



## Határozatok Tára

T-512/12. sz. ügy

**Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)  
kontra  
az Európai Unió Tanácsa**

„Külkapcsolatok — Az Unió és Marokkó között levélváltás formájában létrejött megállapodás — Mezőgazdasági és feldolgozott mezőgazdasági termékekre, halakra és halászati termékekre vonatkozó kölcsönös liberalizáció — A megállapodás alkalmazása Nyugat-Szaharára — Front Polisario — Megsemmisítés iránti kereset — Jogképesség — Közvetlen és személyében való érintettség — Elfogadhatóság — A nemzetközi joggal való összeegyeztethetőség — Indokolási kötelezettség — Védelemhez való jog”

Összefoglaló – A Törvényszék ítélete (nyolcadik tanács), 2015. december 10.

1. *Megsemmisítés iránti kereset — Természetes vagy jogi személyek — Kereshetőségi jog — Nem autonóm területre vonatkozó nemzetközi vitában részes fél szervezet, amely az e területre vonatkozó jog hiányában nem rendelkezik jogi személyiséggel — Elfogadhatóság*

*(EUMSZ 263. cikk, negyedik bekezdés)*

2. *Megsemmisítés iránti kereset — Természetes vagy jogi személyek — A rendeleti jellegű jogi aktus fogalma — Valamennyi általános hatályú aktus, a jogalkotási aktus kivételével — Harmadik állammal való megállapodás megkötésére vonatkozó tanácsi határozat — Kizártság*

*(EUMSZ 218. cikk, (6) bekezdés, a) pont, EUMSZ 263. cikk, negyedik bekezdés és EUMSZ 289. cikk, (2) bekezdés)*

3. *Nemzetközi megállapodások — Az Unió megállapodásai — Értelmezés — Az uniós bíróság hatásköre — Feltételek — A nemzetközi jog hatálya alá tartozó megállapodások — A szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény alkalmazása — Mezőgazdasági területre vonatkozó liberalizációs intézkedések tárgyában az Unió és Marokkó közötti megállapodás megkötéséről szóló 2012/497 határozat*

*(EUMSZ 217. cikk, EUMSZ 218. cikk és EUMSZ 267. cikk, első bekezdés, b) pont; 2012/497 tanácsi határozat)*

4. *Megsemmisítés iránti kereset — Természetes vagy jogi személyek — Őket közvetlenül és személyükben érintő jogi aktusok — Közvetlen érintettség — Szempontok — Harmadik állammal való olyan megállapodás megkötésére vonatkozó tanácsi határozat, amely vitatott és ezen állam ellenőrzése alatt álló területre gyakorol hatást — Olyan felszabadítási mozgalom keresete, amely részt vesz az Egyesült Nemzetek által az említett terület státuszának meghatározása érdekében folytatott tárgyalásokon — Elfogadhatóság*

*(EUMSZ 263. cikk, negyedik bekezdés; 2012/497 tanácsi határozat)*

5. *Intézmények jogi aktusai — Indokolás — Kötelezettség — Terjedelem — Általános hatályú jogi aktusok*

(EUMSZ 296. cikk)

6. *Európai uniós jog — Elvek — Védelemhez való jog — A meghallgatáshoz való jog — A jogalkotási eljárások keretében való tiszteletben tartás — Feltételek*

(Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 41. cikk)

7. *Nemzetközi megállapodások — Az Unió megállapodásai — Megkötés — Harmadik állammal kötött, mezőgazdasági termékek kivitelének megkönnyítését célzó megállapodás, amely hatást gyakorol egy vitatott és ezen állam ellenőrzése alatt álló területre — Az arról való meggyőződésre vonatkozó kötelezettség, hogy a kivitelre szánt termékek előállítására irányuló tevékenységeket nem a szóban forgó terület lakosságának hátrányára végzik — Terjedelem*

(EUSZ 6. cikk; EUMSZ 67. cikk; 2012/497 tanácsi határozat)

8. *Megsemmisítés iránti kereset — Jogalapok — Az Unió politikáinak koherenciájára vonatkozó EUMSZ 7. cikk megsértésére alapított jogalap — Hatástalan jogalap*

(EUMSZ 7. cikk és EUMSZ 263. cikk)

9. *Nemzetközi megállapodások — Az Unió megállapodásai — Megkötés — Az uniós intézmények mérlegelési jogköre — Bírósági felülvizsgálat — Korlátok*

(EUSZ 21. cikk; EUMSZ 205. cikk)

10. *Európai uniós jog — Elvek — Bizalomvédelem — Feltételek — Az adminisztráció által adott pontos ígéret*

11. *Nemzetközi megállapodások — Az Unió megállapodásai — Valamely megállapodás hatásai az Unióban, a megállapodás e hatásokat kifejezetten szabályozó rendelkezésének hiányában — Valamely uniós jogi aktus érvényességének az említett megállapodás rendelkezései alapján történő vizsgálata — Az uniós bíróság hatásköre — Feltételek — Valamely uniós jogi aktus érvényességének az 1982. évi tengerjogi egyezmény (Montego Bay-i egyezmény) alapján történő vizsgálata — Kizártság*

(EUMSZ 216. cikk, (2) bekezdés és EUMSZ 263. cikk)

12. *Bírósági eljárás — Költségek — A költségekre vonatkozó kérelem hiánya a keresetlevélben — Ilyen kérelem későbbi szakaszban való előterjesztésének lehetősége*

(A Törvényszék eljárási szabályzata, 134. cikk)

1. Bizonyos különleges esetekben egy olyan szervezet, amely nem rendelkezik jogi személyiséggel valamely tagállam vagy harmadik állam joga szerint, mindazonáltal az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti jogi személynek tekinthető, és el lehet ismerni, hogy megsemmisítés iránti keresetet nyújthat be e rendelkezés alapján. Ez a helyzet többek között akkor, ha az Unió és intézményei az aktusaikban és cselekedeteik során a szóban forgó szervezetet önálló jogalanyként kezelik, amely saját jogokkal rendelkezhet, illetve amelyre kötelezettségek és korlátozások vonatkozhatnak. Ez ugyanakkor azt feltételezi, hogy a szóban forgó szervezet olyan létesítő vagy szabályozó okirattal és belső szerkezettel rendelkezik, amely biztosítja számára az ahhoz szükséges autonómiát, hogy a jogviszonyokban felelős jogalanyként eljárjon.

Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti jogi személynek kell tekinteni az olyan szervezetet, amely részes fél valamely nem autonóm terület sorsát érintő nemzetközi vitában és e vitában részes félként név szerint meg van említve a kapcsolódó szövegekben, ideértve az Európai Parlament határozatait is, és amely számára lehetetlen, hogy formálisan az érintett nem autonóm terület joga szerinti jogi személy legyen, mivel ez a jog még nem létezik. E tekintetben kétségtelenül lehetséges, hogy az említett szervezet valamely harmadik állam joga szerinti jogi személlyé váljon, azonban nem írható elő számára, hogy ezt megtegye. Ezen rendkívüli körülményeket figyelembe véve az említett szervezet megsemmisítés iránti keresetet nyújthat be az uniós bíróság előtt, mivel csak a szóban forgó nem autonóm terület joga alapján rendelkezhetne jogi személyiséggel, ezen államot azonban az Unió és a tagállamai nem ismerik el, és az nem rendelkezik saját jogrendszerrel.

(vö. 52., 53., 57., 58., 60. pont)

2. A rendeleti jellegű jogi aktusok EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti fogalmát akként kell értelmezni, hogy az valamennyi általános hatályú aktusra vonatkozik, a jogalkotási aktusok kivételével. A jogalkotási aktus és a rendeleti jellegű jogi aktus közötti különbség az EUM-Szerződés értelmében azon a szemponton alapul, hogy elfogadásához jogalkotási eljárás vezetett-e, vagy sem.

Az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésének a) pontjában meghatározott eljárás szerint elfogadott határozatot illetően, amely rendelkezés előírja, hogy a Tanács a főtárgyaló javaslata alapján a nemzetközi megállapodás megkötéséről határozatot fogad el a Parlament egyetértését követően, ez az eljárás megfelel az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek, és ezért különleges jogalkotási eljárásnak minősül. Ebből az következik, hogy az említett határozat jogalkotási aktus, és ennél fogva nem minősül rendeleti jellegű jogi aktusnak.

(vö. 68., 69., 71., 72. pont)

3. A Tanács által az EUMSZ 217. és az EUMSZ 218. cikkel összhangban harmadik állammal kötött megállapodás az Unió tekintetében az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontja értelmében az Unió valamely intézménye által hozott jogi aktusnak minősül. Az ilyen megállapodás rendelkezései – hatálybalépésüktől kezdődően – az Unió jogrendjének szerves részét képezik, és e jogrendben az uniós bíróságok hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy a megállapodást értelmezzék. E tekintetben a nemzetközi közjog két alanya között létrejött megállapodás a nemzetközi jog hatálya alá tartozik, közelebbről pedig értelmezését illetően a szerződések nemzetközi jogának hatálya alá. A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezményben foglalt szabályok alkalmazandók, amennyiben e szabályok a nemzetközi szokásjog kifejeződései.

A mezőgazdasági és a feldolgozott mezőgazdasági termékekre, a halakra és a halászati termékekre vonatkozó kölcsönös liberalizációs intézkedésekről, továbbá az egyrészt az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészt a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló euromediterrán megállapodás módosításáról, valamint az ahhoz csatolt 1., 2. és 3. jegyzőkönyvnek és azok mellékleteinek felváltásáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodás megkötéséről szóló 2012/497 határozatot illetően, a Bécsi Egyezmény 31. cikkének megfelelő értelmezés keretében, azt a következtetést kell levonni, hogy az a megállapodás, amelynek megkötését a 2012/497 határozat jóváhagyta, az összefüggéseibe illesztve Nyugat-Szahara területére, illetve pontosabban e területnek a Marokkói Királyság által ellenőrzött legnagyobb részére is alkalmazandó.

(vö. 89., 90., 92., 98., 103. pont)

4. Azon feltétel, miszerint az EUMSZ 263. cikk szerinti kereset tárgyát képező jogi aktusnak közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két kritérium együttes fennállását kívánja meg, vagyis egyrészt azt, hogy a kifogásolt intézkedés közvetlenül hatást gyakoroljon az érintett személy jogi helyzetére, és másrészt azt, hogy ne hagyjon mérlegelési lehetőséget az intézkedés

végrehajtásával megbízott címzetek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az uniós szabályozás alapján történik. E tekintetben az Unió és tagállamai által harmadik állammal kötött nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó határozattal szembeni kereset esetében közvetlen hatályúnak kell tekinteni az ilyen megállapodás valamely rendelkezését, ha e megállapodás szövegére, valamint céljára és természetére tekintettel olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve.

A mezőgazdasági és a feldolgozott mezőgazdasági termékekre, a halakra és a halászati termékekre vonatkozó kölcsönös liberalizációs intézkedésekről, továbbá az egyrésről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrésről a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló euromediterrán megállapodás módosításáról, valamint az ahhoz csatolt 1., 2. és 3. jegyzőkönyvnek és azok mellékleteinek felváltásáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodás megkötéséről szóló 2012/497 határozattal szembeni keresetet illetően meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat alapján megkötött megállapodás rendelkezései olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettségeket tartalmaznak, amelyek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve. E rendelkezések hatást gyakorolnak azon terület összességének jogi helyzetére, amelyre a megállapodás alkalmazandó (és ennél fogva Nyugat-Szahara Marokkói Királyság által ellenőrzött területére), amennyiben meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek mellett mezőgazdasági és halászati termékeket e területről az Unióba ki lehet vinni, illetve az Unióból a szóban forgó területre be lehet hozni.

Ezek a hatások nemcsak a Marokkói Királyságot, hanem a Front Polisariót – amely egy saharai felszabadítási mozgalom – is közvetlenül érintik, mivel e terület végleges nemzetközi státuszát még nem határozták meg, és azt az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) égisze alatt a Marokkói Királyság és pontosan a Front Polisario között folytatott tárgyalások keretében kell meghatározni. Ugyanezen okból úgy kell tekinteni, hogy a Front Polisariót a 2012/497 határozat személyében érinti. E körülmények ugyanis a Front Polisariót minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzetnek minősülnek, amely a Front Polisariót egyedi jellemzőkkel ruházza fel. E tekintetben a Front Polisario az egyetlen egyéb közvetítő, amely részt vesz az ENSZ égisze alatt a közte és a Marokkói Királyság között a Nyugat-Szahara végleges nemzetközi státuszának meghatározása érdekében folytatott tárgyalásokon.

(vö. 105., 107–111., 113. pont)

5. Lásd a határozat szövegét.

(vö. 121., 122. pont)

6. Lásd a határozat szövegét.

(vö. 132–137. pont)

7. Sem az EUSZ 6. cikk és EUMSZ 67. cikk rendelkezései, sem pedig az Alapjogi Charta rendelkezései alapján nem áll fenn abszolút tilalom arra, hogy az Unió harmadik állammal mezőgazdasági és feldolgozott mezőgazdasági termékekre, halakra és halászati termékekre vonatkozó olyan kereskedelmi megállapodást kössön, amely alkalmazható lehet egy ezen állam által anélkül ellenőrzött területre is, hogy ennek az államnak az e terület feletti szuverenitását nemzetközileg elismerték volna. Az Unió és valamely harmadik állam között az ilyen területre alkalmazható megállapodás megkötése ugyanis nem minden esetben ellentétes az uniós joggal vagy a nemzetközi joggal, amelyet az Unió köteles tiszteletben tartani.

Mindazonáltal ugyan igaz, hogy az Alapjogi Charta alapján nem áll fenn ilyen tilalom, azonban az is igaz, hogy egy vitatott terület lakosai alapvető jogainak védelme különös jelentőséggel bír, és következésképpen olyan kérdést jelent, amelyet a Tanácsnak egy ilyen megállapodás jóváhagyása előtt

meg kell vizsgálnia. Különösen a többek között a szóban forgó területről származó különféle termékek Unióba történő kivitelének megkönnyítését célzó megállapodás esetében a Tanácsnak gondosan és pártatlanul meg kell vizsgálnia minden releváns elemet az arról való meggyőződés érdekében, hogy a kivitelre szánt termékek előállítására irányuló tevékenységeket nem a szóban forgó terület lakosságának hátrányára végzik, és azok nem járnak az alapvető jogai, köztük többek között az emberi méltósághoz, az élethez, a személyi sérthetlenséghez való jog, a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma, a foglalkozás megválasztásának szabadsága, a vállalkozás szabadsága, a tulajdonhoz való jog, a tisztességes és igazságos munkafeltételek, a gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme megsértésével.

Az ugyanis, hogy az Unió lehetővé teszi a harmadik országból származó olyan termékeknek a tagállamaiba történő kivitelét, amelyeket olyan körülmények között állítottak elő vagy szereztek, amelyek nem tartják tiszteletben azon terület lakosságának alapvető jogait, ahonnan származnak, azzal a veszéllyel jár, hogy közvetetten ösztönzi az ilyen jogsértéseket, vagy azokból hasznot szerez. Ez a megállapítás még nagyobb jelentőséggel bír egy olyan terület esetében, amelyet ténylegesen egy harmadik állam igazgat, és amely nem az ezen harmadik állam nemzetközileg elismert határain belül található. E tekintetben olyan körülmények között, amikor e harmadik államnak az általa igazgatott terület feletti szuverenitását sem az Unió és a tagállamai, sem pedig általánosabban az Egyesült Nemzetek Szervezete nem ismeri el, illetve amikor nincs semmilyen nemzetközi felhatalmazás, amely igazolná e harmadik állam jelenlétét ezen a területen, a Tanácsnak – az adott ügy összes releváns körülményének az arra vonatkozó széles mérlegelési jogkörének gyakorlása tekintetében történő vizsgálata keretében, hogy a harmadik állammal megkössön-e vagy sem egy olyan megállapodást, amely a vitatott területre is alkalmazható – magának kell meggyőződnie arról, hogy a vitatott terület e harmadik állam általi ellenőrzés alatt álló területe természeti erőforrásai kiaknázásának nem voltak-e olyan jelei, hogy az a lakosai hátrányára történik, és sérti azok alapvető jogait. Nem lehet annak megállapítására szorítkozni, hogy az említett harmadik állam feladata annak biztosítása, hogy semmilyen ilyen jellegű kiaknázásra ne kerüljön sor.

(vö. 146., 220., 227., 228., 231., 232., 241. pont)

8. Az EUMSZ 7. cikk nem támasztja alá azon érvelést, miszerint az uniós jogi aktust meg kell semmisíteni, mivel az ellentétes az Unió politikáinak koherenciájára vonatkozó, e cikkben előírt elvvel. Az Unió különböző politikái ugyanis az alapszerződések különböző rendelkezései, és az e rendelkezések alkalmazása során elfogadott jogi aktusok hatálya alá tartoznak. Valamely jogi aktusnak az Unió meghatározott területen fennálló politikájával való állítólagos ellentmondása szükségszerűen magában foglalja azt, hogy a szóban forgó jogi aktus ellentétes az e politikát meghatározó valamely rendelkezéssel, szabállyal vagy elvvel. Ez az egyedüli tény – ha bizonyított lenne – elegendőnek bizonyulna a szóban forgó aktus megsemmisítéséhez anélkül, hogy szükség lenne az EUMSZ 7. cikkre hivatkozni.

E tekintetben az azzal kapcsolatos érv, hogy az Unió bizonyos országokban fennálló helyzet tekintetében fogad el korlátozó intézkedéseket, szintén nem elegendő az Unió politikája állítólagos ellentmondásosságának bizonyításához, mivel a Tanács mérlegelési jogkörrel rendelkezik ezen a területen. Ennélfogva nem róható fel ellentmondás a Tanácsnak amiatt, hogy az egyik országban fennálló helyzetre tekintettel korlátozó intézkedéseket fogadott el, míg egy másik ország tekintetében ezt nem tette meg.

(vö. 153., 156. pont)

9. Az uniós intézmények a gazdasági külkapcsolatok terén széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. E tekintetben azon kérdést illetően, hogy köthetnek-e harmadik állammal olyan megállapodást, amely valamely vitatott területre alkalmazandó, az uniós intézmények e jogkörének elismerése annál inkább igazolt, mivel az ezen a területen alkalmazandó nemzetközi jogi szabályok és elvek összetettek és pontatlanok. Ebből következik, hogy a bírói kontrollnak szükségképpen arra a kérdésre kell

szorítkoznia, hogy a hatáskörrel rendelkező uniós intézmény a vitatott területre alkalmazandó megállapodás megkötésének jóváhagyásával elkövetett-e nyilvánvaló mérlegelési hibákat. Ennélfogva különösen akkor, amikor valamely uniós intézmény széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, annak vizsgálata során, hogy ez az intézmény elkövetett-e nyilvánvaló mérlegelési hibát, az uniós bíróságnak ellenőriznie kell, hogy ez az intézmény gondosan és pártatlanul megvizsgálta-e minden, az ügyre vonatkozó olyan tény, amely alátámasztja az abból levont következtetéseket.

(vö. 164., 223–225. pont)

10. Lásd a határozat szövegét.

(vö. 177. pont)

11. A nemzetközi jog elveivel összhangban a nemzetközi megállapodások tárgyalásáért és megkötéséért felelős európai uniós intézmények szabadon megállapodhatnak az érintett harmadik országokkal azon hatásokról, amelyeket e megállapodások rendelkezései a szerződő felek belső jogrendjében kiváltanak. Csak ha a megállapodás nem rendelkezik e kérdéssről, akkor hárul a hatáskörrel rendelkező uniós bíróságokra, hogy döntést hozzanak e kérdésben, ugyanúgy, ahogyan a megállapodások Unión belüli alkalmazásának minden más értelmezési kérdésében.

Ugyanakkor uniós bíróság az uniós jogi aktusok érvényességét csak akkor vizsgálhatja valamely nemzetközi szerződésre tekintettel, ha ez a nemzetközi szerződés természetével és rendszerével nem ellentétes. Ha a szóban forgó szerződés természete és rendszere lehetővé is teszi az uniós jogi aktus érvényességének az e szerződésben foglalt rendelkezésekre tekintettel történő vizsgálatát, még szükséges az is, hogy e szerződés azon rendelkezései, amelyekre az uniós jogi aktus érvényességének vizsgálata érdekében hivatkoznak, a tartalmuk vonatkozásában feltétel nélkülinek és kellően pontosnak tűnjenek. E feltétel akkor teljesül, ha a hivatkozott rendelkezés olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve.

E tekintetben az Egyesült Nemzetek 1982. december 10-én Montego Bay-ben aláírt tengerjogi egyezményének (Montego Bay-i egyezmény) természetével és rendszerével ellentétes, hogy az uniós bíróság ez utóbbi alapján vizsgálhassa valamely uniós jogi aktus érvényességét.

(vö. 181., 184., 185., 195. pont)

12. A felek a kereset benyújtását követően és még a tárgyalás során is előterjeszhetnek a költségekre vonatkozó kérelmet akkor is, ha ilyen kérelmet a keresetlevélben nem terjesztettek elő.

(vö. 250. pont)