”*.[79]

5. A Bíróság esetgyakorlatából

A fentebbi elméleti összegzések után az alábbiakban az EUB esetgyakorlatából kívánunk áttekinteni – valamelyes részletességgel – néhány olyan példát, amelyben a kizárólagos külső hatáskör megállapításának vizsgálata került a középpontba. Egyes szerzők hangsúlyozták, hogy a Bíróság esetgyakorlata jelentősnek mondható változásokon esett át a kizárólagos külső hatáskör megítélése kapcsán, hiszen a kezdeti, tágabb értelmezést követően, az 1990-es években a korlátozottabb értelmezést részesítette

73 A Bíróság 2022. július 14-i ítélete, ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft, C-500/20, 40–41. pontok. ECLI:EU:C:2022:563.
74 Uo., 42–43 pontok.
75 Molnár és Wessel, 2024, 88.
76 Kaddous és Badjinri Touré, 2022, 271.
77 Kaddous és Badjinri Touré, 2022, 277–278. A vállalások változása tekintetében 2019–2020-ban az Egyesült Királyság több körben is folytatott egyeztetéseket számos WTO-tagállammal.
78 Kaddous és Badjinri Touré, 2022, 280–282.
79 Az Európai Bizottság iránymutatásáért lásd https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/.

előnyben, hogy aztán az elmúlt évtizedben ismételten széleskörűen értelmezze a kizárólagosság kérdését.[80]

5.1. A Bíróság 1/03. véleménye az új Luganói Egyezményről[81]

A Bíróság e véleményének tárgya az új Luganói Egyezmény megkötésére vonatkozó hatáskör jellegének megállapítása. E tekintetben az EUB, előző esetgyakorlatára figyelemmel kiemelte, hogy az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik olyan nemzetközi megállapodások megkötésére, amelyek esetén a belső hatáskör, célszerűen, csak külső hatáskörrel együtt gyakorolható. Mi több, *„közös szabályok elfogadása esetén a tagállamok már nem jogosultak harmadik államokkal – sem egyénileg, sem közösen – az e szabályokat hátrányosan érintő kötelezettségeket létrehozó szerződéseket kötni”*.[82] Az EUB aláhúzta, hogy általánosságban elfogadta az EU kizárólagos hatáskörét olyan esetekben, amikor *„az, hogy a tagállamok kössék meg a megállapodást, nem egyeztethető össze a közös piac egységével és a közösségi jog egységes alkalmazásával”*, vagy amikor a meglévő közösségi rendelkezések jellege folytán a tárgykörben létrejött bárminemű megállapodás hátrányosan érintené a közösségi szabályokat.[83]

Mivel az EU alapvetően csak átruházott hatáskörökkel rendelkezik, ezért a hatáskör megállapításához szükséges konkrétan vizsgálni, hogy a tervezett megállapodás hátrányosan érinti-e az EU-jogot. Ily módon a vélemény egyik újítása éppen abban rejlett, hogy az EU-jog *érintettsége* került középpontba, ezáltal valamelyest új alapokra helyezve a kizárólagos külső hatáskörök megállapításának kérdését.[84] Természetesen annak fejtegetése, hogy egy megállapodás (esetünkben a Luganói Egyezmény) milyen hatást gyakorol az EU-jogra, szélesebb mozgásteret biztosít az EUB számára az EU-jog egységes és koherens alkalmazásának sérelme megalapozásakor, így az EUB nagyobb szabadsággal rendelkezik a kizárólagos külső hatáskör megállapítása tekintetében.[85]

A Bíróság aláhúzta, hogy nem szükséges a tervezett megállapodás és az EU-jog közötti teljes átfedés, ugyanakkor a vizsgálódásnak ki kell térnie a szabályok terjedelmére, tartalmára és jellegére, valamint figyelembe kell vennie az EU-jog továbbfejlődésének perspektíváit is. Konkrétan, az EUB vizsgálta az új Luganói Egyezmény és a Tanács polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatásról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001/EK rendelete közötti átfedéseket. E tekintetben elsőként kiemelte, hogy *„a különböző jogrendszerekben 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”*.[86] Egy, a tagállamok vagy az EU és harmadik államok között e tárgykörben kötött megállapodás a tagállamok bírósági joghatóságának szempontjait is megállapítják, így a 44/2001/EK rendeletben szabályozott tárgykört érintenek. Ezt

80 Verellen, 2023, 56–57.
81 A Bíróság 1/03. véleménye, ECLI:EU:C:2006:81.
82 Uo., 116. pont.
83 Uo., 122. pont.
84 Lavranos, 2006, 1095.
85 Lavranos, 2006, 1095–1096, 1099.
86 A Bíróság 1/03. véleménye, 141. pont.

követően az EUB kiemelte, hogy a tervezett megállapodás és a 44/2001/EK rendelet célja azonos, ám a megállapodás területi hatálya jóval kiterjedtebb.

Az EUB lényegi megállapítása, hogy *„a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás rendelkezéseinek célja és megfogalmazása ugyan olyan 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."*[87] Mindemellett azon tény, hogy a tervezett megállapodás tartalmazni kíván a megállapodás és a 44/2001/EK rendelet közötti összeütközések megelőzését szolgáló záradékot (elválasztó záradék), még nem teszi megválaszolhatóvá a kizárólagos hatáskör meglétének kérdését. Mi több, egy ilyen záradék éppen azt sugallja az EUB számára, hogy az EU-jog valószínűsíthetően érintve lesz a megállapodás megkötésével.[88] Tehát egy elválasztó záradék nem vezethet az EU kizárólagos külső hatáskörének hiányához.[89]

Az EUB részletes elemzést követően megállapította, hogy a tervezett új Luganói Egyezmény hátrányosan érinti a bírósági joghatóságról szóló EU-szabályok egységes és koherens alkalmazását. Hasonló módon érintené az új Luganói Egyezmény a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó jogszabályokat is. Mindezek alapján a Bíróság azon következtetésre jutott, hogy a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló új Luganói Egyezmény az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik.

5.2. A Bíróság 1/13. véleménye az 1980. évi Hágai Egyezményhez való harmadik ország általi csatlakozásról[90]

Jelen véleményében az EUB azt vizsgálta, hogy az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e annak elfogadása tekintetében, hogy egy harmadik állam csatlakozzon az 1980. évi, a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló Hágai Egyezményhez. A Bíróság mintegy kiindulópontként megállapította, hogy a csatlakozási okmány és az azt elfogadó nyilatkozat nemzetközi megállapodást alkotnak, annak ellenére is, hogy külön okmányban jelennek meg.

Az EU külső hatáskörei tekintetében az EUB hangsúlyozta, hogy ez származhat mind a Szerződés tételes előírásaiból, mind (hallgatólagosan) azok egyéb rendelkezéseiből vagy az ezek alapján hozott intézményi aktusokból. Mivel az 1980. évi Hágai Egyezmény olyan területre vonatkozik (*„több államra kiterjedő családjogi kérdések"*), amelyre nézve az EU belső hatáskörrel rendelkezik [és ezt gyakorolta is a Tanács 2201/2003/EK (Brüsszel II) rendeletével], így külső hatásköre is fennáll.[91] Ezen indoklást a szakirodalomban kritikával illették, mondván, az EUB tulajdonképpen saját esetgyakorlatából vezette le az EU külső hatáskörének meglétét, anélkül, hogy ténylegesen

87 Uo., 153. pont.
88 Lavranos, 2006, 1098.
89 Lavranos, 2006, 1100.
90 A Bíróság 1/13. véleménye, ECLI:EU:C:2014:2303.
91 Uo., 68. pont.

megnevezte volna, hogy pontosan mely jogalap [az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének mely esete] alapján áll fenn e hatáskör.[92]

Ami az EU külső hatáskörének jellegét illeti, az 1980. évi Hágai Egyezményhez való csatlakozás elfogadását *„az Unió egyetlen jogalkotási aktusa sem írja elő, és ez nem szükséges az Unió belső hatáskörének gyakorlásához”*, így azt szükséges vizsgálni, hogy ezen elfogadás érintheti-e az EU-szabályokat, vagy megváltoztathatja-e azok alkalmazási körét.[93] A tervezett megállapodás és az EU-jog közötti viszony részletes áttekintése és elemzése[94] tekintetében az EUB kiemelte, hogy az 1980. évi Hágai Egyezmény *„konkrétan két eljárást ír elő, egyrészt a jogellenesen elvitt gyermekek visszavitelére, másrészt a láthatási jog gyakorlásának biztosítására vonatkozó eljárást”*.[95] Az első eljárás kapcsán az EUB megjegyzi, hogy a Tanács 2201/2003/EK rendelete releváns előírásai éppen az 1980. évi Hágai Egyezmény szabályain alapulnak, vagy az előírás következményeit abból kell levonni, ily módon a rendelkezések *„elválaszthatatlan normatív egységet”* alkotnak az Unión belül jogellenesen elvitt gyermekek visszavitele tekintetében.[96] Hasonló átfedést állapított meg az EUB a láthatási jog gyakorlására vonatkozó eljárása tekintetében is. Mindezek alapján a Bíróság a teljes 1980. évi Hágai Egyezményre úgy tekint, *„mint amelyet lefednek az uniós szabályok”*.[97] A lefedettség meglétét ugyanakkor egyes szerzők vitatták, mondván, a rendelet semmilyen módon nem érinti a tagállamok és egyéb, a Hágai Egyezményt aláíró harmadik államok között fennálló eseteket.[98]

Ezt követően a Bíróságnak vizsgálnia kellett az EU-jogi előírások megsértésének kockázatát. E tekintetben a *„rendelet és az egyezmény rendelkezései […] közötti átfedés és a közöttük lévő szoros kapcsolat miatt ez utóbbi rendelkezései hatással lehetnek a 2202/2003 rendelet szabályainak értelmére, hatályára és hatékony érvényesülésére”*.[99] Jól látható, hogy az EUB a megállapodás és az EU-jog rendelkezéseinek mechanikus vizsgálata helyett az EU-jog gyakorlati alkalmazásából és céljából indult ki.[100] Mindennek alapján az EUB azon megállapításra jutott, hogy az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik arra vonatkozóan, hogy elfogadja, hogy valamely harmadik tagállam csatlakozzon az 1980. évi Hágai Egyezményhez. A szakirodalomban kialakított nézetek értelmében a Bíróság 1/13. véleménye a Lisszabon előtti esetgyakorlat fennmaradását tükrözi.[101] E továbbélést egyes szerzők kifogásolták, mondván, a Szerződések immár tartalmaznak pontos és részletes előírásokat.[102] Ez utóbbi állásponttal valamelyest ellentétesen

92 Beaumont, 2016, 51.
93 A Bíróság 1/13. véleménye, 70. pont.
94 Fontos fordulópont, hogy e véleményét megelőzően az EUB a nemzetközi megállapodás természetének és tartalmának vizsgálatát pusztán azokban az esetekben végezte el, amikor az EU-jog a megállapodás területét *„nagymértékben lefedte”*. A vizsgálat kiterjesztése más esetekre is pozitívumként értékelhető. Chamon, 2018, 1131.
95 Uo., 75. pont.
96 Uo., 78. pont.
97 Uo., 83. pont.
98 Beaumont, 2016, 56.
99 A Bíróság 1/13. véleménye, 85. pont.
100 de la Torre, 2016, 163.
101 Uo., 165.
102 Beaumont, 2016, 44.

úgy vélem, hogy az esetgyakorlat folytonosságának ily módú fenntartása mindenképp szerencsésnek mondható.

5.3. A Bíróság 2/15. véleménye az EU és Szingapúr közötti szabadkereskedelmi megállapodásról[103]

Vélemény iránti kérelmében a Bizottság tulajdonképpen arra várt választ, hogy a Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás tekintetében mely rendelkezések tartoznak az EU kizárólagos hatáskörébe és melyek a megosztott hatáskörök közé, illetve hogy vannak-e olyan rendelkezések, amelyek esetleg a tagállamok kizárólagos hatáskörébe sorolhatók. A Bíróság mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésében nevesített közös kereskedelempolitika *„a harmadik államokkal fenntartott kereskedelmi kapcsolatokra vonatkozik”*.[104] Ugyanakkor a tervezett megállapodásnak pusztán azon rendelkezései tartoznak a közös kereskedelempolitika hatálya alá, amelyek *„kapcsolatot mutatnak az Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti kereskedelemmel”*.[105] Ennek megfelelően a Bíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a tervezett megállapodásban megjelenő kötelezettségvállalások a két fél közötti kereskedelmi kapcsolatok *„előmozdítására, elősegítésére vagy szabályozására irányulnak-e, továbbá közvetlen és azonnali hatást gyakorolnak-e azokra”*.[106] A tervezett megállapodás tartalmának részletes elemzését követően az EUB megállapította, hogy egyes rendelkezések (pl. a megállapodás 11., 12., és 13. fejezetei) közös kereskedelempolitika körébe tartoznak, így azok tekintetében az EU kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik.

Ezzel szemben a tervezett megállapodás egyéb rendelkezései (pl. szállítási szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségvállalások, a szállítás területére irányuló kormányzati beszerzésekre vonatkozó kötelezettségvállalások, közvetlen befektetéseken kívüli befektetésekre vonatkozó kötelezettségvállalások) esetében nem beszélhetünk közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozó előírásokról. Így ezek tekintetében az EUB az EU kizárólagos külső hatáskörét az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésével összhangban vizsgálta. A szakirodalom, kritikaként, éppen a vizsgálat e fonákságát emelte ki, éspedig, hogy a Bíróság előbb nem a külső hatáskör létét állapította meg, hanem egyből rátért e hatáskörök jellegének taglalására.[107]

A szállítási szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségvállalások tekintetében a Bíróság hangsúlyozta annak felmérése során, hogy e kötelezettségvállalások érinthetik-e az EU-jogot, vagy megváltoztathatják-e annak alkalmazási körét, elemezni kell, hogy a vállalt kötelezettségek az EU-jog hatálya alá tartoznak-e. A tengeri szállítások tekintetében a tervezett kötelezettségvállalásokat már szabályozta a Tanács 4055/86/EGK rendelete, és a tervezett megállapodásban megjelenő kötelezettségvállalások *„érintik, sőt jelentősen módosítják az Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti tengeri szállítási szolgáltatások tekintetében a 4055/86. rendeletben megállapított e közös szabályok alkalmazási*

103 A Bíróság 2/15. véleménye, ECLI:EU:C:2017:376.
104 Uo., 35. pont.
105 Uo., 37. pont.
106 Uo., 38. pont.
107 Cremona, 2018b, 246.

körét".[108] Ily módon a tengeri szállításokra vonatkozó kötelezettségvállalások kapcsán az EU külső hatásköre kizárólagos. Hasonló következtetésre jutott az EUB a vasúti és közúti szállítások tekintetében is.

A szállítási területtel kapcsolatos kormányzati beszerzésekre irányuló kötelezettségvállalások vonatkozásában a Bíróság megállapította, hogy az EU kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik, hiszen a tervezett megállapodás e rendelkezései olyan elemekre vonatkoznak, amelyeket az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelvei szabályoznak.

A közvetlen befektetéseken kívüli befektetésekre vonatkozó kötelezettségvállalások vizsgálata az ítélet legösszetettebb aspektusaként jelenik meg. Ezek tekintetében az EUB kiemelte, hogy a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetetésekre vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásokat egyetlen EU-jogi aktus sem írja elő, így az EU nem rendelkezik kizárólagos külső hatáskörrel. Ennek indoklásaként a Bíróság hangsúlyozta, hogy *„a kizárólagos külső hatáskör szabályával szorosan összefüggő indokolást sérti ezen, jelenleg az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének utolsó tagmondatában foglalt szabály hatályának azon esetre való kiterjesztése, amely – a jelen ügyhöz hasonlóan – nem az Unió által a számára a Szerződésekkel ráruházott belső hatáskör gyakorlása keretében bevezetett másodlagos jogszabályra vonatkozik, hanem az e Szerződések megalkotói által elfogadott elsődleges uniós jogszabályra"*.[109]

Az EUB e fentebbi megállapítása felveti a kérdést, hogy – kizárólagos külső hatáskör hiányában – a szabadkereskedelmi egyezményt nem vegyes megállapodásként kellett volna-e megkötni? Egy ilyen értelmezés fakultatív vegyes megállapodások tulajdonképpeni eltörléséhez vezetne.[110] Maga a vélemény is úgy fogalmaz, hogy az egyezmény közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetetésekre vonatkozó rendelkezéseit *„az Unió nem hagyhatja jóvá egyedül"*.[111] Ugyanakkor a Bíróság pontatlan fogalomhasználata ellenére a megállapítás mindössze arra utal, hogy a tagállamok részvételét nem lehet eredendően kizárni, vagyis az EU – tagállami felhatalmazás, politikai döntés hiányában – önmagában nem köthet közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetéseket tartalmazó megállapodást.[112] Ezen értelmezést támasztja alá az EUB egy későbbi megállapítása is, amellyel valamelyest orvosolni kívánta az előző fogalomhasználatból eredő félreértéseket.[113]

Mindezek mellett több tagállam kérte a Bíróságtól annak kimondását, hogy a megállapodás azon rendelkezése, amely értelmében annak hatálybalépésekor a tagállamok

108 A Bíróság 2/15. véleménye, 189. pont.
109 Uo., 234. pont.
110 Svoboda, 2019, 201.
111 A Bíróság 2/15. véleménye, 244. pont.
112 Cremona, 2018b, 251.
113 *„Vitathatatlan, hogy a Bíróság kimondta az említett vélemény 244. pontjában, hogy az érintett megállapodásnak a nem közvetlen külföldi befektetésekre irányadó rendelkezéseit, amelyek az Unió és tagállamai megosztott hatáskörébe tartoznak, az Unió nem hagyhatja jóvá egyedül. Ugyanakkor ezzel a megállapítással a Bíróság mindössze tudomásul vette azt, hogy lehetetlen – amint azt a Tanács előadta az e véleményre vonatkozó eljárás során – az ahhoz előírt többség megszerzése, hogy az Unió egyedül gyakorolhassa azt a külső hatáskört, amelyet e területen a tagállamokkal oszt meg."* A Bíróság 2017. december 5-i ítélete, Németország v. Tanács, C-600/14, 68. pont. ECLI:EU:C:2017:935.

és Szingapúr közötti kétoldalú beruházási megállapodásaik hatályukat vesztik, tulajdonképpen a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó. Az EUB kiemelte, hogy *„amikor az Unió olyan területen köt valamely harmadik állammal megállapodást, amelyen kizárólagos hatáskört szerzett, felváltja a tagállamait”*.[114] A közvetlen külföldi befektetések területe az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik. Tény, hogy a tervezett megállapodás a közvetlen befektetéseken kívül más befektetéseket is érint, és e területeken – ahogy azt fentebb láthattuk – az EU nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel. Ugyanakkor ez nem vezethet ahhoz, hogy a tagállamok által kifogásolt rendelkezés ne szerepelhetne egy megállapodásban, mivel az tagállami kizárólagos hatáskör lenne.

A tervezett megállapodás intézményi rendelkezéseinek jóváhagyására vonatkozó hatáskörök vizsgálata tekintetében az EUB kiemelte, hogy az átláthatóságra vonatkozó bizonyos különös szabályok az EU kizárólagos külső hatáskörébe tartoznak, míg más átláthatóságra vonatkozó vállalásokat az EU nem hagyhat jóvá egyedül. A vitarendezésre vonatkozó azon rendelkezések, amelyek olyan vitarendezési platformot hoznak létre, amelyet a beruházásvédelemre vonatkozó megállapodásbeli rendelkezések megsértése esetén lehet alkalmazni, szintén a tagállamok és az EU megosztott hatáskörébe tartoznak.

Összességében, a tervezett megállapodás részletes (és technikai) elemzését követően, a Bíróság azon következtetésre jutott, hogy a megállapodás jelentős része az EU kizárólagos külső hatáskörébe tartozik (ez alól pusztán a tervezett megállapodás 9. fejezetének A. és B. szakasza, illetve egyéb fejezetek bizonyos rendelkezései képeznek kivételt, amennyiben ez utóbbiak a 9. fejezet rendelkezéseihez kapcsolódnak).

5.4. A Bíróság 3/15. véleménye a Marrákesi Egyezményről[115]

Véleményében az EUB azt vizsgálta, hogy kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e az EU a vakok, látássérültek és nyomtatott szöveget használni képtelen személyek megjelent művekhez való hozzáférésének megkönnyítéséről szóló Egyezmény megkötésére. A Bíróság mindenekelőtt az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése szerinti kizárólagos hatáskört taglalta, részletesen elemezve, hogy az adott megállapodás a közös kereskedelempolitika körébe sorolható-e. Ennek érdekében az EUB mind a megállapodás célját, mind annak tartalmát vizsgálta, megállapítva, hogy a *„Marrákesi Egyezmény elsődleges célja a kedvezményezett személyek életfeltételeinek javítása annak különböző eszközökkel […] való elősegítése révén, hogy e személyek a megjelent művekhez hozzáférjenek”*.[116] A megállapodás tartalma tekintetében a Bíróság kiemelte, hogy az Egyezmény valóban utal a hozzáférhető kiadványok exportjára és importjára (e példányok nemzetközi forgalmára), ám *„ilyen szabályok közös kereskedelempolitikával fennálló kapcsolatának értékelése céljából az e szabályok által követett célt kell figyelembe venni”*.[117] Mivel, ahogy arra fentebb utaltunk, a megállapodás célja alapvetően nem kereskedelmi, így pusztán azon tény, hogy a megállapodás által létrehozandó rendszer *„alkalmazható olyan művekre, amelyek kereskedelmi*

114 A Bíróság 2/15. véleménye, 248. pont.
115 A Bíróság 3/15. véleménye, ECLI:EU:C:2017:114.
116 Uo., 70. pont.
117 Uo., 88. pont.

használat tárgyát képezik, vagy ilyen használat tárgyát képezhetik […], nem jelenti azt, hogy az a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozik”.[118]

Az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében foglalt kizárólagos hatáskör fennállásának fejtegetésekor az EUB aláhúzta, hogy jelen ügyben csak – az általunk fentebb (iii) kategóriának nevezett – azon eset állhat fenn, hogy a tervezett megállapodás közös szabályokat érinthet, vagy azok alkalmazását megváltoztathatja. A Bíróság ismételten hangsúlyozta, hogy az EU-jog és a tervezett megállapodás között nem szükséges teljes átfedésnek fennállnia, elegendő, ha a megállapodás *„jelentős részben lefedett területre”* vonatkozik.[119] A megállapodás részletes vizsgálatából kitűnik, hogy az alapvetően két eszközt szabályoz: (i) *„a többszörözés, a terjesztés és a nyilvánossághoz közvetítés jogára vonatkozó kivételt vagy korlátozást annak érdekében, hogy a hozzáférhető formátumú példányokat könnyebben a kedvezményezett személyek rendelkezésére bocsássák*” és (ii) *„a hozzáférhető formátumú példányok határokon átnyúló forgalma bizonyos típusainak elősegítésére szolgáló export- és importrendszereket”*.[120] Mindkét eszköz vonatkozásában a 2001/29/EK irányelv már tartalmaz előírásokat.

A Bíróság előtt egyes tagállamok arra hivatkoztak, hogy az említett irányelv a kérdéses területnek pusztán részleges harmonizációját látta el. E tekintetben az EUB hangsúlyozta, hogy a tagállamok mozgástere önmagában abból fakad, hogy az EU erre lehetőséget biztosít. Emellett a tagállamok mozgásterüket csak az EU-jog által támasztott keretek között és annak céljával összhangban gyakorolhatják, vagyis *„a tagállamok jogszabályaikban csak annyiban rendelkezhetnek kivételről vagy korlátozásról fogyatékossággal élő személyek javára”*, ha tiszteletben tartják az irányelv által támasztott feltételeket.[121] E következtetésekkel az EUB lényeges különbséget fogalmazott meg a részleges harmonizáció és az eltérés lehetősége közt.[122] Egyes szerzők szerint e megállapítások tulajdonképpen azt sugallják, hogy a *„jelentős részben lefedett terület”* helyett, adott esetben, a *„részlegesen lefedett terület”* igazolása is elégséges.[123]

Mindent összevetve, az EUB azon következtetésre jutott, hogy a Marrákesi Egyezmény olyan területre vonatkozik, *„amelyet jelentős részben már lefednek a közös uniós szabályok”*, mi több, *„ezen egyezmény megkötése hatással lehet e szabályokra, vagy megváltoztathatja azok alkalmazási körét”*.[124] Ily módon a Marrákesi Egyezmény megkötése az EU kizárólagos külső hatáskörébe tartozik. A 3/15. vélemény a Lisszabon utáni esetgyakorlatban referenciaértékűnek mondható, hiszen az EU kizárólagos külső hatásköreit a lehető legszélesebben értelmezte, egyúttal ráerősítve a vegyes megállapodások háttérbe szorulásának tendenciájára.[125]

118 Uo., 100. pont.
119 Uo., 106–107. pontok.
120 Uo., 109. pont.
121 Uo., 123. pont.
122 Kübek, 2022, 858.
123 Kübek, 2018, 897.
124 A Bíróság 3/15. véleménye, 129. pont.
125 Kübek, 2022, 853.

6. Összegzés

A fentebb bemutatni kívánt elméleti és gyakorlati kitekintés igazolni látszik feltevésünket: a Bíróság szélesen értelmezi a Szerződések kizárólagos külső hatáskörre vonatkozó rendelkezéseit. Ezt támasztja alá például, hogy az EU-jog érintettségének vizsgálatakor az EUB figyelembe veszi annak *„továbbfejlődési perspektíváját"* is. Szintén szemléletes a Marrákesi Egyezmény kapcsán a részlegesen harmonizált területre vonatkozóan megfogalmazott álláspont, amely az egyik legkiterjesztőbbnek tekinthető. Mindezek alapján kimondható, hogy az EUB aktivista gyakorlata lényegében az EU kizárólagos külső hatáskörének széles értelmezését részesíti előnyben, ezáltal visszaszorítva a vegyes megállapodások gyakoriságát. Az EUB állásfoglalása az EU által kizárólagos külső hatáskörben megkötött megállapodások és a vegyes megállapodások közti *„versenyben"* már Lisszabon előtt kialakult, és azt követően sem változott.

E gyakorlat nagyrészt indokolható a Bíróság EU-jog céljaira összpontosító megközelítésével, azonban némely esetekben pontosítást, alaposabb indoklást szükségeltet. Az EU egyre jelentősebb szerepet kíván betölteni a nemzetközi térben, és – a Lisszaboni Szerződést követően – erre vonatkozó intézményi, valamint hatásköri lehetőségei is erősödtek. Ugyanakkor a Bíróság e hatáskörök meglétének, terjedelmének és jellegének vizsgálatakor nem hagyhatja figyelmen kívül a hatáskör-átruházás által támasztott korlátokat. Az EU külső hatáskörei és annak EUB általi értelmezése egy – továbbra is vizsgálatra érdemes – amalgám területként tárul elénk.

Irodalomjegyzék

Beaumont, P. (2016) 'A Critical Analysis of the Judicial Activism of the Court of Justice of the European Union in Opinion 1/13', in Franzina, P. (szerk.) *The External Dimension of EU Private International Law after Opinion 1/13*. Cambridge–Antwerp–Portland: Interesentia, 43–62.

Becker-Alon, S. (2010) *The Communitarian Dimension of the European Union's Common Foreign and Security Policy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Chamon, M. (2018) 'Implied Exclusive Powers in the ECJ's Post-Lisbon Jurisprudence: The Continued Development of the ERTA Doctrine', *Common Market Law Review*, 55(4), 1101–1142.

Cremona, M. (2018a) 'The Principle of Conferral and Express and Implied External Competences', in Neframi, E. és Gatti, M. (szerk.) *Constitutional Issues of EU External Relations Law.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 29–62.

Cremona, M. (2018b) 'Shaping EU Trade Policy Post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017', *European Constitutional Law Review*, 14(1), 231–259.

de la Torre, F. C. (2016) 'The Court of Justice and External Competences After Lisbon: Some Reflections on the Latest Case Law', in Eeckhout, P. és Lopez-Escudero, M. (szerk.) *The European Union's External Action in Times of Crisis*. Oxford–Portland: Hart Publishing, 129–186.

de Waele, H. (2017) *Legal Dynamics of EU External Relations. Dissecting a Layered Global Player.* Berlin: Springer.

Gosalbo-Bono, R. és Naert, F. (2016) 'The Reluctant (Lisbon) Treaty and Its Implementation in the Practice of the Council', in Eeckhout, P. és Lopez-Escudero, M. (szerk.) *The European Union's External Action in Times of Crisis*. Oxford–Portland: Hart Publishing, 13–84.

Heliskoski, J. és Kübek, G. (2022) 'A Typology of EU Mixed Agreements Revisited', in Levrat, N., Kaspiarovich, Y., Kaddous, C. és Wessel, R. A. (szerk.) *The EU and Its Member States' Joint Participation in International Agreements.* Oxford–New York: Hart Publishing, 23–42.

Jan Kuijper, P. (2018) 'Recent Tendencies in the Separation of Powers in EU Foreign Relations: An Essay', in Neframi, E. és Gatti, M. (szerk.) *Constitutional Issues of EU External Relations Law.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 201–229.

Kaddous, C. és Badjinri Touré, H. (2022) 'The Status of the United Kingdom Regarding EU Mixed Agreements After Brexit', in Levrat, N., Kaspiarovich, Y., Kaddous, C. és Wessel, R. A. (szerk.) *The EU and Its Member States' Joint Participation in International Agreements.* Oxford–New York: Hart Publishing, 271–285.

Kübek, G. (2018) 'Redefining the Boundaries of the Common Commercial Policy and the ERTA Doctrine: Opinion 3/15, Marrakesh Treaty', *Common Market Law Review*, 55(3), 883–900.

Kübek, G. (2022) 'The Concept of (Non-)Commerciality and the ERTA Doctrine Post-Lisbon: Opinion 3/15 (Marrakesh Treaty)', in Graham, B. és Wessel, A. (szerk.) *EU External Relations Law: The Cases in Context*. Oxford: Hart Publishing, 851–860.

Lavranos, N. (2006) 'Case Law. Opinion 1/03, Lugano Convention, (Full Court) of 7 February 2006, not yet reported', *Common Market Law Review*, 43(4), 1087–1100.

Melica, L. (2012) *European Constitutional Development*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Molnár, T. és Wessel, R. A. (2024) *Interactions between EU Law and International Law. Juxtaposed Perspectives*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham–Northampton.

Neframi, E. (2018) 'The Dynamic of the EU Objectives in the Analysis of the External Competence', in Neframi, E. és Gatti, M. (szerk.) *Constitutional Issues of EU External Relations Law.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 63–88.

Rosas, A. (2014) 'Exclusive, Shared and National Competence in the Context of EU External Relations: Do Such Distinction Matter?', in Govaere, I., Lannon I., van Elsuwege, P. és Adams, S. (szerk.) *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*. Leyden: Brill, 17–43.

Rosas, A. és Armati, L. (2018) *EU Constitutional Law. An Introduction*. Hart Publishing: Oxford.

Schütze, R. (2014) *Foreign Affairs and the EU Constitution. Selected Essays.* Cambridge: Cambridge University Press.

Svoboda, O. (2019) 'The Common Commercial Policy after Opinion 2/15: No Simple way to Make Life Easier for Free Trade Agreements in the EU', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 15(2019), 189–214.

Verellen, T. (2023) *Foreign Relations Federalism. The EU in Comparative Perspective*. Oxford University Press: Oxford.