



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK VÉGZÉSE (kibővített tizedik tanács)

2021. június 8.*

„Megsemmisítés iránti kereset – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Az Egyesült Királyságnak az Unióból és az Euratómból történő kilépéséről szóló megállapodás – A kilépésről szóló megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat – Az Egyesült Királyság állampolgárai – Az uniós polgárság elvesztése – Személyében való érintettség hiánya – Nem rendeleti jellegű jogi aktus – Elfogadhatatlanság”

A T-198/20. sz. ügyben,

Harry Shindler (lakóhelye: Porto d'Ascoli [Olaszország]) és a mellékletben megnevezett többi felperes¹ (képviseli őket: J. Fouchet ügyvéd)

felpereseknek

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: M. Bauer, R. Meyer és J. Ciantar, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

egyrészt a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás (HL 2020. L 29., 7. o.), másrészt a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás megkötéséről szóló, 2020. január 30-i (EU) 2020/135 tanácsi határozat (HL 2020. L 29., 1. o.) teljes vagy részleges megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott keresete tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített tizedik tanács),

tagjai: A. Kornezov elnök, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (előadó), G. Hesse és M. Stancu bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: francia.

¹ A többi felperes felsorolását csak a feleknek kézbesített változat melléklete tartalmazza.

Végzést

A jogvita előzményei

- 1 A felperesek, Harry Shindler és a mellékletben megnevezett többi felperes az Egyesült Királyság Írországbán, Spanyolországban, Franciaországban és Olaszországban lakóhellyel rendelkező állampolgárai.
- 2 2016. június 23-án az Egyesült Királyság állampolgárai népszavazás keretében az országuk Európai Unióból való kilépését támogatták.
- 3 Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága 2017. március 29-én bejelentette az Európai Tanácsnak azon szándékát, hogy az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése alapján kilép az Unióból.
- 4 2020. január 24-én az Unió és az Egyesült Királyság képviselői aláírták a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodást (HL 2020. L 29., 7. o.; a továbbiakban: kilépési megállapodás).
- 5 2020. január 30-án az Európai Unió Tanácsa elfogadta a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás megkötéséről szóló (EU) 2020/135 határozatot (HL 2020. L 29., 1. o.). E határozat 1. cikke értelmében a kilépési megállapodást a Tanács az Unió és az Európai Atomenergia-közösség nevében jóváhagyta.
- 6 2020. január 31-én az Egyesült Királyság kilépett az Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből. 2020. február 1-jén a kilépési megállapodás hatályba lépett.

Az eljárás és a felek kérelmei

- 7 A 2020. március 30-án benyújtott keresetlevéllel a felperesek a jelen keresetet terjesztették elő.
- 8 2020. április 21-én a felperesek beadványt nyújtottak be arra vonatkozóan, hogy a Törvényszék előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjesszen a Bíróság elé. 2020. április 28-án a Törvényszék elnöke úgy határozott, hogy e beadványt nem csatolja az iratokhoz.
- 9 A Törvényszék Hivatalához 2020. július 14-én benyújtott külön iratban a Tanács a Törvényszék eljárási szabályzata 130. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadhatatlansági kifogást emelt.
- 10 2020. augusztus 21-én a felperesek benyújtották a Törvényszék Hivatalához az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeiket.
- 11 Időközben a Törvényszék Hivatalához 2020. június 15-én benyújtott beadványában az Európai Bizottság kérte, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson a jelen eljárásba. A Törvényszék Hivatalához 2020. július 8-án benyújtott levelében a Tanács jelezte, hogy az említett beadvánnyal kapcsolatban nem kíván észrevételt tenni.
- 12 A Törvényszék Hivatalához 2020. augusztus 6-án benyújtott beadványában a British in Europe, francia jog szerinti egyesület kérte, hogy a jelen eljárásba a felperesek kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson. A Törvényszék Hivatalához 2020. november 26-án benyújtott levelében a Tanács a Törvényszék mérlegelésére bízta e beavatkozás esetleges megengedését.

- 13 2020. november 5-i végzésével a Törvényszék (tizedik tanács) az eljárási szabályzat 130. cikkének (7) bekezdése alapján úgy határozott, hogy az elfogadhatatlansági kifogásról az eljárást befejező határozatban dönt, a költségekről pedig nem rendelkezett.
- 14 2020. november 10-i határozatával a Törvényszék az eljárási szabályzat 28. cikke alapján az ügyet a kibővített tizedik tanács elé utalta.
- 15 A Tanács 2021. január 18-án nyújtotta be ellenkérelmét. 2021. február 11-én a kibővített tizedik tanács elnöke úgy határozott, hogy e beadványt nem küldi meg a felpereseknek.
- 16 A Törvényszék Hivatalához 2021. január 19-én benyújtott levelükben a felperesek az eljárási szabályzat 69. cikkének d) pontja alapján a jelen ügyben az eljárás felfüggesztését kérték. A Törvényszék Hivatalához 2021. február 8-án benyújtott levelében a Tanács előterjesztette az e felfüggesztés iránti kérelemre vonatkozó észrevételeit. 2021. február 10-i határozatával a kibővített tizedik tanács elnöke elutasította az említett felfüggesztés iránti kérelmet.
- 17 A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:
- elsődlegesen teljes egészében semmisítse meg a kilépési megállapodást és a 2020/135 határozatot;
 - másodlagosan részlegesen semmisítse meg a kilépési megállapodást és a 2020/135 határozatot, „amennyiben e jogi aktusok automatikusan és általánosságban [...] tesznek különbséget az uniós polgárok és az Egyesült Királyság állampolgárai között”, továbbá ily módon semmisítse meg különösen a kilépési megállapodás hatodik preambulumbekkezdését, valamint 9., 10. és 127. cikkét;
 - a Tanácsot kötelezze a költségek – beleértve 5000 [euró] összegben az ügyvédi költségeket is – viselésére.
- 18 Az elfogadhatatlansági kifogásban a Tanács azt kéri, hogy a Törvényszék:
- a keresetet mint elfogadhatatlant utasítsa el;
 - a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

A végzés útján történő határozathozatal lehetőségéről

- 19 Az eljárási szabályzat 130. cikkének (1) és (7) bekezdése értelmében, ha az alperes ezt kéri, a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve dönthet az elfogadhatatlanság tárgyában. E szabályzat 130. cikkének (6) bekezdése értelmében a Törvényszék úgy határozhat, hogy az elfogadhatatlansági kifogással kapcsolatban megnyitja az eljárás szóbeli szakaszát.
- 20 Az ítélezési gyakorlat értelmében valamely keresetnek mint elfogadhatatlannak indokolt végzéssel, ekként pedig tárgyalás mellőzésével történő elutasításának lehetőségét nem zárja ki az, hogy a Törvényszék korábban végzést fogadott el arról, hogy az eljárási szabályzat 130. cikkének (1) bekezdése alapján benyújtott kifogást az eljárást befejező határozatban bírálja el (lásd ebben az értelemben: 2008. február 19-i Tokai Europe kontra Bizottság végzés, C-262/07 P, nem tették közzé, EU:C:2008:95, 26–28. pont).

- 21 A jelen ügyben, jóllehet a Törvényszék a 2020. november 5-i végzésben úgy határozott, hogy a Tanács elfogadhatatlansági kifogásáról az eljárást befejező határozatban dönt, a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy az iratok alapján elegendő információval rendelkezik ahhoz, hogy e kifogásról végzéssel határozzon.

A kereset tárgyról

- 22 Előjáróban először is meg kell állapítani, hogy a felperesek másodlagosan a kilépési megállapodás és a 2020/135 határozat részleges megsemmisítését kérik, „amennyiben e jogi aktusok automatikusan és általánosságban [...] tesznek különbséget az uniós polgárok és az Egyesült Királyság állampolgárai között”, továbbá különösen a kilépési megállapodás hatodik preambulumbekzdésének, valamint 9., 10. és 127. cikkének megsemmisítését kérik (a fenti 17. pont második francia bekezdése).
- 23 E tekintetben a felperesek beadványainak összességéből kitűnik, hogy a részleges megsemmisítés iránti kérelmükkel lényegében a fenti 22. pontban említett jogi aktusok megsemmisítését kérik, amennyiben e jogi aktusok megfosztják az Egyesült Királyság állampolgárait – és különösen ezen állampolgárok közül azokat, akik az Unión belüli szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolták, és akik a 2016. június 23-i népszavazás során nem voltak jogosultak szavazni – az uniós polgári jogállásuktól és az e jogálláshoz kapcsolódó jogoktól.
- 24 Másodszor meg kell jegyezni, hogy a felperesek nemcsak a 2020/135 határozatnak, hanem magának a kilépési megállapodásnak a teljes vagy részleges megsemmisítését is kérik.
- 25 A kilépési megállapodás azonban nem az Unió egyoldalú aktusa, hanem egyrésről az Unió és másrésről az Egyesült Királyság között létrejött nemzetközi szerződéses jogi aktus.
- 26 Ilyen esetben az uniós bíróság által biztosítandó jogszerűségi felülvizsgálat a szóban forgó nemzetközi megállapodás végrehajtására irányuló, uniós intézmények által hozott jogi aktusra vonatkozik, nem pedig magára a nemzetközi megállapodásra (lásd ebben az értelemben: 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 286. pont). E felülvizsgálat mindazonáltal kiterjedhet e jogi aktus jogszerűségére, magára a szóban forgó nemzetközi megállapodás tartalmára tekintettel (lásd analógia útján: 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet, C-266/16, EU:C:2018:118, 51. pont).
- 27 Ezért az Unió által kötött nemzetközi megállapodással szembeni kereset elbírálása során az uniós bíróság a keresetet valójában úgy minősíti át, mint amely az e megállapodás megkötését jóváhagyó határozat ellen irányul (lásd ebben az értelemben: 1994. augusztus 9-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-327/91, EU:C:1994:305, 13–17. pont).
- 28 Következésképpen a keresetet át kell minősíteni úgy, mint amely kizárólag a 2020/135 határozat ellen irányul (a továbbiakban: megtámadott határozat).

Az elfogadhatatlansági kifogásról

- 29 A Tanács azt állítja, hogy a kereset elfogadhatatlan, mivel a felperesek nem rendelkeznek keresetösségi joggal a megtámadott határozattal szemben. Ugyanis, először is, a felperesek nem címzettjei e határozatnak. Másodszor, a felpereseket az említett határozat nem érinti személyükben. Harmadszor, a megtámadott határozat egyrészt végrehajtási intézkedéseket tartalmaz, másrészt pedig nem rendeleti jellegű jogi aktus.

- 30 A felperesek vitatják az elfogadhatatlansági kifogást. Egyrészt arra hivatkoznak, hogy a megtámadott határozat közvetlenül és személyükben érinti őket, másrészt pedig, hogy e határozat olyan rendeleti jellegű jogi aktus, amely őket közvetlenül érinti, és nem von maga után végrehajtási intézkedéseket.
- 31 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében bármely természetes vagy jogi személy az e cikk első és második bekezdésében említett feltételek mellett megsemmisítés iránti keresetet indíthat háromfajta jogi aktus, azaz először is a neki címzett jogi aktusok, másodszor az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok, harmadszor pedig az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.
- 32 A jelen ügyben a kereset részleges átminősítésére tekintettel (a fenti 28. pont) a felperesek keresetösségi jogát kizárólag a megtámadott határozatra tekintettel kell értékelni. Ugyanakkor az ítélezési gyakorlatnak megfelelően (a fenti 26. pont) ezen értékelés céljából figyelembe kell venni a kilépési megállapodás jellegét és tartalmát.
- 33 Először is meg kell állapítani, hogy a felperesek nem címzettjei sem a megtámadott határozatnak, sem a kilépési megállapodásnak. Ebből következik, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének első fordulata alapján nem rendelkeznek jogorvoslathoz való joggal, amit egyébként nem is vitatnak.
- 34 E körülmények között meg kell vizsgálni, hogy a felperesek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második és harmadik fordulatában előírt egyik vagy másik eset alapján rendelkeznek-e jogorvoslati joggal.

A felpereseknek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulatára tekintettel fennálló keresetösségi jogáról

- 35 Emlékeztetni kell arra, hogy egyrészt a közvetlen érintettség, másrészt pedig a személyében való érintettség EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második tagmondata által előírt feltételei kumulatívak (lásd: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 75. és 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).
- 36 A jelen ügy körülményei között először is azt kell megvizsgálni, hogy a felperesek személyében való érintettségére vonatkozó második feltétel teljesül-e.
- 37 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélezési gyakorlatból következik, hogy ahhoz, hogy valamely természetes vagy jogi személyt személyében érintettnek lehessen tekinteni azon jogi aktus által, amelynek nem címzettje, az szükséges, hogy e jogi aktus e személyre sajátos jellemzői vagy egy őt minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozzon, és ezért egy ilyen határozat címzettjéhez hasonló módon egyénítse őt (1963. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet, 25/62, EU:C:1963:17, 223. pont; 2018. március 13-i European Union Copper Task Force kontra Bizottság ítélet, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 93. pont).
- 38 Következésképpen az a körülmény, hogy azon jogalanyok, akikkel szemben valamely intézkedés alkalmazandó, szám szerint vagy akár egyedileg többé-kevésbé pontosan meghatározhatók, semmi esetre sem jelenti, hogy e jogalanyokat ezen intézkedés által személyükben érintettnek kell tekinteni, amennyiben ezen alkalmazásra a szóban forgó intézkedésben meghatározott objektív jogi vagy ténybeli helyzet folytán kerül sor (2001. november 22-i Antillean Rice Mills kontra Tanács ítélet, C-451/98, EU:C:2001:622, 52. pont; 2018. március 13-i European Union Copper Task Force kontra Bizottság ítélet, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 94. pont).

- 39 Hasonlóképpen az a körülmény, hogy egy normatív aktus a hatálya alá tartozó különböző jogalanyokra eltérő, egyedi hatással bírhat, nem alkalmas arra, hogy e jogalanyokat a többi érintett személytől megkülönböztesse, mivelhogy ez az aktus objektíven meghatározott helyzetben alkalmazandó (2000. február 22-i ACAV és társai kontra Tanács ítélet, T-138/98, EU:T:2000:45, 66. pont; 2008. december 3-i RSA Security Ireland kontra Bizottság végzés, T-227/06, EU:T:2008:547, EU:T:2008:547, 59. pont).
- 40 Ugyanakkor az, hogy valamely rendelkezés – mivel valamennyi érintett személyre alkalmazandó – jellegénél és hatályánál fogva általános érvényű, még nem zárja ki, hogy közülük egyeseket személyükben is érinthet (2006. június 22-i Belgium és Forum 187 kontra Bizottság ítélet, C-182/03 és C-217/03, EU:C:2006:416, 58. pont; 2009. április 23-i Sahlstedt és társai kontra Bizottság ítélet, C-362/06 P, EU:C:2009:243, 29. pont).
- 41 Ha ugyanis valamely jogi aktus annak elfogadásakor azonosított vagy azonosítható személyek csoportját érinti a csoport tagjaira jellemző szempontok alapján, e személyeket e jogi aktus azért érintheti személyükben, mert a személyek meghatározott köréhez tartoznak. Ez különösen így van abban az esetben, ha az említett jogi aktus az e személyek által az elfogadását megelőzően megszerzett jogokat módosítja (lásd ebben az értelemben: 2008. március 13-i Bizottság kontra Infront WM ítélet, C-125/06 P, EU:C:2008:159, 71. és 72. pont; 2014. február 27-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet, C-132/12 P, EU:C:2014:100, 59. pont).
- 42 A jelen ügyben a felperesek lényegében azt állítják, hogy a megtámadott határozat őket közvetlenül és személyükben érinti, mivel megfosztja őket uniós polgári jogállásuktól és az e jogálláshoz kapcsolódó jogoktól, különösen a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogtól, valamint az európai parlamenti választásokon és a lakóhelyük szerinti tagállam önkormányzati választásain való aktív és passzív választójogtól.
- 43 Közelebbről, személyükben való érintettségük igazolása érdekében a felperesek kifejtik, hogy az Egyesült Királyság azon állampolgárainak első korlátozott köréhez tartoznak, akik gyakorolták az Unión belüli szabad mozgáshoz való jogukat (az „általános brit lakosság” 2%-a). Ezenfelül az Egyesült Királyság azon állampolgárainak még korlátozottabb második köréhez is tartoznak, akik ráadásul több mint tizenöt éven keresztül az Egyesült Királyság területén kívül tartózkodtak, és emiatt az egyesült királysági törvényhozási választások során, valamint a 2016. június 23-i népszavazás során a „15 éves szabály” (15 years rule) alapján megfosztották őket választójoguktól (a „brit lakosság” 1,2%-a). A választójogtól való ezen megfosztás megakadályozta őket abban, hogy az uniós polgári jogállásuk fenntartásához meghatározó szavazásokon részt vegyenek.
- 44 A felperesek kifejtik továbbá, hogy mindegyiküket jelentős mértékben és sajátos módon érinti uniós polgári jogállásuk és az ahhoz kapcsolódó jogok elvesztése. E tekintetben azon következményekre hivatkoznak, amelyekkel számukra az uniós polgári jogállás és az e jogálláshoz kapcsolódó jogok különböző jellemzőik miatti elvesztése járna, mint például:
- második világháborús veterán (egy felperes);
 - „a »15 éves szabály« áldozata” (öt felperes);
 - azon személyek, akiket megakadályoztak abban, hogy a 2020-as francia önkormányzati választásokon szavazzanak vagy jelöltek legyenek (öt felperes);
 - azon személy, aki szakmai tevékenységének Gibraltáron történő gyakorlása során érintett (egy felperes);
 - a magán- és családi életben érintett személyek (két felperes);
 - a tulajdonhoz való jog kapcsán érintett személyek (négy felperes);

- azon személyek, akik az Egyesült Királyság által folyósított öregségi nyugdíjuk után új járulék- vagy adófizetési kötelezettség alá tartoznak (hét felperes);
 - az Unió területére való belépésre vagy ott-tartózkodásra vonatkozó új formai követelmények hatálya alá tartozó személyek (három felperes).
- 45 Először is meg kell állapítani, hogy a felperesek azon érvelése, amely az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulata szerinti keresetösségi joguk alátámasztására irányul, azon az előfeltevésen alapul, amely szerint a megtámadott határozat uniós polgári jogállásuk és az e jogálláshoz kapcsolódó jogok „ elvesztését ” vagy „ megszüntetését ” vonja maga után.
- 46 E tekintetben kétségtelenül igaz, hogy sem a megtámadott határozat, sem a kilépési megállapodás nem vonja vissza kifejezetten az Egyesült Királyság állampolgárainak uniós polgári jogállását és az e jogálláshoz kapcsolódó jogokat.
- 47 Ugyanakkor a kilépési megállapodás szövegéből és rendszeréből – és különösen hatodik preambulumbekkezdéséből, 2. cikke b)–d) pontjából, 10. cikke (1) bekezdésének a)–d) pontjából, valamint általánosságban „A polgárok jogai” című második részének egészéből – egyértelműen következik, hogy e megállapodás az Egyesült Királyság állampolgárait érinti, ideértve azokat is, akik az Egyesült Királyság Unióból való kilépésének időpontjában uniós polgárok voltak, valamint azon személyeket is, akik nem rendelkeztek – vagy ezen időponttól kezdve már nem rendelkeztek – uniós polgári minőséggel. Így az említett megállapodás nem írja elő az uniós polgári jogállás, valamint az e jogálláshoz kapcsolódó jogok összességének az Egyesült Királyság állampolgárai számára történő fenntartását.
- 48 Márpedig hangsúlyozni kell, hogy az uniós polgári jogállás elvesztése vagy megszűnése vitathatatlanul jelentős hatással lehet az Unióból kilépő valamely tagállam állampolgárainak jogaira nézve (lásd ebben az értelemben: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet, C-621/18, EU:C:2018:999, 64. pont). Az ilyen tagállam azon állampolgárait, akik egy másik tagállamba települtek, még inkább érintheti a származásuk szerinti tagállam Unióból való kilépése néha hosszú idő óta fennálló kapcsolataik miatt, mind személyes, mind szakmai és gazdasági szempontból (2020. június 16-i Walker és társai kontra Parlament és Tanács végzés, T-383/19, nem tették közzé, EU:T:2020:269, 41. pont).
- 49 Ugyanakkor a személyükben való érintettség feltételét illetően és a fenti 37. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a felpereseknek kell igazolniuk, hogy a megtámadott határozat, amennyiben megfosztja őket uniós polgári jogállásuktól és az e jogálláshoz kapcsolódó jogoktól, sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzettekhez hasonló módon egyéníti őket.
- 50 E tekintetben először is nem vitatott, hogy a kilépési megállapodás, különösen mivel nem írja elő az Egyesült Királyság állampolgárai uniós polgári jogállásának fenntartását, ezen állam valamennyi állampolgárára alkalmazandó, és így általános hatályú.
- 51 Ebből következik, hogy a megtámadott határozat, amely a kilépési megállapodást beilleszti az uniós jogrendbe, maga is általános hatályú aktus, és így módon a felpereseket az Egyesült Királyság állampolgáraiként fennálló objektív jellemzőjük miatt érinti.
- 52 Másodszor, a felperesek által hivatkozott, a fenti 43. pontban említett és az Egyesült Királyság olyan állampolgárainak sajátos csoportjaihoz való tartozásra alapított körülmények, akik az Unión belüli szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolták, és akik közül egyeseket ráadásul az e tagállam által szervezett szavazásokon a választójoguktól megfosztottak, nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy a felperesek a fenti 41. pontban említett ítélkezési gyakorlat értelmében vett személyek korlátozott köréhez tartoznak.

- 53 A megtámadott határozatot ugyanis, amennyiben megfosztja az Egyesült Királyság állampolgárait uniós polgári jogállásuktól és az e jogálláshoz kapcsolódó jogoktól, egyrészt nem az Egyesült Királyság állampolgárai felperesek által hivatkozott sajátos csoportjainak tagjaira jellemző szempontok alapján fogadták el, másrészt pedig e határozat nem fosztja meg e személyeket az e csoportok tagjaira nézve sajátos vagy kizárólagos szerzett jogtól. Éppen ellenkezőleg, a fenti 51. pontban kifejtettekéből következik, hogy az uniós polgári jogállás és az e jogálláshoz kapcsolódó jogok állítólagos elvesztése valamennyi objektíven meghatározott személyre, azaz az Egyesült Királyság valamennyi állampolgárára alkalmazandó, függetlenül a lakóhelyük szerinti tagállamtól (lásd analógia útján: 2020. június 16-i Walker és társai kontra Parlament és Tanács végzés, T-383/19, nem tették közzé, EU:T:2020:269, 52. és 53. pont).
- 54 E feltételek mellett és a fenti 38. és 39. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően azok a körülmények egyrészt, hogy az Egyesült Királyság állampolgárainak felperes által hivatkozott csoportjaihoz tartozó személyek szám szerint vagy akár egyedileg többé-kevésbé pontosan meghatározhatók, és másrészt e személyeket az Egyesült Királyság más állampolgáraihoz képest még inkább érintheti az uniós polgári jogállás és az e jogálláshoz kapcsolódó jogok állítólagos elvesztése, önmagukban nem jelenthetik azt, hogy e személyeket a megtámadott határozat által személyükben érintettnek kell tekinteni (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2020. június 16-i Walker és társai kontra Parlament és Tanács végzés, T-383/19, nem tették közzé, EU:T:2020:269, 43, 45. és 46. pont).
- 55 Harmadszor, az egyes felperesek által személyesen hivatkozott és a fenti 44. pontban felsorolt különböző jellemzők legfeljebb olyan konkrét, eltérő és adott esetben jelentős hatásokat támaszthatnak alá, amelyekkel mindegyikük számára az uniós polgári jogállás és az e jogálláshoz kapcsolódó jogok állítólagos elvesztése járhat. Ezzel szemben e jellemzők egyike sem alkalmas annak bizonyítására, hogy e jogállás és az említett jogálláshoz kapcsolódó jogok elvesztése olyan rendkívüli és sajátos következményekkel járna a felperesek számára, amelyek őket a fenti 37. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében minden más személyhez képest egyénítenék a címzettekhez hasonló módon.
- 56 Negyedszer, a felperesek nem terjesztettek elő olyan bizonyítékot, amely alkalmas lenne annak bizonyítására, hogy a megtámadott határozatnak az uniós polgári jogállás és az e jogálláshoz kapcsolódó jogok állítólagos elvesztésén kívüli elemei személyükben érintenék őket.
- 57 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a felpereseket személyükben nem érinti a megtámadott határozat. Következésképpen anélkül, hogy meg kellene vizsgálni, hogy a felpereseket közvetlenül érinti-e ez a határozat, nem rendelkeznek keresetösségi joggal az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulata alapján.

A felpereseknek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulatára tekintettel fennálló keresetösségi jogáról

- 58 Emlékeztetni kell arra, hogy először is a vitatott jogi aktus rendeleti jellegéhez, másodszer a felperesek közvetlen érintettségéhez, harmadszor pedig az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulatában előírt végrehajtási intézkedések hiányához kapcsolódó feltételek kumulatívak (lásd ebben az értelemben: 2020. november 19-i Buxadé Villalba és társai kontra Parlament végzés, T-32/20, nem tették közzé, EU:T:2020:552, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 59 A jelen ügy körülményei között először is azt kell megvizsgálni, hogy a megtámadott határozat rendeleti jellegére vonatkozó első feltétel teljesül-e.
- 60 Emlékeztetni kell arra, hogy a „rendeleti jellegű jogi aktusoknak” az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett fogalma szűkebb körű, mint az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének első és második fordulatában használt „jogi aktusok” fogalma. Ennélfogva e

fogalom nem vonatkozhat minden általános hatályú jogi aktusra, hanem az ilyen jellegű jogi aktusoknak csak egy szűkebb kategóriájára utal (2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58. pont).

- 61 Következésképpen a „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalma egyrészt általános hatályú jogi aktusokra vonatkozik, másrészt nem foglalja magában a jogalkotási aktusokat (lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60. és 61. pont).
- 62 A jelen ügyben először is a felek helyesen értenek egyet abban, hogy a megtámadott határozat általános hatályú nem jogalkotási aktus.
- 63 Egyrészt ugyanis nem vitatott, hogy a megtámadott határozat általános hatályú aktus (a fenti 51. pont).
- 64 Másrészt emlékeztetni kell arra, hogy valamely jogi aktus csak akkor minősíthető uniós jogalkotási aktusnak, ha azt a Szerződések olyan rendelkezése alapján fogadták el, amely kifejezetten hivatkozik vagy a rendes jogalkotási eljárásra vagy a különleges jogalkotási eljárásra (2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet, C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 62. pont). A jelen ügyben a megtámadott határozatot az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése alapján fogadták el. Márpedig meg kell állapítani, hogy bár e rendelkezés pontosítja, hogy a valamely tagállam kilépésének szabályait meghatározó megállapodást az Unió nevében a Tanács köti meg minősített többséggel eljárva, az Európai Parlament egyetértését követően, nem hivatkozik kifejezetten sem a rendes jogalkotási eljárásra, sem pedig a különleges jogalkotási eljárásra. Ebből következik, hogy a megtámadott határozat nem minősíthető jogalkotási aktusnak.
- 65 Másodszor, a felek nem értenek egyet abban, hogy milyen következtetéseket kell levonni abból a tényből, hogy a megtámadott határozat általános hatályú nem jogalkotási aktus. A felperesek szerint e határozat csak rendeleti jellegű jogi aktus lehet. A Tanács szerint az említett határozat nem jogalkotási aktus, és nem is rendeleti jellegű jogi aktus.
- 66 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítéletben (C-583/11 P, EU:C:2013:625) a Bíróság nem mondta ki, hogy a „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalma magában foglal minden általános hatályú nem jogalkotási aktust.
- 67 Kétségtől eltekintve emlékeztetni kell arra, hogy egy későbbi ítéletben a Bíróság elvetette azt az értelmezést, amely szerint léteznek olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok, amelyek nem tartoznak az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalmába. Következésképpen a Bíróság úgy ítélte meg, hogy e fogalom kiterjed minden általános hatályú nem jogalkotási aktusra (lásd ebben az értelemben: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 24. és 28. pont).
- 68 Meg kell azonban állapítani, hogy a 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) alapjául szolgáló ügyben a vitatott jogi aktus állami támogatások tárgyában hozott bizottsági határozat volt. Jóllehet e határozat általános hatályú volt amiatt, hogy nemzeti rendszerekről döntött, igazgatási jellegűnek minősült, és azt egyedül a Bizottság fogadta el, a Tanács és a Parlament beavatkozása nélkül. Ebben az összefüggésben a Bizottság által akkor képviselt álláspontot, amely szerint az említett határozat a „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalmába nem tartozó, általános hatályú nem jogalkotási aktus, semmilyen módon nem igazolja az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik fordulatának szövege, keletkezéstörténete vagy akár célja, amint arra a Bíróság ezen ítélet 24–27. pontjában rámutatott.

- 69 Ezzel szemben a Bíróságnak még nem volt alkalma megvizsgálni, hogy valamely nemzetközi megállapodás megkötését jóváhagyó határozatokat, és különösen a valamely tagállam kilépésének szabályait meghatározó megállapodás megkötését jóváhagyó határozatokat az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett rendeleti jellegű jogi aktusoknak kell-e minősíteni.
- 70 E körülmények között meg kell vizsgálni, hogy a „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalma kiterjed-e az ilyen határozatokra is.
- 71 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy mint minden, az Unió által kötött nemzetközi megállapodás, az uniós intézményekre a valamely tagállam kilépésének szabályait meghatározó megállapodás is kötelező, és e megállapodásokat elsőbbség illeti meg az ezen intézmények által hozott jogi aktusokkal szemben (lásd analógia útján: 2015. január 13-i Tanács és Bizottság kontra Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe ítélet, C-404/12 P és C-405/12 P, EU:C:2015:5, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 72 Az Unió által kötött nemzetközi megállapodásoknak a másodlagos joggal szembeni ezen elsőbbségéből az következik, hogy a kilépési megállapodás a jogforrási hierarchiában magasabb szinten helyezkedik el, mint a többi általános hatályú, akár jogalkotási, akár rendeleti jellegű jogi aktus.
- 73 Ebből következik, hogy a megtámadott határozat a kilépési megállapodásban szereplő olyan szabályokat vezet be az uniós jogrendbe, amelyek elsőbbséget élveznek a jogalkotási és rendeleti jellegű aktusokkal szemben, és amelyek ennél fogva nem lehetnek rendeleti jellegűek.
- 74 Másodszor, figyelembe véve az elfogadási eljárását és az Unió által kötött más nemzetközi megállapodásokhoz való hasonlóságát, az ilyen megállapodást külső szempontból egyenértékűnek kell tekinteni azzal, amit belső szempontból egy jogalkotási aktus jelent (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2017. július 26-i 1/15 [EU-Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 146. pont).
- 75 A kilépési megállapodást ugyanis a Tanács az Unió nevében kötötte meg, a Parlament egyetértését követően, az EUSZ 50. cikk (2) bekezdésében előírt eljárásnak megfelelően. Mivel ezen eljárásban részt vesz a Tanács és a Parlament, közelít az EUMSZ 289. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott és az EUMSZ 21. cikk (2) és (3) bekezdésében, az EUMSZ 22. cikk (1) és (2) bekezdésében, az EUMSZ 23. cikk második bekezdésében, az EUMSZ 24. cikk első bekezdésében, az EUMSZ 25. cikk második bekezdésében és az EUMSZ 228. cikk (4) bekezdésében említett rendes és különleges jogalkotási eljárásokhoz, amelyek alapján e két intézmény az uniós polgári jogálláshoz kapcsolódó jogokra vonatkozó rendelkezéseket fogadhat el.
- 76 Ebből következik, hogy a megtámadott határozat a kilépési megállapodásban szereplő olyan szabályokat vezet be az uniós jogrendbe, amelyeket a jogalkotási aktusban szereplőkhöz hasonlóan különösen nagy fokú demokratikus legitimáció jellemez. Márpedig pontosan a Tanács és a Parlament részvételét előíró eljárás szerint elfogadott jogszabály különösen nagy fokú demokratikus legitimációja indokolja azon feltételek könnyítésének hiányát, amelyek mellett a magánszemélyek a jogalkotási aktusokkal szembeni megsemmisítés iránti keresetet nyújthatnak be (lásd ebben az értelemben: Kokott főtanácsnok Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa, C-583/11 P, EU:C:2013:21, 38. pont).
- 77 Egyébiránt az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik fordulatának számos nyelvi változatában a „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalma inkább a végrehajtó hatalom aktusaira, mint a törvényhozó hatalom aktusaira utal (lásd ebben az értelemben: Kokott főtanácsnok Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa, C-583/11 P, EU:C:2013:21, 41. pont).

Márpedig egy nemzetközi megállapodás vagy valamely tagállam kilépésének szabályait meghatározó megállapodás megkötését jóváhagyó határozat, mint amilyen a megtámadott határozat, nem hasonlítható a végrehajtó hatalom aktusához.

- 78 Harmadszor következetlen és paradox lenne könnyíteni azon feltételeken, amelyek mellett a magánszemélyek megsemmisítés iránti keresetet nyújthatnak be a megtámadott határozattal szemben, azt rendeleti jellegű jogi aktusnak minősítve. Az ilyen könnyítés ugyanis azzal a következménnyel járna, hogy a magánszemélyek könnyebben vitathatnának egy adott jogszabályt abban az esetben, ha az egy olyan nemzetközi megállapodásban szerepel, mint a kilépési megállapodás, majd azt az uniós jogrendbe a szóban forgó megállapodás megkötését jóváhagyó olyan határozat útján vezetik be, mint a megtámadott határozat, mint abban az esetben, ha ugyanaz a jogszabály egy azonos tartalmú és a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogalkotási aktusban szerepel.
- 79 Negyedszer, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik fordulatainak keletkezéstörténetéből kitűnik, hogy az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet, majd a Lisszaboni Szerződés szerzőinek sem állt szándékukban könnyíteni a valamely nemzetközi megállapodás megkötését jóváhagyó határozatok – mint például többek között a valamely tagállam kilépésének szabályait meghatározó megállapodás megkötését jóváhagyó határozatok – ellen magánszemélyek által benyújtott keresetek elfogadhatósági feltételein. Közelebbről, az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet előkészítő munkálataiból – és különösen III-365. cikkének (4) bekezdéséből, amelynek tartalmát az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szó szerint átvette – egyáltalán nem tűnik ki, hogy az említett szerzők azt kívánták volna, hogy az ilyen határozatokat e két cikk értelmében vett „rendeleti jellegű jogi aktusoknak” minősítsék.
- 80 E körülmények között az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett „rendeleti jellegű jogi aktusok” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az nem foglalja magában a valamely nemzetközi megállapodás megkötését jóváhagyó határozatokat, mint amilyenek különösen a valamely tagállam kilépésének szabályait meghatározó megállapodás megkötését jóváhagyó határozatok.
- 81 Ennélfogva a megtámadott határozat nem minősíthető az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett rendeleti jellegű jogi aktusnak.
- 82 A fentiekből következik, hogy anélkül, hogy vizsgálni kellene, hogy a megtámadott határozat közvetlenül érinti-e a felpereseket, és hogy tartalmaz-e végrehajtási intézkedéseket, a felperesek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata alapján nem rendelkeznek keresetösségi joggal.
- 83 Ebből következik, hogy a Tanács megalapozottan állítja, hogy a felperesek nem rendelkeznek keresetösségi joggal. Következésképpen az elfogadhatatlansági kifogásnak helyt kell adni, és a keresetet mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

A beavatkozási kérelmekről

- 84 Az eljárási szabályzat 142. cikkének (2) bekezdése értelmében a beavatkozás okafigyottá válik, ha a Törvényszék a keresetlevél elfogadhatatlanságát állapítja meg. Mivel a jelen ügyben a Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította, a Bizottság és a British in Europe által benyújtott beavatkozási kérelmekről már nem szükséges határozni.

A költségekről

- 85 Először is, az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felpereseket, mivel pervesztesek lettek, a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell saját költségeiken felül a Tanács költségeinek viselésére is, a beavatkozási kérelmekkel összefüggésben felmerült költségek kivételével.
- 86 Másodszor, az eljárási szabályzat 144. cikkének (10) bekezdése értelmében, ha az alapügyben a beavatkozási kérelemről történő határozathozatalt megelőzően befejeződik az eljárás, a beavatkozást kérelmező, valamint a felperes és az alperes maga viseli a beavatkozási kérelmével összefüggésben felmerült saját költségeit. A jelen ügyben a felperesek, a Tanács, a Bizottság és a British in Europe maga viseli a beavatkozási kérelmével összefüggésben felmerült saját költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített tizedik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) A Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasítja.
- 2) Az Európai Bizottság és a British in Europe beavatkozási kérelméről már nem szükséges határozni.
- 3) A Törvényszék Harry Shindlert és a mellékletben megnevezett többi felperest kötelezi saját költségeiken felül az Európai Unió Tanácsa részéről felmerült költségek viselésére, a beavatkozási kérelmekkel összefüggésben felmerült költségek kivételével.
- 4) H. Shindler és a mellékletben megnevezett többi felperes, a Tanács, a Bizottság, valamint a British in Europe maga viseli a beavatkozási kérelmével összefüggésben felmerült saját költségeit.

Luxembourg, 2021. június 8.

E. Coulon
hivatalvezető

A. Kornezov
elnök