A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2024. október 4.*

„Fellebbezés – Külső tevékenység – Nemzetközi megállapodások – Az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, és másrészről a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló euro-mediterrán megállapodás – E megállapodás 1. és 4. jegyzőkönyvének módosításáról szóló megállapodás – Megállapodás megkötéséről szóló jogi aktus – A nemzetközi jognak a második megállapodás Nyugat-Szaharára való alkalmazhatóságával történő megsértésére vonatkozó állítások – Megsemmisítés iránti kereset – Elfogadhatóság – Perképesség – Kereshetőségi jog – Feltétel, miszerint a vitatott intézkedésnek a felperest bizonyos esetekben közvetlenül és személyében kell érintenie – A szerződések relatív hatályának elve – Az önrendelkezés elve – Önkormányzattal nem rendelkező területek – Az ENSZ Alapokmányának 73. cikke – Az Európai Unió Tanácsának mérlegelési mozgástere – Nemzetközi szokásjog – Az uniós jog általános elvei – Önkormányzattal nem rendelkező terület önrendelkezéshez való joggal rendelkező népének harmadik személyként való beleegyezése valamely nemzetközi megállapodásba”

A C-779/21. P. és C-799/21. P. sz. egyesített ügyekben,

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart és B. Eggers, meghatalmazotti minőségben, később: A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart és B. Eggers, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek a C-779/21. P. sz. ügyben,

támogatja:

a **Spanyol Királyság** (képviselik: L. Aguilera Ruiz és A. Gavela Llopis, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél a fellebbezési eljárásban,

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2021. december 14-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

a **Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario)** (képviseli: G. Devers avocat)

felperes az elsőfokú eljárásban,

* Az eljárás nyelve: francia.

az **Európai Unió Tanácsa**

alperes az elsőfokú eljárásban,

a **Francia Köztársaság** (képviselik kezdetben: J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères és T. Stéhelin, meghatalmazotti minőségben, később: G. Bain, B. Herbaut, M. T. Stéhelin és B. Travard, meghatalmazotti minőségben),

a **Confédération marocaine de l'agriculture és du développement rural (Comader)** (képviselik: N. Angelet, G. Forwood és A. Hublet avocats, valamint N. Forwood BL)

beavatkozó felek az elsőfokú eljárásban,

és

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik kezdetben: F. Naert és V. Piessevaux, meghatalmazotti minőségben, később: F. Naert, A. Nowak-Salles és V. Piessevaux, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek a C-799/21. P. sz. ügyben,

támogatják:

a **Belga Királyság** (képviselik kezdetben: J.-C. Halleux, C. Pochet és M. Van Regemorter, meghatalmazotti minőségben, később: C. Pochet és M. Van Regemorter, meghatalmazotti minőségben),

a **Spanyol Királyság** (képviselik: L. Aguilera Ruiz és A. Gavela Llopis, meghatalmazotti minőségben),

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Szíjjártó K., meghatalmazotti minőségben),

a **Portugál Köztársaság** (képviselik: P. Barros da Costa és A. Pimenta, meghatalmazotti minőségben),

a **Szlovák Köztársaság** (képviseli kezdetben: B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben, később: S. Ondrášiková, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek a fellebbezési eljárásban,

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2021. december 16-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

a **Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario)** (képviseli: G. Devers avocat)

felperes az elsőfokú eljárásban,

a **Francia Köztársaság** (képviselik kezdetben: J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères és T. Stéhelin, meghatalmazotti minőségben, később: G. Bain, B. Herbaut, M. T. Stéhelin és B. Travard, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: A. Bouquet, F. Castillo de la Torre és A. Stobiecka-Kuik, meghatalmazotti minőségben, később: A. Bouquet, D. Calleja Crespo és A. Stobiecka-Kuik, meghatalmazotti minőségben),

a **Confédération marocaine de l'agriculture és du développement rural (Comader)** (képviselik: N. Angelet, G. Forwood és A. Hublet avocats, valamint N. Forwood BL)

beavatkozó felek az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Csehi Z. és O. Spineanu-Matei tanácselnökök, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (előadó), M. L. Arastey Sahún és M. Gavalec bírák,

főtanácsnok: T. Ćapeta,

hivatalvezető: C. Di Bella tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. október 23-i és 24-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2024. március 21-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésével az Európai Bizottság (C-779/21 P), illetve az Európai Unió Tanácsa (C-799/21 P) az Európai Unió Törvényszéke 2021. szeptember 29-i Front Polisario kontra Tanács ítéletének (T-279/19, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2021:639) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítélettel a Törvényszék megsemmisítette az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó euromediterrán megállapodás 1. és 4. jegyzőkönyvének módosításáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodás megkötéséről szóló, 2019. január 28-i (EU) 2019/217 tanácsi határozatot (HL 2019. L 34., 1. o.; a továbbiakban: vitatott határozat).

2 A C-799/21. P. sz. ügyben a Tanács másodlagosan azt is kéri, hogy a Bíróság tartsa fenn a vitatott határozat joghatásait a meghozandó ítélet kihirdetésétől számított tizenkét hónapos időszakra.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

Az ENSZ Alapokmánya

3 Az Egyesült Nemzetek Szervezetének San Franciscóban 1945. június 26-án aláírt Alapokmányának (kihirdette: az 1956. évi I. törvény; a továbbiakban: az ENSZ Alapokmánya) 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az Egyesült Nemzetek célja, hogy:

[…]

2. a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket foganatosítson;

[…]”

4 Az ENSZ Alapokmányának „Az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó nyilatkozat” című XI. fejezete tartalmazza annak 73. cikkét, amely a következőképpen rendelkezik:

„Az Egyesült Nemzeteknek azok a tagjai, amelyek olyan területek igazgatásáért vállalták vagy készek vállalni a felelősséget, amely területek népei az önkormányzat teljes mértékét még nem érték el, elismerik e területek lakossága érdekei elsőbbségének alapelvét. Magasztos megbízatásnak tekintik azt a kötelességüket, hogy a nemzetközi békének és biztonságnak a jelen alapokmánnyal létesített rendje keretében e területek lakosságának jólétét tőlük telhetőleg előmozdítsák

[…]”

A Bécsi Egyezmény

5 A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-én Bécsben megkötött Bécsi Egyezmény *(Recueil des traités des Nations unies*, 1155. kötet, 331. o., kihirdette: az 1987. évi 12. tvr.; a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) utolsó preambulumbekezdése szerint az egyezmény részes felei „megerősítik, hogy a nemzetközi szokásjog szabályai továbbra is irányadóak lesznek az [említett] egyezmény rendelkezései által nem szabályozott kérdésekben”.

6 Ugyanezen egyezménynek „Az egyezmény hatályán kívül eső nemzetközi megállapodások” című 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az a tény, hogy az egyezmény hatálya nem terjed ki az államok és a nemzetközi jog más alanyai közötti, vagy a nemzetközi jog ezen más alanyai közötti, illetve a nem írásos formában kötött nemzetközi megállapodásokra, nem érinti:

[…]

b) az egyezményben foglalt minden olyan szabálynak ezekre történő alkalmazását, [amelynek] a nemzetközi jog alapján az egyezménytől függetlenül alávethetők;

[…]”

7 A Bécsi Egyezmény 29. cikke, amelynek címe „A szerződések területi hatálya”, a következőket írja elő:

„Amennyiben a szerződésből eltérő szándék nem tűnik ki és ilyen szándék más módon sem állapítható meg, a szerződés mindegyik részes felet teljes területére nézve kötelezi.”

8 Ezen egyezménynek a „Harmadik államra vonatkozó általános szabály” című 34. cikke kimondja:

„A szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre.”

9 Az említett egyezménynek a „Harmadik állam számára kötelezettségeket megállapító szerződések” című 35. cikke értelmében:

„Harmadik állam számára a szerződés valamely rendelkezése csak akkor teremt kötelezettséget, ha a szerződésben részes felek szándéka arra irányul, hogy a rendelkezés kötelezettséget állapítson meg és a harmadik állam ezt a kötelezettséget kifejezetten, írásban elfogadja.”

10 Ugyanezen egyezménynek a „Harmadik állam számára jogokat megállapító szerződések” című 36. cikke szerint:

„1. A szerződés valamely rendelkezése harmadik állam számára akkor teremt jogokat, ha a részes felek szándéka arra irányul, hogy e rendelkezéssel a harmadik államnak, vagy államok csoportjának, amelyhez a harmadik állam tartozik, vagy valamennyi államnak e jogokat megadják és a harmadik állam ebbe beleegyezik. A harmadik állam beleegyezését mindaddig vélelmezni kell, amíg az ellenkezője nem tűnik ki, feltéve, hogy a szerződés másképpen nem rendelkezik.

2. Annak az államnak, amely az 1. bekezdésnek megfelelő jogával él, e jogot olyan feltételek mellett kell gyakorolnia, ahogy azt a szerződés előírja, vagy ahogy ezt a szerződéssel összhangban megállapították.”

A társulási megállapodás

11 2000. március 1-jén hatályba lépett az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló, Brüsszelben 1996. február 26-án aláírt euro-mediterrán megállapodás (HL 2000. L 70., 2. o., a továbbiakban: társulási megállapodás).

12 E megállapodás 1. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Társulás jön létre egyrészről [az Európai Közösség és az Európai Szén- és Acélközösség] és annak tagállamai, másrészről Marokkó között.”

(2) E megállapodás céljai:

– megfelelő keret biztosítása a Felek közötti politikai párbeszédhez, amely szoros kapcsolatok kialakítását teszi lehetővé minden olyan területen, amelyet az ilyen párbeszédhez megfelelőnek tekintenek,

– a feltételek megteremtése az áruk, szolgáltatások és tőke kereskedelmének fokozatos liberalizálásához,

– a Felek között a kereskedelem és a harmonikus gazdasági és társadalmi kapcsolatok bővítésének elősegítése, nevezetesen párbeszéden és együttműködésen keresztül, hogy elősegítse Marokkó és a marokkói nép fejlődését és prosperitását,

– a Maghreb-országok integrációjának előmozdítása Marokkó és a régió más országai közötti kereskedelem és együttműködés elősegítése révén,

– a gazdasági, társadalmi, kulturális és pénzügyi együttműködés elősegítése.”

13 Az említett megállapodás 16. cikke értelmében:

„A[z Európai Közösség és az Európai Szén- és Acélközösség] és Marokkó fokozatosan, egyre nagyobb mértékben liberalizálja az egymással folytatott mezőgazdasági és halászati termékek kereskedelmét.”

14 Ugyanezen rendelet 94. cikke kimondja:

„E megállapodást egyrészről azon területeken kell alkalmazni, amelyeken az Európai Közösséget létrehozó és az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés alkalmazandó, az e szerződésekben meghatározott feltételekkel, másrészről a Marokkói Királyság területén.”

A jogvita előzményei

15 A jelen eljárásban a jogvitának a megtámadott ítélet 1–53. pontjában kifejtett előzményeit a következőképpen lehet összefoglalni.

Nemzetközi háttér

16 Nyugat-Szahara egy északnyugat-afrikai terület, amelyet a Spanyol Királyság a XIX. század végén gyarmatosított, és amely később spanyol tartomány lett. 1963-ban az Egyesült Nemzetek Szervezete a Spanyol Királyság által igazgatott, az ENSZ Alapokmányának 73. cikke értelmében vett, önkormányzattal nem rendelkező területként felvette „azon területek előzetes jegyzéké[re], amelyekre a gyarmati országoknak és népeknek nyújtandó függetlenségről szóló nyilatkozat vonatkozik (az ENSZ Közgyűlésének 1514. (XV) sz. határozata)”. Az ezen Alapokmány 73. cikkének e) pontja alapján szolgáltatott információk szerint mind a mai napig szerepel az önkormányzattal nem rendelkező területeknek az ENSZ főtitkára által összeállított listáján.

17 1966. december 20-án az ENSZ Közgyűlése az 1500. plenáris ülésén elfogadta az Ifni és a spanyol szaharai kérdésről szóló 2229. (XXI) sz. határozatot, amelyben „[m]egerősít[ette] Spanyol Szahara […] népének az [ENSZ] Közgyűlésének 1514. (XV) sz. határozata szerinti, az önrendelkezéshez való elidegeníthetetlen jogát”, és felszólította a Spanyol Királyságot, hogy az igazgatásért felelős

hatalomként „a lehető legrövidebb időn belül […] határozza meg egy olyan népszavazás megszervezésének részletes szabályait, amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének égisze alatt tartanak majd annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a terület őslakosainak az önrendelkezéshez való joguk szabad gyakorlását”.

18 1970. október 24-én az ENSZ Közgyűlése az 1883. plenáris ülésén elfogadta a 2625. (XXV) sz. határozatot, amelyben jóváhagyta „az ENSZ Alapokmányával összhangban az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés nemzetközi jogi alapelveiről szóló nyilatkozatot”, amelynek szövegét csatolták az említett határozathoz. E nyilatkozat „ünnepélyesen rögzíti” különösen a „népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvét”.

19 A Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) 1973. május 10-én Nyugat-Szaharában létrehozott szervezet. Alapító okiratának 1. cikke szerint „nemzeti felszabadítási mozgalom”, amelynek tagjai „a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság egész területén a teljes függetlenség és a szaharai nép szuverenitásának visszaszerzése érdekében küzdenek”.

20 1974. augusztus 20-án a Spanyol Királyság levelében arról tájékoztatta az ENSZ főtitkárát, hogy e szervezet égisze alatt népszavazást kíván tartani, hogy lehetővé tegye Nyugat-Szahara népének az önrendelkezési jog gyakorlását.

21 1975. október 16-án a Nemzetközi Bíróság (NB) az ENSZ fő bírói szerveként, az ENSZ Közgyűlésének felkérésére a Nyugat-Szahara dekolonizációját érintő munkálatai keretében „Nyugat-Szahara” tanácsadó véleményt adott (*CIJ Recueil* 1975, 12. o.; a továbbiakban: Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó vélemény). E vélemény 162. pontjában az NB a következőket állapította meg:

„[Az NB] tudomására hozott körülmények és információk bizonyították honossági jogi kötelékek fennállását a spanyol gyarmatosítás időpontjában a marokkói szultán és a Nyugat-Szahara területén fennálló törzsek között. Ezen információk alátámasztják továbbá olyan jogok, így egyes földdel kapcsolatos jogok fennállását, amelyek jogi kötelékeket alkottak [az NB] értelmezése szerinti mauritániai entitás és Nyugat-Szahara területe között. [Az NB] ezzel szemben azt állapítja meg, hogy a tudomására hozott körülmények és információk nem támasztják alá területi szuverenitásra utaló viszony fennállását egyrészről Nyugat-Szahara területe, és másrészről a Marokkói Királyság, vagy a mauritániai entitás között. [Az NB] tehát nem állapította meg olyan jellegű jogi kötelékek fennállását, amelyek módosítják [az ENSZ Közgyűlése 1514. (XV) sz. határozatának] Nyugat-Szahara dekolonizációját illető alkalmazását, és különösen az önrendelkezéshez való jog elvének alkalmazását, amely a terület lakosságának akarata szabad és őszinte kifejezésének köszönhető. […]”

22 A Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó vélemény 163. pontjában az NB különösen a következőket mondta ki:

„[Az NB-nek] az I. kérdést illetően az az álláspontja, […] hogy Nyugat-Szahara (Rio de Oro és Sakiet el Hamra) nem volt uratlan terület *(terra nullius)* a Spanyolország általi gyarmatosítás idején; […] a II. kérdést illetően […], hogy a területnek a Marokkói Királysággal a jelen vélemény 162. pontjában leírt jellegű jogi kapcsolatai voltak, [valamint], hogy a területnek a mauritániai entitással a jelen vélemény 162. pontjában leírt jellegű jogi kapcsolatai voltak.”

23 A Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadói vélemény közzétételének napján tartott beszédében a marokkói király megállapította, hogy „mindenki elismerte, hogy [Nyugat-]Szahara a Marokkói Királysághoz tartozik”, és hogy a marokkóiaknak „békésen el kell foglalniuk a területet”, és ehhez békés felvonulás megszervezését szorgalmazta.

24 1975. november 6-án az ENSZ Biztonsági Tanácsa az 1854. plenáris ülésén elfogadta a Nyugat-Szaharáról szóló 380. (1975) sz. határozatot, melyben „[e]lítél[te] a [meghirdetett] felvonulás végrehajtását”, és „[a] [Marokkói Királyságot] felszólít[otta] arra, hogy Nyugat-Szahara területéről azonnal vonja vissza [az említett] felvonulás valamennyi résztvevőjét”.

25 1976. február 26-án a Spanyol Királyság arról tájékoztatta az ENSZ főtitkárát, hogy ezen időponttól kezdődően a Nyugat-Szahara területén való jelenlétét megszünteti, illetve ezentúl úgy tekinti, hogy mentesül az e terület igazgatásával kapcsolatos valamennyi nemzetközi jellegű felelősség alól.

26 Időközben fegyveres konfliktus bontakozott ki e régióban a Marokkói Királyság, a Mauritániai Iszlám Köztársaság és a Front Polisario között. E körülmények között Nyugat-Szahara lakosságának egy része, főként a szaharai néphez tartozó, elmenekült e konfliktus elől, és algériai területen található táborokban talált menedéket a nyugat-szaharai határ közelében.

27 A Spanyol Királyság Nyugat-Szahara területén való jelenlétének megszüntetését követő napon a Front Polisario bejelentette a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság megalakulását. E köztársaságot a mai napig sem az Európai Unió, sem a tagállamai nem ismerték el.

28 1976. április 14-én a Marokkói Királyság egy Nyugat-Szahara területének felosztásáról szóló szerződést kötött a Mauritániai Iszlám Köztársasággal, és annektálta az e szerződés által neki juttatott területrészt. 1979. augusztus 10-én a Mauritániai Iszlám Köztársaság békemegállapodást kötött a Front Polisarióval, amelynek alapján lemondott minden területi követeléséről Nyugat-Szahara tekintetében. E megállapodás megkötését követően a Marokkói Királyság átvette az ellenőrzést a mauritániai erők által kiürített területen.

29 Az ENSZ Közgyűlése 1979. november 21-én a 75. plenáris ülésén elfogadta a nyugat-szaharai kérdésről szóló 34/37. sz. határozatot, amelyben „az [ENSZ] Alapokmányának […] és az 1514. (XV) sz. határozat[a] céljainak megfelelően megerősít[ette] Nyugat-Szahara népének az önrendelkezéshez és a függetlenséghez való elidegeníthetetlen jogát”, „[h]atározottan elítél[te] a Nyugat-Szahara Marokkó által történő folyamatos megszállásából eredő helyzet súlyosbodását”, „[n]yomatékosan kérte Marokkót arra, hogy ez utóbbi is vegyen részt a béke megteremtésében, és vessen véget Nyugat-Szahara területe megszállásának”, és „[e]bben a tekintetben javasol[ta], hogy a [Front Polisario], Nyugat-Szahara népének képviselője, teljeskörűen vegyen részt a nyugat-szaharai kérdésre vonatkozó igazságos, tartós és végleges politikai megoldás bármely módon történő keresésében, az [ENSZ] határozatainak és nyilatkozatainak megfelelően”. Ezt a határozatot az ENSZ Közgyűlésének az 1980. november 11-én az 56. plenáris ülésén elfogadott 35/19. sz. határozat követte. E határozat 10. pontjában az ENSZ Közgyűlése „[n]yomatékosan felhívta Marokkót és a nyugat-szaharai nép képviselőjeként működő [Front Polisariót] arra, hogy kezdjenek közvetlen tárgyalásokat Nyugat-Szahara kérdésének végleges rendezése érdekében”.

30 A konfliktus a Marokkói Királyság és a Front Polisario között folytatódott, míg 1988. augusztus 30-án a felek lényegében elfogadták a többek között az ENSZ főtitkárától származó rendezési javaslatokat, amelyek előírták különösen a fegyverszünet bejelentését, valamint az ENSZ ellenőrzése alatt az önrendelkezésről szóló népszavazás megtartását. Mivel azonban nem született politikai megoldás, a harcok 2020-ban kiújultak.

31 Az ENSZ Biztonsági Tanácsa – többek között a tűzszünet ellenőrzése és a népszavazás megszervezésében való segítségnyújtás érdekében – 1991 áprilisában létrehozta a nyugat-szaharai népszavazást felügyelő ENSZ-missziót (a továbbiakban: MINURSO), amelynek megbízatását minden évben meghosszabbítják, és amely a mai napig működik. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai rendszeresen elismerték, hogy bárminemű politikai megoldásnak „az [ENSZ] Alapokmányában lefektetett elveknek és céloknak megfelelő megállapodások keretében [kell biztosítania] Nyugat-Szahara népének önrendelkezését” [lásd legutóbb az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2023. október 30-i 2703. (2023) sz. határozatának 4. pontját].

32 A népszavazást mindeddig nem tartották meg, és Nyugat-Szahara területének legnagyobb részét a Marokkói Királyság ellenőrzi, amely területet a Marokkói Királyság által épített és a marokkói hadsereg által felügyelt homokfal választja el a terület többi részétől, amelyet a Front Polisario ellenőriz.

A társulási megállapodás, a liberalizációs megállapodás és jogkövetkezményeik

33 A társulási megállapodás 2000. március 1-jei hatálybalépését követően több jegyzőkönyvet kötöttek meg e megállapodáshoz, és módosították azokat. Így az Európai Unió és a Marokkói Királyság 2010. december 13-án Brüsszelben (Belgium) levélváltás formájában megkötötte az Európai Unió és a Marokkói Királyság között a mezőgazdasági és a feldolgozott mezőgazdasági termékekre, a halakra és a halászati termékekre vonatkozó kölcsönös liberalizációs intézkedésekről, továbbá az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló euromediterrán megállapodás módosításáról, valamint az ahhoz csatolt 1., 2. és 3. jegyzőkönyvnek és azok mellékleteinek felváltásáról szóló megállapodást (HL 2012. L 241., 4. o., a továbbiakban: liberalizációs megállapodás). E megállapodást az Unió nevében a 2012. március 8-i 2012/497/EU tanácsi határozat (HL 2012. L 241., 2. o.) hagyta jóvá.

34 A Front Polisario 2012. november 19-én a 2012/497 határozat megsemmisítése iránt keresetet indított a Törvényszék előtt, többek között azt állítva, hogy a Tanács többször megsértette a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeit, mivel az említett határozattal jóváhagyta a liberalizációs megállapodás Nyugat-Szahara területére történő alkalmazását. A 2015. december 10-i Front Polisario kontra Tanács ítéletben (T-512/12, EU:T:2015:953) a Törvényszék megsemmisítette a 2012/497 határozatot annyiban, amennyiben az jóváhagyta a liberalizációs megállapodás Nyugat-Szaharára való alkalmazását, azzal az indokkal, hogy a Tanács nem teljesítette azon kötelezettségét, hogy e határozat elfogadása előtt megvizsgálja az adott eset minden körülményét, mivel nem vizsgálta meg, hogy az e területről származó, az Unióba exportált termékek kiaknázását nem a szóban forgó terület lakosságának hátrányára végzik-e, és az nem jár-e az érintett személyek alapvető jogainak megsértésével.

35 A Tanács 2016. február 19-i fellebbezése alapján eljáró Bíróság a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletben (C-104/16 P, EU:C:2016:973) hatályon kívül helyezte a 2015. december 10-i Front Polisario kontra Tanács ítéletet (T-512/12, EU:T:2015:953), és mint elfogadhatatlant elutasította a Front Polisario Törvényszékhez benyújtott keresetét. E tekintetben

a Bíróság helyt adott a második fellebbezési jogalapnak, amely azon alapult, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a Front Polisario kereshetőségi jogának elemzése során, konkrétabban pedig az arra alapított kifogásnak, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a liberalizációs megállapodás alkalmazandó Nyugat-Szaharára. A Bíróság többek között megállapította, hogy az Unió és a Marokkói Királyság közötti kapcsolatokban alkalmazandó önrendelkezés elve szerint, és Nyugat-Szahara – amely az ENSZ Alapokmány 73. cikke értelmében önkormányzattal nem rendelkező terület – népét ezen elv alapján megillető önrendelkezéshez való jog szerint az említett terület valamennyi államétól elkülönülő jogállással rendelkezik, ideértve a Marokkói Királyságét is. A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a társulási megállapodás 94. cikkében szereplő „Marokkói Királyság területe” kifejezés nem értelmezhető úgy, hogy Nyugat-Szahara e megállapodás területi hatálya alá tartozik.

36 E következtetés levonása érdekében a Bíróság a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletében (C-104/16 P, EU:C:2016:973) arra a körülményre is támaszkodott, hogy Nyugat-Szahara népét a szerződések relatív hatályának elve értelmében vett „harmadik személynek” kell tekinteni. E harmadik személy belegyezése szükséges ugyanis ahhoz, hogy a társulási megállapodás végrehajtása e harmadik személyt e minőségében érinthesse abban az esetben, ha Nyugat-Szahara területe az említett megállapodás hatálya alá tartozik, anélkül hogy meg kellene határozni azt, hogy annak végrehajtása számára hátrányokat okoz, vagy ellenkezőleg, előnyöket biztosít. Márpedig a Bíróság megállapította, hogy a 2015. december 10-i Front Polisario kontra Tanács ítéletből (T-512/12, EU:T:2015:953) nem tűnik ki, hogy Nyugat-Szahara népe kinyilvánította volna beleegyezését a társulási megállapodás tekintetében.

A vitatott megállapodás és a vitatott határozat

37 A 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletet követően a Tanács a 2017. május 29-i határozatával felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy az Unió nevében tárgyalásokat kezdjen a Marokkói Királysággal a Marokkóból származó mezőgazdasági és feldolgozott mezőgazdasági termékekre, halakra és halászati termékekre az Európai Unióba történő behozatalkor alkalmazandó rendelkezésekre vonatkozó 1. jegyzőkönyvet, valamint a „származó termékek” fogalmának meghatározására és a közigazgatási együttműködés módszereire vonatkozó 4. jegyzőkönyvet módosító nemzetközi megállapodás megkötése érdekében. A tárgyalások megkezdésére adott felhatalmazás keretében a Tanács azt kérte a Bizottságtól, hogy egyrészt gondoskodjon arról, hogy a tervezett nemzetközi megállapodással érintett lakosságot megfelelően vonják be, másrészt értékelje az említett megállapodás által Nyugat-Szahara fenntartható fejlődésére gyakorolt lehetséges hatásokat, többek között a helyi lakosságot érintő előnyöket és a természeti erőforrások kiaknázásának az érintett területekre gyakorolt hatását.

38 Miután a Bizottság 2018. június 11-i jelentésében beszámolt a vámkedvezmény-rendszer Nyugat-Szaharából származó termékekre való kiterjesztéséből Nyugat-Szahara lakossága számára származó előnyökre és az e lakossággal erről folytatott konzultációra vonatkozóan általa folytatott konzultációkról és általa végzett elemzésről, 2018. október 25-én Brüsszelben aláírta az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó euromediterrán megállapodás 1. és 4. jegyzőkönyvének módosításáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodást (HL 2019. L 34., 4. o.; a továbbiakban: vitatott megállapodás).

39 A vitatott megállapodásban szereplő mindkét levél harmadik-kilencedik bekezdése a következőképpen szól:

„A jelen megállapodás megkötése nem sérti sem az [Unió] Nyugat-Szahara jogállásával kapcsolatos álláspontját, sem a Marokkói Királyság e térséggel kapcsolatos álláspontját.

A két Fél újólag megerősíti, hogy támogatja az Egyesült Nemzetek keretében zajló folyamatot, valamint a főtitkár arra irányuló erőfeszítéseit, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elveknek és célkitűzéseknek megfelelően és a [ENSZ Biztonsági Tanácsának] határozatai alapján végleges politikai megoldás valósuljon meg.

Az [Unió] és a Marokkói Királyság megállapodott arról, hogy a társulási megállapodás 4. jegyzőkönyve után a szöveg a következő együttes nyilatkozattal egészül ki:

»Együttes nyilatkozat [a társulási megállapodás] 1. és 4. jegyzőkönyvének alkalmazásáról«

1. A Marokkói Királyság vámhatóságai által ellenőrzött, Nyugat-Szaharából származó termékekre az Európai Unió által a társulási megállapodás hatálya alá tartozó termékekre biztosított kereskedelmi kedvezményekkel megegyező kereskedelmi kedvezmények vonatkoznak.

2. A 4. jegyzőkönyv értelemszerűen alkalmazandó az 1. bekezdésben említett termékek származó státusának meghatározására, beleértve a származás igazolását is.

3. Az európai uniós tagállamok és a Marokkói Királyság vámhatóságai felelnek a 4. jegyzőkönyv e termékekre történő alkalmazásának biztosításáért.«

Az [Unió] és a Marokkói Királyság újólag megerősítik azon kötelezettségvállalásukat, hogy a jegyzőkönyveket a társulási megállapodásnak az alapvető szabadságok és az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezéseivel összhangban alkalmazzák.

A nyilatkozat beillesztése az [Unió] és a Marokkói Királyság között régóta fennálló, többek között az ez utóbbi részére biztosított kiemelt státusszal szentesített kiemelt partnerségen, valamint a Feleknek az e partnerség elmélyítésére és kiterjesztésére irányuló közös óhaján alapul.

E partnerségi szellemben, valamint annak érdekében, hogy a Felek értékelhessék a jelen megállapodásnak különösen a fenntartható fejlődésre kifejtett hatását, többek között az érintett lakosság számára jelentkező előnyök és az érintett területek természeti erőforrásainak kiaknázása tekintetében, az [Unió] és a Marokkói Királyság megállapodtak arról, hogy a társulási bizottság keretében legalább évente egyszer kölcsönösen információt cserélnek.

Ennek az értékelésnek a konkrét feltételei a Társulási Bizottság általi elfogadásuk érdekében a későbbiekben – legkésőbb a jelen megállapodás hatálybalépése után két hónappal – kerülnek meghatározásra.”

40 2019. január 28-án a Tanács elfogadta a vitatott határozatot.

41 A vitatott határozat (3)–(10) preambulumbekezdése értelmében:

„(3) Az Unió nem befolyásolja a Nyugat-Szahara végleges jogállására vonatkozó, az Egyesült Nemzetek Szervezete keretei között folytatott politikai párbeszédet, és több alkalommal következetesen megerősítette, hogy elkötelezett a Nyugat-Szaharára – amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezete felvett az önkormányzattal nem rendelkező területek listájára, és amelynek jelentős része jelenleg a Marokkói Királyság igazgatása alatt áll – vonatkozó vitarendezésre. […]

(4) A társulási megállapodás hatálybalépése óta behozatalra kerültek az Unióba olyan, Nyugat-Szaharából származó és igazoltan marokkói származású termékek, amelyek az említett megállapodás vonatkozó rendelkezéseiben előírt vámkedvezményekben részesültek.

(5) A Bíróság a [2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletében (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] azonban pontosította, hogy a társulási megállapodás csak a Marokkói Királyság területére vonatkozott, az önkormányzattal nem rendelkező területnek minősülő Nyugat-Szaharára nem.

(6) Ügyelni kell arra, hogy az évek során kialakult kereskedelmi forgalomban ne keletkezzen zavar, ugyanakkor megfelelő garanciákat kell létrehozni a nemzetközi jog, beleértve az emberi jogok védelmére és az érintett területek fenntartható fejlődésére vonatkozóan. A Tanács 2017. május 29-én felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy a Nyugat-Szaharából származó termékeknek a társulási megállapodásban előírt vámkedvezményekben részesítésére vonatkozó jogalap létrehozása érdekében, a Bíróság [2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletével (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] összhangban tárgyalásokat kezdeményezzen a Marokkói Királysággal. Kizárólag az [Unió] és a Marokkói Királyság közötti megállapodással biztosítható, hogy a Nyugat-Szaharából származó termékek behozatala preferenciális származású legyen, mivel kizárólag a marokkói hatóságok tudnak gondoskodni a szóban forgó kedvezmények biztosításához szükséges szabályok betartásáról.

(7) A Bizottság értékelte egy ilyen megállapodásnak a fenntartható fejlődésre kifejtett lehetséges hatásait, többek között a nyugat-szaharai termékekre biztosított vámkedvezményekből fakadóan a nyugat-szaharai érintett népesség számára jelentkező előnyök és hátrányok tekintetében, valamint az érintett területek természeti erőforrásainak kiaknázására kifejtett hatásokat. […]

(8) […] [E]bből az értékelésből az következik, hogy a társulási megállapodás által a Nyugat-Szaharából származó termékekre előírt vámkedvezmények biztosításából a nyugat-szaharai gazdaság számára jelentkező előnyök, valamint különösen a jelentős gazdasági katalizátorhatás és az így kiváltott társadalmi fejlődés összességében meghaladja a konzultációs folyamatok során felmerült hátrányokat, többek között a természeti erőforrások […] kiterjedt felhasználását […].

(9) Úgy értékelték, hogy a vámkedvezményeknek a Nyugat-Szaharából származó termékekre történő kiterjesztése összességében pozitív hatást fog gyakorolni az érintett lakosságra. […]

(10) Figyelemmel a Bíróság [2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletében (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] megfogalmazott, a beleegyezésre vonatkozó megállapításokra, a Bizottság az Európai Külügyi Szolgálattal [(EKSZ)] együtt minden indokolható és megvalósítható lépést megtett a jelen lehetőségekhez mérten az érintett lakosság megfelelő bevonása érdekében abból a célból, hogy megbizonyosodjon affelől, hogy az érintett lakosság beleegyezését adja a megállapodáshoz. Széleskörű konzultációkat folytattak, és a konzultációkban részt vett érdekelt szociális, gazdasági és politikai szereplők többsége a társulási megállapodás szerinti vámkedvezmények Nyugat-Szaharára történő kiterjesztése mellett foglalt állást. Azok, akik elvetették a vámkedvezmények kiterjesztését alapvetően úgy vélték, hogy az ilyen megállapodás a Nyugat-Szahara területével kapcsolatos marokkói álláspontot támogatja. Ugyanakkor e megállapodás nem vonja maga után Marokkó Nyugat-Szahara feletti szuverenitásának elismerését. Az Unió egyébiránt – megerősített erőfeszítésekkel – a továbbiakban is támogatni fogja az Egyesült Nemzetek Szervezetének égisze alatt megkezdett és folytatott békés vitarendezési folyamatot.”

42 A vitatott határozat 1. cikkének első bekezdése úgy rendelkezik, hogy a vitatott megállapodás az Unió nevében jóváhagyásra kerül. E megállapodás 2019. július 19-én lépett hatályba (HL 2019. L 197., 1. o.).

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

43 A Front Polisario a Törvényszék Hivatalánál 2019. április 27-én nyilvántartásba vett keresetlevelével keresetet indított a vitatott határozat megsemmisítése iránt.

44 A Törvényszék a megtámadott ítélettel megsemmisítette a vitatott határozatot és úgy ítélte meg, hogy e határozat joghatásait az Európai Unió Bírósága alapokmánya 56. cikkének első bekezdésében előírt határidőt meg nem haladó időszakra, vagy ha e határidőn belül fellebbezést nyújtanak be, a Bíróság e fellebbezést elbíráló ítéletének a kihirdetéséig fenntartja.

45 Először is a Törvényszék megvizsgálta az említett keresettel szemben – a Francia Köztársaság, a Bizottság és a Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural (Comader) által támogatott – Tanács által elsődlegesen felhozott két elfogadhatatlansági kifogást, amelyek közül az egyik a Front Polisario uniós bíróságok előtti perképességének hiányán, a másik pedig a vitatott határozattal szembeni kereshetőségi jogának hiányán alapult, a megtámadott ítélet 79–114., illetve 133–238. pontjában pedig elutasította azokat.

46 Másodszor, miután elutasította a Front Polisario által a kérelmeinek alátámasztása érdekében hivatkozott, a Tanácsnak a vitatott határozat elfogadására vonatkozó hatáskörének hiányára alapított első megsemmisítési jogalapot, a Törvényszék a megtámadott ítélet 251–236. pontjában megvizsgálta a harmadik, lényegében arra alapított megsemmisítési jogalapot, hogy a Tanács megsértette a Bíróság által az önrendelkezés elvéből és a szerződések relatív hatályának elvéből levezetett, és a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletben (C-104/16 P, EU:C:2016:973), valamint a 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítéletben (C-266/16, EU:C:2018:118) pontosított követelményeknek való megfelelésre vonatkozó kötelezettségét. A megtámadott ítélet 391. pontjában a Törvényszék azt a következtetést vonta le, hogy a vitatott határozat elfogadásával a Tanács nem vette kellőképpen figyelembe a Nyugat-Szahara helyzetével kapcsolatos valamennyi releváns körülményt, és tévesen állapította meg, hogy mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak eldöntése tekintetében, hogy meg kell-e felelni annak a követelménynek, amely szerint a vitatott megállapodásban nem részes harmadik

személyként e terület népének ki kell fejeznie a megállapodás alkalmazásába való beleegyezését azzal az értelmezéssel összhangban, amelyet a Bíróság a szerződések relatív hatályának elvére vonatkozóan az önrendelkezés elvével összefüggésben elfogadott.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

47 A Bíróság elnöke a 2022. február 15-i határozatával az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából elrendelte a C-779/21. P. és a C-799/21. P. sz. ügy egyesítését.

48 A Bíróság elnöke 2022. május 27-i határozatával engedélyezte, hogy a Spanyol Királyság a Bizottság kérelmeinek támogatása végett a C-779/21. P. sz. ügybe beavatkozzon.

49 A Bíróság elnöke 2022. május 27-i határozatával engedélyezte, hogy a Spanyol Királyság, Magyarország, a Portugál Köztársaság és a Szlovák Köztársaság a Tanács kérelmeinek támogatása végett a C-799/21. P. sz. ügybe beavatkozzon.

50 A Bíróság elnöke 2022. június 13-i határozatával engedélyezte a Belga Királyság számára, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása végett a C-799/21. P. sz. ügyben beavatkozzon. E tagállam azonban később nem vett részt az eljárás írásbeli szakaszában.

51 Fellebbezésében a Bizottság (C-779/21. P. sz. ügy) azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– utasítsa el a Front Polisario által első fokon benyújtott keresetet, vagy ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az ügy érdemben való eldöntését a per állása nem engedi meg, utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé; és

– a Front Polisariót kötelezze mindkét eljárás összes költségének viselésére, ideértve a fellebbező költségeit is.

52 Fellebbezésében a Tanács (C-799/21. P. sz. ügy) azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– határozzon véglegesen a fellebbezés tárgyát képező kérdésekben, és utasítsa el a Front Polisario által benyújtott keresetet;

– a Front Polisariót kötelezze a jelen fellebbezés és a T-279/19. sz. ügy költségeinek a viselésére; és

– másodlagosan tartsa fenn a vitatott határozat joghatásait a meghozandó ítélet kihirdetésétől számított tizenkét hónapos időszakra.

53 A Front Polisario azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést, és

– a Bizottságot kötelezze a Front Polisario részéről a jelen ügyben felmerült összes költség viselésére; és

– a Tanácsot kötelezze a Front Polisario részéről a jelen ügyben és a Törvényszék előtt elsőfokon felmerült összes költség viselésére.

54 A Francia Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– véglegesen határozzon a jelen fellebbezés tárgyát képező kérdésekről és utasítsa el a Front Polisario keresetét, vagy ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az ügy érdemben való eldöntését a per állása nem engedi meg, utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé; és

– másodlagosan, a Tanács és a Bizottság által felhozott indokok alapján tartsa fenn a vitatott határozat joghatásait a meghozandó ítélet kihirdetésétől számított tizenkét hónapos időszakra.

55 A Comader azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– nyilvánítsa a Front Polisario keresetét elfogadhatatlannak, vagy legalábbis megalapozatlannak; és

– a Front Polisariót kötelezze a költségek viselésére.

56 A Spanyol Királyság azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a Bizottság C-779/21. P. sz. ügyben, valamint a Tanács C-799/21. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezésnek. A Belga Királyság, Magyarország, a Portugál Köztársaság és a Szlovák Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a Tanács fellebbezésének.

A fellebbezésekről

57 Fellebbezésük alátámasztására a C-779/21. P. sz. ügy fellebbezője, a Bizottság, illetve a C-799/21. P. sz. ügy fellebbezője, a Tanács öt, illetve négy jogalapra hivatkozik. A C-779/21. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezés első három jogalapja és a C-799/21. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezés első két jogalapja azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a Front Polisario által hozzá benyújtott kereset elfogadhatóságát illetően, míg a C-779/21. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezés negyedik és ötödik jogalapja, valamint a C-799/21. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezés harmadik és negyedik jogalapja pedig azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot e kereset megalapozottságának vizsgálata során.

A C-779/21. P. sz. ügyben felhozott első és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott első, a Front Polisario perképességének hiányára alapított fellebbezési jogalapról

A felek érvei

58 A Tanács és a Bizottság első jogalapjával azt kifogásolja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 90–114. pontjában elismerte a Front Polisario uniós bíróság előtti perképességét.

59 E két intézmény, akárcsak a Francia Köztársaság és a Comader, többek között lényegében azt állítja, hogy a Front Polisario sem a nemzetközi jog, sem az uniós jog szerint nem rendelkezik jogi személyiséggel. Ezenkívül vitatják, hogy a hatékony bírói jogvédelem elvére hivatkozni lehetne annak elismerése érdekében, hogy a Front Polisario perképességgel rendelkezik a Törvényszék előtt a nyugat-szaharai nép önrendelkezéshez való jogának védelme érdekében, ez ugyanis azzal a kockázattal járna, hogy elfogadhatóvá tenne minden, az uniós bíróság mint „belső” bíróság elé terjesztett keresetet, még akkor is, ha e kereset olyan nemzetközi jogalany által indított, a nemzetközi jog hatálya alá tartozó nemzetközi jogvitára vonatkozik, amelyet nem lehet nemzetközi bíróság elé terjeszteni. A Tanács szerint a hatékony bírói jogvédelemhez való jog nem foglalja magában az uniós bírósághoz való olyan egyetemes hozzáférést, amely elvonatkoztat az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében meghatározott elfogadhatósági feltételektől.

60 Ezenkívül a Bizottság szerint, amint az a megtámadott ítélet 91. és 92. pontjában megállapításra került, bár a Front Polisario kétségtelenül részt vesz Nyugat-Szahara területe végleges státuszát érintő kérdés „politikai megoldásában”, szem előtt kell tartani az ENSZ Közgyűlése által hozott, a Törvényszék által hivatkozott és a jelen ítélet 29. pontjában említett 34/37. sz. határozat jelentőségét. E határozat kétségtelenül a Front Polisario mint a nyugat-szaharai nép „képviselőjének” részvételét javasolja az e területre vonatkozó konfliktus politikai rendezésében. E határozat – bár kötelező erővel nem rendelkezik – ugyanakkor előzménye annak, hogy a nyugat-szaharai lakosság helyi képviseletének valamilyen formája közvetlen és általános választójogon alapuló választások révén létrejöjjön. Az Unió kizárólag az ENSZ szintjén zajló békefolyamat egyik „féleként” ismerte el a Front Polisariót, és továbbra is meglehetősen bizonytalan a nyugat-szaharai nép azon pontos aránya, amely jelenleg úgy tekinti, hogy a Front Polisario képviseli őt.

61 A Tanács úgy véli, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a „jogi személy” EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett fogalmának kiterjesztő értelmezését fogadta el, amely nem veszi figyelembe a Front Polisario nemzetközi jog szerinti szerepének és reprezentativitásának korlátait, továbbá a megtámadott ítélet 103. pontjában elutasította a Tanács ezzel kapcsolatos érveit. A Törvényszék tévesen állapította meg, hogy az, hogy a Front Polisario reprezentativitással rendelkezik a vita ENSZ szintjén történő politikai rendezésének folyamatában, igazolja, hogy „jogi személynek” minősüljön abból a célból, hogy vitathassa egy olyan megállapodás megkötésére vonatkozó határozat érvényességét, amely nincs hatással e vita megoldására. A Front Polisario nemzetközi szintű szerepe arra korlátozódik, hogy a nyugat-szaharai nép képviselőjeként részt vegyen az ENSZ égisze alatt folytatott, Nyugat-Szahara végleges jogállásáról szóló tárgyalásokon, összhangban az ENSZ Közgyűlésének a jelen ítélet 29. pontjában említett 34/37. sz. határozatával. Az, hogy az uniós intézmények elismerik, hogy az ENSZ keretében folytatott tárgyalások tárgyát képező vita van folyamatban, egyáltalán nem jelenti azt, hogy az Unió vagy intézményei a Front Polisariót tárgyalópartnerként ismernék el, mivel az Unió nem részese e tárgyalásoknak.

62 A Front Polisario cáfolja ezt az érvelést.

A Bíróság álláspontja

63 Amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 82. és 83. pontjában lényegében emlékeztetett, noha az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerint bármely természetes vagy jogi személy az e cikk első és második bekezdésében említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket, a Bíróság már elismerte a jogalanyok uniós bíróságok előtti perképességét is, függetlenül attól, hogy azok a belső jog szerinti jogi személyeknek minősülnek-e.

64 Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 84. pontjában megállapította, ez volt a helyzet többek között akkor, ha egyrészt a szóban forgó jogalany kellő reprezentativitással rendelkezett azon személyek tekintetében, akiknek az uniós jogból eredő jogait állítólagosan védte, valamint az ugyanezen jog által meghatározott jogviszonyok keretében történő eljáráshoz szükséges önállósággal és felelősséggel bírt, másrészt pedig azt az intézmények az e jogokkal kapcsolatos tárgyalások során tárgyalópartnerként ismerték el (lásd ebben az értelemben: 1974. október 8-i Union syndicale – Service public européen és társai kontra Tanács ítélet, 175/73, EU:C:1974:95, 9–17. pont; 1974. október 8-i Syndicat général du personnel des organismes européens kontra Bizottság ítélet, 18/74, EU:C:1974:96, 5–13. pont).

65 Amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 85. pontjában rámutatott, ugyanez volt a helyzet akkor is, amikor az uniós intézmények e jogalanyt önálló, saját jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező jogalanyként kezelték. A koherencia és az igazságosság ugyanis megköveteli az ilyen jogalany perképességének elismerését a jogait korlátozó intézkedések vagy az intézmények által vele szemben hozott kedvezőtlen határozatok vitatása érdekében (lásd ebben az értelemben: 1982. október 28-i Groupement des Agences de voyages kontra Bizottság ítélet, 135/81, EU:C:1982:371, 9–11. pont; 2007. január 18-i PKK és KNK kontra Tanács ítélet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, 107–112. pont; 2017. június 15-i Al-Faqih és társai kontra Bizottság ítélet, C-19/16 P, EU:C:2017:466, 40. pont).

66 A Törvényszék egyébiránt a megtámadott ítélet 86. pontjában helyesen emlékeztetett arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a „jogi személynek” az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében használt fogalmát nem lehet megszorítóan értelmezni (lásd ebben az értelemben: 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács [Harmadik állam érintettsége] ítélet, C-872/19 P, EU:C:2021:507, 44. pont).

67 A jelen ügyben meg kell állapítani, amint azt a főtanácsnok is tette indítványának 82. pontjában, hogy a Front Polisario önmagát felszabadító mozgalomként megjelölő mozgalom, amely azért jött létre, hogy a nyugat-szaharai terület kormányzásának bizonyos típusú jövőbeli modelljéért, nevezetesen e területnek – jelenleg a Marokkói Királyságtól való – függetlenségéért, valamint a szuverén és önálló nyugat-szaharai állam létrehozásáért küzdjön. E mozgalom ily módon – az önkormányzattal nem rendelkező nyugat-szaharai terület népe önrendelkezéshez való jogának gyakorlásával összefüggésben – egy független állam létrehozására törekszik.

68 Mivel az említett mozgalom a nyugat-szaharai nép önrendelkezéshez való jogára támaszkodva éppen arra törekszik, hogy e terület vonatkozásában állami jogrendet hozzon létre, annak érdekében, hogy elismerjék az uniós bíróságok előtti perképességét, nem követelhető meg, hogy e mozgalmat egy adott nemzeti jogrendnek megfelelően jogi személyként hozzák létre.

69 Egyébiránt a Front Polisario az egyik legitim tárgyalópartner a Nyugat-Szahara jövőjének meghatározása céljából az ENSZ Biztonsági Tanácsának égisze alatt folytatott, a jelen ítélet 31. pontjában említett folyamat keretében, amelynek határozatai valamennyi tagállamra és uniós intézményre nézve kötelezők, annak ellenére is, hogy az ENSZ, illetve az Unió és tagállamai soha nem ismerték el a „nemzeti felszabadítási mozgalom” státuszát.

70 Ebből következik, hogy a Front Polisario, amely különböző nemzetközi – többek között afrikai – fórumokon is részt vesz, és nemzetközi szinten kétoldalú jogi kapcsolatokat tart fenn, a jog szerint kellőképpen létezik ahhoz, hogy az uniós bíróságok előtt perképességgel rendelkezzen.

71 Ami azt a kérdést illeti, hogy e jogalany jogszerűen képviselheti-e a nyugat-szaharai nép érdekeit, e kérdés a vitatott határozat megsemmisítése iránti kereset keretében fennálló kereshetőségi jogára, nem pedig az uniós bíróság előtti perképességére vonatkozik.

72 Végül hatástalan az arra vonatkozó érvelés, hogy a tagállamok jogrendje nem ismeri el a Front Polisario jogi személyiségét, vagy hogy egyetlen tagállam bírósága sem ismerte el perképességét. Amint ugyanis a Törvényszék a megtámadott ítélet 83. pontjában arra rámutatott, noha a „jogi személy” EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében szereplő fogalma főszabály szerint magában foglalja a jogi személyiség fennállását, amelyet azon nemzeti jog alapján kell megvizsgálni, amelynek értelmében a szóban forgó jogi személyt létrehozták, ez nem feltétlenül esik egybe a tagállamok különböző jogrendszereiben irányadó fogalmakkal. E tekintetben arra is rá kell mutatni, hogy a Bíróság elismerte, hogy valamely harmadik államot – mint nemzetközi jogi személyiséggel rendelkező államot – az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében „jogi személynek” kell tekinteni (lásd ebben az értelemben: 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács [Harmadik állam érintettsége] ítélet, C-872/19 P, EU:C:2021:507, 53. pont).

73 A fenti megfontolásokra tekintettel a Törvényszék téves jogalkalmazás nélkül állapíthatta meg, hogy a Front Polisario az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében perképességgel rendelkezik az uniós bíróságok előtt.

74 Következésképpen a C-779/21. P. sz. ügyben felhozott első és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott első fellebbezési jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A C-779/21. P. sz. ügyben felhozott második és harmadik, valamint a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott második fellebbezési jogalapról, amelyek azon a körülményen alapulnak, hogy a Front Polisariót nem érinti közvetlenül és személyében a vitatott határozat

75 A Bizottság a C-779/21. P. sz. ügyben felhozott második és harmadik fellebbezési jogalapban, a Tanács pedig a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott második fellebbezési jogalap első és második részében azt állítja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 224. pontjában tévesen állapította meg, hogy a Front Polisariót a vitatott határozat az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében közvetlenül érinti, a megtámadott ítélet 238. pontjában pedig azt, hogy e határozat őt e rendelkezés értelmében személyében érinti.

A C-779/21. P. sz. ügyben felhozott második fellebbezési jogalapról és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott második fellebbezési jogalap első részéről, amelyek azon a körülményen alapulnak, hogy a Front Polisariót nem érinti közvetlenül a vitatott határozat

– *A felek érvei*

76 A Tanács és a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 224. pontjában tévesen állapította meg, hogy a Front Polisariót közvetlenül érinti a vitatott határozat.

77 A Bizottság többek között azt állítja, hogy a Törvényszék megsértette az uniós jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozat és a vitatott megállapodás bizonyos hatásai teljesítik azokat a feltételeket, amelyek alapján megállapítható, hogy a Front Polisariót közvetlenül érintette a vitatott határozat, miközben a vitatott megállapodás – amelyet az Unió nevében e határozat hagyott jóvá – arra korlátozódik, hogy a származási szabályok módosításával preferenciális hozzáférést biztosítson az Unóban bizonyos Nyugat-Szaharából származó termékek számára, miközben biztosította e terület elkülönülő jogállásának elismerését, és teljes mértékben nyitva hagyta az említett önkormányzattal nem rendelkező területre vonatkozó, az ENSZ keretei között folytatott folyamat kimenetelét. Ezen intézmény ezért úgy tekinti, hogy az importőrök lesznek azok, akik adott esetben az e megállapodásban biztosított „jogokra” hivatkozhatnak, és a megsértésük esetén ők vitathatják a tagállami bíróságok előtt azokat a határozatokat, amelyekkel a vámhatóságok e megállapodást végrehajtják. Márpedig főszabály szerint a vámáru-nyilatkozatokat az Unióban kell kiállítani. A megállapodással érintett harmadik országbeli termelők kétségtelenül az európai piac nagyobb nyitottságát élvezhetik, ez azonban a vitatott megállapodás „gazdasági” hatása. Az „Unión kívüli” hatások így nem jogi hatások lesznek, és azokat nem is az uniós jog szabályozza.

78 A Törvényszéknek az intézmények érveinek elutasítására vonatkozó érvelése valójában nem annak megállapítására irányul, hogy a Front Polisariót közvetlenül érinti a vitatott határozat, hanem inkább annak megállapítására, hogy a vitatott megállapodás alkalmazandó Nyugat-Szahara területére, tehát érinti e terület népét. Márpedig az a tény, hogy a marokkói vámhatóságoknak származási igazolványok kiállítása révén részt kell venniük a vitatott megállapodás végrehajtásában, vagy az exportőröknek be kell tartaniuk bizonyos feltételeket annak érdekében, hogy az importőrök kedvezményes vámokban részesülhessenek, vagy pedig az, hogy e megállapodás hatással van a nyugat-szaharai termékekere, egyáltalán nem jelenti azt, hogy az említett megállapodás joghatásokat vált ki egy harmadik területen.

79 A Tanács hozzáteszi többek között azt, hogy téves jogalkalmazást tartalmazó indokoláson alapul a megtámadott ítélet 171. pontjában szereplő azon következtetés, amely szerint a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó határozatok jellegére és önálló joghatásaira tekintettel nem lehet eleve kizárni a megtámadott határozatnak a Front Polisario jogi helyzetére a vitatott megállapodás tartalma miatt gyakorolt közvetlen hatását.

80 A Törvényszék a megtámadott ítélet 150. és 162. pontjában tévesen állapította meg, hogy a nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó határozat e megállapodás alkotóeleme, és joghatásokat vált ki az abban részes többi féllel szemben, „amennyiben az az Unió által velük szemben vállalt kötelezettségeknek az Unió általi elfogadását önti formába”. A vitatott határozat az Unió belső jogrendjén kívül nem vált ki joghatásokat. E határozattal az Unió a beleegyezését fejezte ki az Unió belső jogrendjében, a Törvényszék által a megtámadott ítélet 162. pontjában tett megállapítással ellentétben.

81 A Front Polisariónak a vitatott megállapodás utolsó bekezdésében és a vitatott határozat 2. cikkében is kifejezetten említett, uniós értesítő aktust kellett volna megtámadnia a Törvényszék előtt, feltéve hogy az összes elfogadhatósági feltétel teljesül. A Tanács egyébként vitatja, hogy e feltételek a jelen ügyben teljesülnének.

82 A Tanács vitatja továbbá a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 215. pontjában szereplő azon következtetését, amely szerint – mivel a vitatott megállapodás megkötése érinti Nyugat-Szahara népét, és beleegyezésének beszerzését igényli – a vitatott határozat közvetlen hatást gyakorol a Front Polisario mint e nép képviselője jogi helyzetére.

83 A Francia Köztársaság úgy véli, hogy a Törvényszék a jogi hibák első sorozatát a nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat joghatásaival kapcsolatban követte el. A Tanácshoz hasonlóan hangsúlyozza, hogy bár a megtámadott ítélet 150. pontjában szereplő azon következtetés, amely szerint valamely nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó határozat az Unió abba való beleegyezését testesíti meg, hogy e megállapodás rá nézve kötelező legyen, az uniós jogrendben pontos, kizárólag a belső eljárások befejezéséről szóló értesítés fejezi ki nemzetközi szinten az érintett fél ahhoz való hozzájárulását, hogy a megállapodást magára nézve kötelezőnek ismerje el. A Törvényszék továbbá a jogi hibák második sorozatát azzal követte el, amikor azt állította, hogy maga a vitatott megállapodás közvetlenül módosítja a Front Polisario jogi helyzetét.

84 A Comader ehhez hasonlóan először is a Tanácsnak a Törvényszék által a megtámadott ítélet 149–159. pontjában elkövetett téves jogalkalmazásra vonatkozó érveire hivatkozik, mivel a megállapodás megkötéséről szóló határozat nem jelenti e megállapodás hatálybalépését. Egyébiránt a hatékony bírói jogvédelem elvének nem célja, hogy kiterjessze a nem európai felperes kereshetőségi jogát a nemzetközi jogból eredő kollektív jogok védelme érdekében. Másodszor, a Törvényszék azzal, hogy a megtámadott ítélet 215. pontjában megállapította, hogy a Front Polisariót „közvetlenül” érintette a vitatott határozat, összemosta a Front Polisariót Nyugat-Szahara népével.

85 A Front Polisario cáfolja ezt az érvelést.

– *A Bíróság álláspontja*

86 Amint a jelen ítélet 63. pontjában felidézésre került, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerint bármely természetes vagy jogi személy az e cikk első és második bekezdésében említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

87 Amint a Törvényszék a megtámadott ítélet 144. pontjában megállapította, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az következik, hogy azon feltétel, miszerint a keresete tárgyát képező határozatnak közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két feltétel együttes fennállását kívánja meg, vagyis egyrészt azt, hogy a kifogásolt intézkedés közvetlenül hatást gyakoroljon e személy jogi helyzetére, másrészt pedig azt, hogy ne hagyjon mérlegelési lehetőséget az intézkedés végrehajtásával megbízott címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az uniós szabályozás alapján történik (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, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88 A jelen ügyben a Front Polisario a Törvényszékhez benyújtott megsemmisítés iránti keresetével Nyugat-Szahara népének önrendelkezéshez való jogát kívánta védeni, amely jogot a Bíróság a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973) 88., 91. és 105. pontjában már elismert. Márpedig a vitatott határozatnak – és így a vitatott megállapodásnak – a jelen ügyekben a Front Polisario által képviselt nép jogi helyzetére gyakorolt hatásai fényében kell megvizsgálni, hogy a jelen ítélet előző pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében közvetlenül érinti-e a Front Polisariót e határozat.

89 A Front Polisario ugyanis, bár hivatalosan nem ismerték el Nyugat-Szahara népének kizárólagos képviselőjeként, az ENSZ legmagasabb szintű szervei – köztük az ENSZ Biztonsági Tanácsa – a jelen ítélet 31. pontjában említett határozatainak megfelelően privilegizált tárgyalópartner a Nyugat-Szahara jövőbeli jogállásának meghatározása céljából az ENSZ égisze alatt folytatott folyamat keretében. Más nemzetközi fórumokon is részt vesz az említett nép önrendelkezéshez való jogának védelme érdekében.

90 E sajátos körülmények lehetővé teszik annak megállapítását, hogy a Front Polisario az uniós bíróság előtt vitathatja egy olyan uniós jogi aktus jogszerűségét, amely közvetlen hatást gyakorol az önrendelkezéshez való joggal rendelkező nyugat-szaharai nép jogi helyzetére, amennyiben az említett jogi aktus e népet személyében érinti, vagy rendeleti jellegű jogi aktus esetében nem tartalmaz végrehajtási intézkedéseket.

91 Ilyen körülmények között az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt azon feltételt, amely szerint a keresete tárgyát képező határozatnak közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, az ENSZ Alapokmányának 73. cikkét és a hatékony bírói jogvédelem elvét is figyelembe véve a jelen ügyekben a Front Polisario által képviselt nyugat-szaharai nép jogi helyzetére tekintettel kell értékelni.

92 A jelen ügyben a vitatott határozat és tágabb értelemben a vitatott megállapodás a nyugat-szaharai nép önrendelkezési jogára gyakorolt hatásuk következtében megfelel a jelen ítélet 87. pontjában felidézett feltételeknek (lásd ebben az értelemben: 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet, C-104/16 P, EU:C:2016:973, 106. pont).

93 Egyrészt ugyanis – amint arra a főtanácsnok indítványának 75. pontjában arra lényegében rámutatott – e határozat tárgya olyan nemzetközi megállapodás megkötése, amelyet olyan terület nagy részén kell alkalmazni, amely tekintetében Nyugat-Szahara népét önrendelkezéshez való jog illeti meg. Szükségképpen kihat tehát azokra a jogokra, amelyekkel e nép e terület tekintetében rendelkezik, ideértve a természeti értékek kiaknázásához való jogot is, amely az ENSZ Alapokmányának 73. cikkéből és a természeti erőforrások feletti állandó szuverenitás nemzetközi szokásjogának elvéből ered (lásd ebben az értelemben: NB, Fegyveres cselekmények Kongó területén [Kongói Demokratikus Köztársaság kontra Uganda] ügy, 2005. december 19-i ítélet, *Recueil* 2005., 168. o., 244. pont).

94 Így, noha az Unió a vitatott megállapodással nem ismeri el a Marokkói Királyságnak a nyugat-szaharai terület feletti szuverenitásra vonatkozó igényeit, e megállapodás elismeri, hogy az uniós jogban joghatásokat váltanak ki a Marokkói Királyság illetékes hatóságai – nevezetesen a

vámhatóságai – által az önkormányzattal nem rendelkező e területen végzett cselekmények, így a Nyugat-Szaharából származó termékek származási igazolásainak kiadásával kapcsolatos cselekmények.

95 Erre tekintettel el kell utasítani a Bizottság azon érvét, amely szerint az, hogy a vitatott megállapodás hatással van a Nyugat-Szaharából származó termékekre, jogilag nem jelenti a „vitatott megállapodásnak Nyugat-Szahara területére való alkalmazását”. E megállapodás végrehajtása ugyanis az feltételezi, hogy a marokkói hatóságok jelen vannak Nyugat-Szahara területén és közigazgatási hatásköröket gyakorolnak területen az említett megállapodásban szereplő bizonyos aktusok elfogadása céljából. Így annak elismerésével, hogy a marokkói hatóságok ilyen aktusai joghatásokkal bírnak az uniós jogban, a vitatott határozat közvetlen hatást gyakorol ki a nyugat-szaharai nép – az önrendelkezéshez való jog jogosultja – jogi helyzetére, attól a kérdéstől függetlenül, hogy a szerződések relatív hatályának elvére tekintettel a vitatott megállapodás a nemzetközi jogban érvényesíthető-e ezen néppel szemben.

96 Másrészt a vitatott megállapodás hatálybalépése után az Unió köteles preferenciális bánásmódot biztosítani a Nyugat-Szaharából származó és a marokkói vámhatóságok által ilyen igazolással ellátott termékek számára anélkül, hogy a vitatott határozatot kiegészítő bármilyen jogi aktust kellene elfogadnia, amely az említett megállapodás végrehajtásával megbízott hatóságok számára mérlegelési mozgásteret biztosítana, mivel e határozat e tekintetben tisztán automatikus jellegű.

97 Ebben az összefüggésben el kell utasítani a Tanácsnak és a Francia Köztársaságnak a megtámadott ítélet 150. és 162. pontja ellen irányuló azon érvelését, amely szerint a Front Polisario Törvényszék előtti keresetének nem a vitatott megállapodás megkötéséről szóló határozat ellen kellett volna irányulnia, hanem azon aktus ellen, amelyben az Unió értesítette a Marokkói Királyságot e megállapodás Unió általi jóváhagyásáról.

98 A nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozat ugyanis végleges jogi aktusnak minősül az Unió belső jogrendjében, amely kifejezi az Unió azon szándékát, hogy e megállapodást magára nézve kötelezőnek tekinti (lásd ebben az értelemben: 2001. december 6-i 2/00 vélemény [A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv, EU:C:2001:664], 5. pont). A megtámadott ítélet 135. pontjában feidézett állandó ítélkezési gyakorlat szerint e határozat minősül megtámadható aktusnak, mivel nemzetközi megállapodás megsemmisítésére a Bíróságnak nincs hatásköre (lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet, C-266/16, EU:C:2018:118, 45–51. pont). Ezzel szemben az ilyen megállapodás jóváhagyásának a másik szerződő féllel való közlése végrehajtási intézkedésnek minősül, amely főszabály szerint olyan aktus, amely nem támadható meg.

99 A fenti megfontolásokra tekintettel a Törvényszék a megtámadott ítélet 224. pontjában helyesen állapította meg, hogy a Front Polisariót közvetlenül érinti a vitatott határozat.

100 Következésképpen a C-779/21. P. sz. ügyben felhozott második fellebbezési jogalapot és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott második jogalap első részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

A C-779/21. P. sz. ügyben felhozott harmadik fellebbezési jogalapról és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott második fellebbezési jogalap második részéről, amelyek azon a körülményen alapulnak, hogy a Front Polisariót nem érinti személyében a vitatott határozat

– *A felek érvei*

101 A Tanács és a Bizottság, a Francia Köztársasághoz és a Comaderhez hasonlóan úgy véli, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 238. pontjában tévesen állapította meg, hogy a Front Polisariót személyében érinti a vitatott határozat.

102 A Bizottság többek között rámutat arra, hogy a megtámadott ítélet 230. pontjában a Törvényszék az azzal kapcsolatos feltételre vonatkozó okfejtésekre szorítkozik, hogy a Front Polisariót közvetlenül érintette-e a vitatott határozat, és ezen okfejtések téves jogalkalmazáson alapulnak, amint arra a C-779/21. P. sz. ügyben felhozott második fellebbezési jogalapja keretében hivatkozott. A Tanács a Bizottsághoz hasonlóan azt állítja, hogy a Törvényszék olyan téves jogalkalmazást követett el, amely érvénytelenítette azt a következtetést is, amely szerint a Front Polisariót személyében érinti a vitatott határozat.

103 Egyébiránt a Tanács és a Bizottság is vitatja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 235. pontjában elutasította a 2003. április 10-i Bizottság kontra Nederlandse Antillen ítélet (C-142/00 P, EU:C:2003:217) relevanciáját, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az az általános érdek, amellyel valamely tengerentúli ország vagy terület (TOT) – a saját területén a gazdasági és társadalmi kérdésekben hatáskörrel rendelkező szervezetként – rendelkezik aziránt, hogy kedvező eredményeket érjen el a gazdasága fellendülése terén, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy személyesen érintettnek lehessen tekinteni az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében.

104 A Bizottság e tekintetben hangsúlyozza, hogy mesterséges és jogilag téves az, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 234. és 235. pontjában különbséget tett a 2003. április 10-i Bizottság kontra Nederlandse Antillen ítéletben (C-142/00 P, EU:C:2003:217) és a jelen ügyben felmerülő helyzet között, mivel az említett ítéletben vitatott intézkedés csak a TOT-okra vonatkozott, amelyek némelyike jelenleg is önkormányzattal nem rendelkező terület, vagy az volt. Nem fogadható el, hogy a Holland Antillák kormánya ne támadhatna meg egy olyan uniós jogi aktust, amely gazdaságilag érinti a területét, miközben a Front Polisario megtámadhatja, kivéve ha úgy tekintjük, hogy a valamely terület függetlenségére irányuló vagy állammal szembeni mozgalmak több garanciával rendelkeznek, mint a regionális kormányok.

105 A Tanács úgy véli, hogy a Törvényszék indokai nem adnak választ a 2003. április 10-i Bizottság kontra Nederlandse Antillen ítéletre (C-142/00 P, EU:C:2003:217) alapított érvére, és emlékeztet arra, hogy a Törvényszékhez benyújtott viszonválaszában kifejtette, hogy ebből az ítéletből az következik, hogy még ha feltételezzük is, hogy a Front Polisario a Nyugat-Szaharát érintő gazdasági kérdésekben hatáskörrel rendelkező jogalany – holott nem az –, e minőség nem elegendő ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy a vitatott megállapodás személyében érinti.

106 A Front Polisario cáfolja ezt az érvelést.

– *A Bíróság álláspontja*

107 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azok a jogalanyok, akik nem címzettjei valamely határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében személyükben érintettek, ha ez a határozat – amelynek megsemmisítését kérik – sajátos tulajdonságaik vagy olyan ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, amely minden más személytől megkülönbözteti, és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyéníti őket (2018. október 18-i Internacional de Productos Metálicos kontra Bizottság ítélet, C-145/17 P, EU:C:2018:839, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

108 A jelen ítélet 88–92. pontjában szereplő megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a jelen ügyekben a Front Polisario által képviselt nyugat-szaharai népet személyében érinti a vitatott határozat, mivel a nyugat-szaharai területnek a – vitatott határozat értelmében az Unióra kötelező – vitatott megállapodás kifejezett hatálya alá vonása módosítja e nép – mint az e terület vonatkozásában az önrendelkezéshez való jog jogosultjának – jogi helyzetét. E minősége ugyanis megkülönbözteti őt minden más személytől vagy szervezettől, ideértve a nemzetközi jog minden más jogalanyát is.

109 El kell utasítani a Bizottságnak és a Tanácsnak a 2003. április 10-i Bizottság kontra Nederlandse Antillen ítéletre (C-142/00 P, EU:C:2003:217) vonatkozó érvelését, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az az általános érdek, amellyel valamely TOT – a saját területén a gazdasági és társadalmi kérdésekben hatáskörrel rendelkező szervezetként – rendelkezik aziránt, hogy kedvező eredményeket érjen el a gazdasága fellendülése terén, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy személyesen érintettnek lehessen tekinteni az EK-Szerződés 173. cikkének negyedik bekezdése (jelenleg az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése) értelmében. A Törvényszék ugyanis azt az értékelést, amely szerint a Front Polisariót személyében érinti a vitatott határozat, tágabb értelemben pedig a vitatott megállapodás, nem e megállapodás gazdasági hatásaira, hanem inkább arra a körülményre alapította, hogy e szervezet Nyugat-Szahara népét – mint e terület vonatkozásában az önrendelkezéshez való jog jogosultját – képviseli.

110 Következésképpen a C-779/21. P. sz. ügyben felhozott harmadik fellebbezési jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani. Ugyanígy el kell utasítani mint megalapozatlant a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott második fellebbezési jogalap második részét is, következésképpen pedig e jogalapot teljes egészében.

A C-779/21. P. sz. ügyben felhozott negyedik és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott negyedik, a bírósági felülvizsgálat terjedelmével és Nyugat-Szahara népének a vitatott megállapodásba való beleegyezésével kapcsolatos téves jogalkalmazásra alapított fellebbezési jogalapról

A felek érvei

111 Negyedik jogalapjával a Tanács és a Bizottság azt rója fel a Törvényszéknek, hogy többször is tévesen alkalmazta a jogot a nemzetközi jog téves értelmezésével és alkalmazásával, a Tanács külkapcsolatok területén fennálló mérlegelési mozgásterének terjedelmével, különösen a jelen ügyben Nyugat-Szahara népének beleegyezésére vonatkozó követelménnyel, a jogi aktusok hitelességének megsértésével, a Tanács érvelésének elferdítésével és az Európai Unió Bírósága alapokmánya 53. cikkének első bekezdésével összefüggésben értelmezett 36. cikkének megsértésével kapcsolatban.

112 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a megtámadott ítélet 307–392. pontjában a Törvényszék az uniós jog megsértésével abszolút és szélsőséges hatást tulajdonított a szerződések relatív hatálya elvének az önrendelkezéshez való joggal összefüggésben, tévesen értelmezve a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletet (C-104/16 P, EU:C:2016:973), és figyelmen kívül hagyta a külkapcsolatok területén, különösen a nemzetközi szokásjog területén a Tanácsot megillető mérlegelési mozgástérre vonatkozó ítélkezési gyakorlatot.

113 A Bizottság szerint e hibák négy fő kifogás köré csoportosíthatók, nevezetesen először is téves jogalkalmazás a bírósági felülvizsgálat terjedelmével, az intézmények mérlegelési mozgásterével, valamint azzal kapcsolatban, hogy nyilvánvaló hibát kell megállapítani a vitatott határozat nemzetközi jogi szabályokkal való állítólagos összeegyeztethetetlensége miatti érvénytelenségének megállapítása tekintetében, másodszor téves jogalkalmazás azzal kapcsolatban, hogy a jelen ügy sajátos összefüggési közötti nem áll fenn a nyugat-szaharai nép beleegyezésének követelménye, harmadszor, még ha feltételezzük is, hogy nyugat-szaharai nép ilyen beleegyezése szükséges a vitatott határozat érvényességének megerősítéséhez, téves jogalkalmazások, amennyiben a „beleegyezés” Törvényszék által elfogadott fogalma túl szigorú, negyedszer pedig téves jogalkalmazás azzal kapcsolatban, hogy a Front Polisariót – korlátozott státuszát és reprezentativitását figyelembe véve – olyan jogalanynak minősítette a Törvényszék, amelynek ki kell fejeznie a beleegyezését. A Bizottság e négy kifogás keretében arra hivatkozik, hogy a Törvényszék helytelenül határozta meg a nemzetközi szokásjogot, noha köteles lett volna helyesen meghatároznia azt a jelen ügyben.

114 A Bizottság megjegyzi, hogy minden olyan határozat esetén, amely valamely megállapodás harmadik országgal való megkötésére vonatkozik, a külső tevékenységre vonatkozóan az EUSZ 21. cikkben kimondott elveket és célkitűzéseket tiszteletben tartva értékelni kell az érintett harmadik országgal folytatott kapcsolatok keretében fennálló uniós érdekeket, valamint mérlegelni kell az e kapcsolatok körébe tartozó eltérő érdekeket is. A Tanács széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik az emberi jogok egyetemességének és oszthatatlanságának előmozdítására irányuló célkitűzés, valamint az Unió nemzetközi szintű fellépésének alapjául szolgáló egyéb célkitűzések és az Unió egyéb érdekei közötti egyensúly megteremtésére vonatkozóan. Az ezzel kapcsolatos bírósági felülvizsgálatnak mindenképpen arra kell korlátozódnia, hogy az uniós intézmények a szóban forgó jogi aktus elfogadásával nyilvánvaló mérlegelési hibákat követtek-e el ezen elvek alkalmazási feltételeit illetően.

115 Márpedig a Törvényszék teljesen leszűkítette a Tanács mérlegelési mozgásterét, amikor abszolút értéket tulajdonított a Front Polisario kifejezett beleegyezésére vonatkozó feltételnek, amelynek nem bizonyította a nemzetközi közjogi alapja. Figyelmen kívül hagyta a Tanács által az EUSZ 21. cikk keretében figyelembe veendő célkitűzések tartalmát és sokféleségét, mivel a megtámadott ítélet 277. és 278. pontjában mindössze e cikk (1) bekezdésére hivatkozott, a (2) bekezdésére viszont nem. A Törvényszék ezzel túllépte a bírósági felülvizsgálatának terjedelmét.

116 A Törvényszék e tekintetben tévesen értelmezte a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletből (C-104/16 P, EU:C:2016:973) levonandó következtetéseket. Nyugat-Szahara önrendelkezéshez való, ezen ítéletben megerősített jogából nem vezethető le az a követelmény, hogy e terület népének kizárólag a Front Polisario révén kell kifejezett beleegyezését adnia ahhoz, hogy az Unió és azon állam által kötött, az e területről származó termékek számára vámkedvezményeket biztosító nemzetközi megállapodás erre a területre is kiterjedjen, amely az említett területen végrehajtói hatalomként jár el, és erre hatáskörrel rendelkezik.

117 A jelen ügyben a „nép” és a „beleegyezés” fogalmának figyelembe kell vennie a vitatott határozat elfogadásának és a vitatott megállapodás megkötésének jogi és ténybeli hátterét, amelyből az következik, hogy a végül elfogadott megoldás összhangban van az összes alkalmazandó nemzetközi jogszabállyal, különösen az ENSZ Alapokmányának az önkormányzattal nem rendelkező területek lakosságága jólétének előmozdítására irányuló 73. cikkével, valamint az EUSZ 21. cikk (2) bekezdésének d) és e) pontjával. Bár a megtámadott ítélet 311. és 312. pontja megerősíti, hogy az önkormányzattal nem rendelkező területekre alkalmazandó jog bizonyos tekintetben meghatározatlan, a Bizottság rámutat, hogy ezen ítélet 313–390. pontjában a Törvényszék ezt követően számos, a jelen ítélet 112., 113., 115. és 116. pontjában összefoglalt hibát követett el.

118 A Tanács azt állítja, hogy – a Törvényszék által a megtámadott ítélet 391. pontjában tett megállapítással ellentétben – az egyrészről a marokkói hatóságok, másrészről pedig a Bizottság és az EKSZ által folytatott konzultációk lehetővé tették a nyugat-szaharai nép beleegyezésének beszerzését. Megítélése szerint éves jogalkalmazáson alapul a megtámadott ítélet fent említett pontja, valamint a 391. pontban szereplő következtetést alátámasztó 307–390. pontja, mivel a Törvényszék tévedett az önkormányzattal nem rendelkező terület népe által adott „beleegyezés” fogalmának tartalmát, sőt e beleegyezés megszerzésének szükségességét illetően, továbbá megsértette a Tanács beadványainak hitelességét, illetve elferdítette az érvelését. A Törvényszék megsértette az indokolási kötelezettségét is.

119 A Front Polisario e jogalapok elutasítását kéri.

A Bíróság álláspontja

– *Előzetes észrevételek*

120 Amint az a megtámadott ítélet 251. pontjából kitűnik, a Front Polisario a Törvényszékhez benyújtott keresetének harmadik jogalapja keretében azt állította, hogy a Tanács azáltal, hogy a Marokkói Királysággal Nyugat-Szahara területére kifejezetten alkalmazandó nemzetközi megállapodást kötött a beleegyezése nélkül, megsértette a Bíróság ítéleteinek végrehajtására vonatkozó, az EUMSZ 266. cikkből eredő kötelezettséget. A Bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy az Unió és a Marokkói Királyság között létrejött megállapodások hatályának hallgatólagos kiterjesztése e területre az önrendelkezés elve és a szerződések relatív hatályának elve alapján jogilag lehetetlen. Ebből következik, hogy az ilyen megállapodásoknak az említett területre való kifejezett alkalmazása még inkább kizárt. A Front Polisario különösen arra hivatkozott, hogy a vitatott megállapodás megkötése ellentétes az ítélkezési gyakorlattal, mivel nem tartja tiszteletben Nyugat-Szahara elkülönülő jogállását, valamint az e terület népének beleegyezésére vonatkozó követelményt.

121 Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 298. pontjában megállapította, e jogalap lényegében három részből áll, amelyek közül az első azon alapul, hogy az Unió és a Marokkói Királyság nem köthet Nyugat-Szaharára alkalmazandó megállapodást, a második e terület elkülönülő jogállásának az önrendelkezés elvébe ütköző megsértésén, a harmadik pedig azon követelmény megsértésén alapul, amely szerint a szerződések relatív hatálya elvének értelmében e terület népének a vitatott megállapodásban nem részes harmadik személyként a beleegyezését kellene adnia.

122 A Törvényszék elutasította a harmadik jogalap első részét, e jogalap harmadik részének azonban helyt adott. Ily módon úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozatot az említett jogalap második részének és a kereset többi jogalapjának vizsgálata nélkül meg kell semmisíteni

123 A Törvényszék a megtámadott ítélet 391. pontjában a következőképpen foglalta össze a Front Polisario keresete harmadik jogalapjának harmadik részére válaszul előadott érvelését:

„[…] a [vitatott] határozat elfogadásával a Tanács nem vette kellőképpen figyelembe a Nyugat-Szahara helyzetével kapcsolatos valamennyi releváns körülményt, és tévesen állapította meg, hogy mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak eldöntése tekintetében, hogy meg kell-e felelni annak a követelménynek, amely szerint a vitatott megállapodásban nem részes harmadik személyként e terület népének ki kell fejeznie a megállapodás alkalmazásába való beleegyezését azzal az értelmezéssel összhangban, amelyet a Bíróság a szerződések relatív hatályának elvére vonatkozóan az önrendelkezés elvével összefüggésben elfogadott. Konkrétan először is a Tanács és a Bizottság tévesen állapította meg, hogy e terület aktuális helyzete nem teszi lehetővé az említett nép beleegyezésének a – különösen a [Front Polisario] közvetítésével történő – beszerzését. Másodszor, annak megállapításával, hogy a Bizottság és az EKSZ által folytatott konzultációk – amelyek célja nem az ilyen beleegyezése beszerzése volt és amelyek nem a „képviseleti szervek” felé irányultak – lehetővé tették a szerződések relatív hatályának a Bíróság által különösen a [2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] 106. pontjában értelmezett elvének való megfelelést, a Tanács tévedett mind e konzultációk tartalmát, mind az e pontban megállapított követelmény terjedelmét illetően. Harmadszor a Tanács tévesen állapította meg, hogy e követelményt helyettesítheti az [ENSZ jogtanácsosa, jogi ügyekért felelős főtitkárhelyettese] 2002. január 29-i levelében [(a továbbiakban: az ENSZ jogtanácsosának 2002. január 29-i levele)] állítólagosan rögzített kritériumokkal. […]”

124 Először is a fellebbezők azon kifogásait kell megvizsgálni, amelyek Nyugat-Szahara népének a nyugat-szaharai lakosság képviselőivel folytatott konzultációk útján történő beleegyezésére, valamint a vitatott határozat, illetve tágabb értelemben a vitatott megállapodás bírósági felülvizsgálatának terjedelmére vonatkoznak az említett beleegyezést illetően, ideértve az ENSZ jogtanácsosa 2002. január 29-i levelének hatályára vonatkozó érvelésüket is. Másodszor az e beleegyezés szükségességére és a Front Polisario olyan jogalanyként való azonosítására vonatkozó kifogásaikat kell megvizsgálni, amelynek e beleegyezést ki kell fejeznie.

– A nyugat-szaharai népnek a nyugat-szaharai lakosság képviselőivel folytatott konzultációk útján történő beleegyezésével és a vitatott határozat bírósági felülvizsgálatának terjedelmével kapcsolatos kifogásokról

125 Emlékeztetni kell arra, hogy a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973) 106. pontjában a Bíróság a társulási megállapodás 94. cikkében szereplő, „a Marokkói Királyság területe” kifejezés értelmezésével összefüggésben rámutatott arra, hogy Nyugat-Szahara népét a szerződések relatív hatályának elve értelmében „harmadik személynek” kell tekinteni, és mint ilyet, e harmadik személyt érinthette a társulási megállapodás végrehajtása abban az esetben, ha Nyugat-Szahara területe az említett megállapodás hatálya alá tartozik, anélkül hogy meg kellene határozni azt, hogy annak végrehajtása számára hátrányokat okoz, vagy épp ellenkezőleg, előnyöket biztosít. Megítélése szerint ugyanis a megállapodás végrehajtásához mindkét esetben szükséges e harmadik személy beleegyezése. Márpedig a 2016.

december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973) alapjául szolgáló ügyben megtámadott ítéletből nem derül ki, hogy Nyugat-Szahara népe kinyilvánította volna beleegyezését.

126 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a vitatott határozat (10) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„Figyelemmel a Bíróság [2016. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítéletében (C-266/16, EU:C:2018:973)] megfogalmazott, a beleegyezésre vonatkozó megállapításokra, a Bizottság az [EKSZ-szel] együtt minden indokolható és megvalósítható lépést megtett a jelen lehetőségekhez mérten az értintett lakosság megfelelő bevonása érdekében abból a célból, hogy megbizonyosodjon affelől, hogy az értintett lakosság beleegyezését adja a megállapodáshoz. Széleskörű konzultációkat folytattak, és a konzultációkban részt vett érdekelt szociális, gazdasági és politikai szereplők többsége a társulási megállapodás szerinti vámkedvezmények Nyugat-Szaharára történő kiterjesztése mellett foglalt állást. Azok, akik elvetették a vámkedvezmények kiterjesztését alapvetően úgy vélték, hogy az ilyen megállapodás a Nyugat-Szahara területével kapcsolatos marokkói álláspontot támogatja. Ugyanakkor e megállapodás nem vonja maga után Marokkó Nyugat-Szahara feletti szuverenitásának elismerését.”

127 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a jelen ítélet 26. pontjában megállapításra került – azt követően, hogy a Marokkói Királyság és a Front Polisario közötti fegyveres konfliktus az 1970-es években elkezdődött, Nyugat-Szahara lakosságának nagy része elmenekült e konfliktus elől, és Algéria területén talált menedéket. A Front Polisario képviselője e tekintetben a Bíróság előtti tárgyaláson – anélkül, hogy ezt vitatták volna – kifejtette, hogy a körülbelül 500 000 fős nyugat-szaharai népességből jelenleg körülbelül 250 000 menekülttáborokban él Algériában, egynegyedük Nyugat-Szahara marokkói ellenőrzés alatt álló övezetében, a fennmaradó körülbelül egynegyedük pedig a világ más részein.

128 Ebből következik, hogy Nyugat-Szahara jelenlegi lakosságának nagy része nem képezi részét az önrendelkezéshez való joggal rendelkező népnek, azaz Nyugat-Szahara népének. Márpedig ez utóbbi, nagyrészt lakóhelyüket elhagyó személyek a kizárólagos jogosultjai Nyugat-Szahara területe tekintetében az önrendelkezéshez való jognak. Az önrendelkezéshez való jog ugyanis az érintett népet illeti meg, nem pedig általában e terület lakosságát, amelynek a Bíróság előtti tárgyaláson a Bizottság által adott becslése szerint csak 25%-a nyugat-szaharai származású.

129 Amint arra a főtanácsnok indítványának 123. és 124. pontjában rámutatott, e tekintetben különbség van az önkormányzattal nem rendelkező terület „lakosságának” fogalma és e terület „népének” fogalma között. Ez utóbbi ugyanis egy, az önrendelkezéshez való joggal rendelkező politikai egységre utal, míg a „lakosság” fogalma egy adott terület lakosaira vonatkozik.

130 A jelen ügyben a Bizottság és az EKSZ konzultációkat folytatott az „érintett lakossággal”, amely – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 337. pontjában megállapította – lényegében azt a lakosságot foglalja magában, amely jelenleg Nyugat-Szahara területén található, függetlenül attól, hogy e terület népéhez tartozik-e, vagy sem. Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 373. pontjában lényegében helyesen megállapította, e konzultációk tehát nem lehetnek egyenértékűek Nyugat-Szahara önkormányzattal nem rendelkező területének „népe” beleegyezésével.

131 Másodsorban emlékeztetni kell arra, hogy az Unió és egy harmadik ország közötti megállapodásban részes felek közötti kapcsolatok keretében felhozható releváns szabályok között szerepel az általános nemzetközi jognak a szerződések relatív hatályára vonatkozó elve, miszerint a szerződések harmadik személyek vonatkozásában sem hátrányokat, sem előnyöket nem keletkeztethetnek *(pacta tertiis nec nocent nec prosunt)*. Az általános nemzetközi jog ezen elve nyert különös kifejeződést a Bécsi Egyezmény 34. cikkében, amelynek értelmében a szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre (2010. február 25-i Brita ítélet, C-386/08, EU:C:2010:91, 44. pont).

132 Az említett elv, amely a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973) 106. pontjában is szerepel, szélesebb körű, mint a nemzetközi megállapodások egyszerű értelmezési szabálya. Ugyanis, még ha – amint azt a fellebbezők helyesen állítják – a harmadik személy jogait vagy kötelezettségeit érintő megállapodásra ez utóbbi beleegyezése hiányában a nemzetközi szerződési jog alapján e harmadik személlyel szemben nem is lehet hivatkozni, e harmadik személyt érintheti e megállapodás végrehajtása abban az esetben, ha annak hatálya alá olyan terület tartozik, amelyen az említett harmadik személy szuverén vagy önrendelkezési joggal rendelkezik. Az ilyen végrehajtás e tekintetben az államok esetében sértheti a területi szuverenitását, valamely nép esetében pedig azon a területen való önrendelkezéshez való jogát, amelyhez az említett jog kapcsolódik. Így, amint arra a Bíróság az említett 106. pontban rámutatott, az Unió és a Marokkói Királyság közötti nemzetközi megállapodás Nyugat-Szahara területén történő végrehajtásához a nyugat-szaharai népnek a beleegyezését kell adnia.

133 Ebből következik, hogy ha e nép nem adja beleegyezését azon megállapodáshoz, amelynek végrehajtása az említett területre terjed ki, érintheti az e megállapodás megkötésére vonatkozó olyan uniós jogi aktus érvényességét, mint a vitatott határozat. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 3. cikk (5) bekezdése és az EUSZ 21. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió nemzetközi szintű fellépése hozzájárul különösen a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az ENSZ Alapokmányában foglalt elvek tiszteletben tartásához, és az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdése értelmében a közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni (lásd ebben az értelemben: 2017. május 16-i 2/15 [EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás] vélemény, EU:C:2017:376, 142–147. pont).

134 Ezt a következtetést nem érinti a Tanács mérlegelési mozgástere. Amint ugyanis arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 349. pontjában rámutatott e mérlegelési mozgásteret jogilag körülhatárolja egyrészt az önrendelkezés elvéből levezetett azon kötelezettség, hogy az Unió és a Marokkói Királyság közötti kapcsolatok keretében tiszteletben kell tartani Nyugat-Szahara elkülönülő jogállását, másrészt pedig a szerződések relatív hatályának elvéből levezetett azon követelmény, amely szerint e terület népének bele kell egyeznie az Unió és a Marokkói Királyság közötti olyan megállapodásba, amelyet az említett területen hajtanak majd végre.

135 A Törvényszék így az említett 349. pontban helyesen állapította meg, hogy a Tanácsnak vitathatatlanul értékelnie kellett, hogy e terület jelenlegi helyzete igazolja-e az e beleegyezés kifejezési módjainak kiigazítását, és teljesültek-e az ahhoz szükséges feltételek, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy Nyugat-Szahara népe azt kinyilvánította, ezen intézmény azonban nem dönthetett szabadon arról, hogy eltekinthet-e beleegyezéstől, mert azzal megsértette volna azt a követelményt, amely szerint e terület népének bele kell egyeznie az ilyen megállapodásba.

136 Következésképpen nem róható fel a Törvényszéknek, hogy a nyugat-szaharai nép beleegyezésének szükségességére vonatkozó feltétel értékelését illetően túllépte az Unió külső tevékenységére vonatkozó uniós jogi aktusok bírósági felülvizsgálatának a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megállapított korlátait.

137 Harmadszor, mint megalapozatlant el kell utasítani az arra alapított érvelést, amely szerint az ENSZ jogtanácsosa 2002. január 29-i levelének tartalma érinti a nyugat-szaharai nép beleegyezésére vonatkozó követelményt.

138 A Törvényszék ugyanis a megtámadott ítélet 385. pontjában helyesen állapította meg lényegében azt, hogy e levél nem minősül az uniós jog olyan forrásának, amelyre az uniós bíróság előtt hivatkozni lehetne, mivel önmagában nem hasonlít sem az Uniót kötő nemzetközi szerződési jog valamely szabályához, sem pedig valamely nemzetközi szokásjogi szabályhoz (lásd ebben az értelemben: 2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország [Felsőoktatás] ítélet, C-66/18, EU:C:2020:792, 87. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

139 Egyébiránt mint hatástalant el kell utasítani a Bizottság azon érvelését, amely arra vonatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 338. és 339. pontjában párhuzamot vont egyrészt a Bizottság és az EKSZ által folytatott konzultáció, másrészt az érintett felekkel az EUSZ 11. cikk (3) bekezdésében, valamint az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyv 2. cikkében említett széles körű konzultáció között. E tekintetben ugyanis elegendő megállapítani, hogy – amint arra lényegében a Törvényszék rámutatott – az ilyen konzultációk, amelyeknek meg kell előzniük különösen a jogalkotási javaslatok Bizottság általi benyújtását, jellegüknél és tárgyuknál fogva alapvetően különböznek a nemzetközi szokásjogból eredő azon követelménytől, hogy az önrendelkezéshez való joggal rendelkező nép beleegyezzen abba, hogy azon a területen, amelyre az említett jog vonatkozik, olyan nemzetközi megállapodást alkalmazzanak, amely tekintetében e nép harmadik személynek minősül.

140 Következésképpen a Törvényszék a megtámadott ítélet 391. pontjában helyesen következtethetett egyrészt arra, hogy a Tanács annak megállapításával, hogy a Bizottság és az EKSZ által folytatott konzultációk lehetővé tették a szerződések relatív hatályának a Bíróság által a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973) 106. pontjában értelmezett elvének való megfelelést, tévedett mind e konzultációk tartalmát, mind az e pontban megállapított követelmény terjedelmét illetően, másrészt pedig arra, hogy a Tanács tévesen vélte úgy, hogy az ENSZ jogtanácsosának 2002. január 29-i levelére támaszkodhatott annak érdekében, hogy e követelményt az e levélben állítólagosan megfogalmazott kritériumokkal helyettesítse.

– A nyugat-szaharai nép beleegyezésének szükségességére és a Front Polisario olyan jogalanyként való azonosítására vonatkozó kifogásokról, amelynek e beleegyezés ki kell nyilvánítania

141 Amint az a jelen ítélet 123. pontjában felidézésre került, a megtámadott ítélet 391. pontjában a Törvényszék azt a következtetést vonta le, hogy a vitatott határozat elfogadásával a Tanács nem vette kellőképpen figyelembe a Nyugat-Szahara helyzetével kapcsolatos valamennyi releváns körülményt, és tévesen állapította meg, hogy mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak eldöntése tekintetében, hogy meg kell-e felelni annak a követelménynek, amely szerint a vitatott megállapodásban nem részes harmadik személyként e terület népének ki kell nyilvánítania a megállapodás alkalmazásába való beleegyezését azzal az értelmezéssel összhangban, amelyet a Bíróság a szerződések relatív hatályának elvére vonatkozóan az önrendelkezés elvével

összefüggésben elfogadott. Konkrétan a Tanács és a Bizottság tévesen állapította meg, hogy Nyugat-Szahara területének aktuális helyzete nem teszi lehetővé az e beleegyezés fennállásáról való meggyőződést.

142 Konkrétan, a megtámadott ítélet 321. pontjában megállapította, hogy noha a vitatott megállapodás jogokat keletkeztethet a Nyugat-Szaharában székhellyel rendelkező exportőrök tekintetében, e hatások kizárólag a magánszemélyekre vonatkoznak, nem pedig olyan, a megállapodásban nem részes harmadik személyre, aki abba beleegyezhet. Megállapította továbbá, hogy ami azon előnyöket illeti, amelyekben e terület egészének lakossága az említett megállapodás révén részesülhet, azokat mindenképpen „tisztán társadalmi-gazdasági, nem pedig jogi hatásoknak" kell tekinteni, és „[e]zek a végeredményben közvetett előnyök tehát nem hasonlíthatók a szerződések relatív hatálya értelmében vett harmadik személy részére biztosított jogosultságokhoz." Ezt követően a megtámadott ítélet 322. pontjában a következőket állapította meg:

„Ezzel szemben a vitatott megállapodás azzal a hatással jár, hogy kötelezettséget ró a szóban forgó harmadik személyre, mivel a felek egyike számára hatáskört biztosít a harmadik személy területén, amelyet tehát e személy nem gyakorolhat saját maga, és nem is ruházhatja át adott eseteben annak gyakorlását (lásd ebben az értelemben: 2010. február 25-i Brita ítélet, C-386/08, EU:C:2010:91, 52. pont). A Tanács által hivatkozott azon körülmény, hogy ebben a szakaszban nem áll módjában gyakorolni ezeket a hatásköröket, tekintettel a szóban forgó terület önkormányzattal nem rendelkező terület státuszára és az azon jelenleg fennálló helyzetre, nem kérdőjelezheti meg e megállapítást, sem pedig annak szükségességét, hogy e harmadik személy beleegyezzen e kötelezettségbe."

143 A Törvényszék ebből azt a következtetést vonta le a megtámadott ítélet 323. pontjában, hogy a Bécsi Egyezmény 36. cikkének (1) bekezdésében előírt azon elv, amely szerint harmadik személynek a szerződésbe való beleegyezése e személy ellenkező megnyilvánulása hiányában abban az esetben vélelmezhető, ha e szerződésből a számára jog keletkezik, nem alkalmazható a jelen ügyben, és a beleegyezés kinyilvánításának tehát kifejezettnek kell lennie.

144 Márpedig a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 322. és 323. pontjában szereplő érvelése tévesen alkalmazza a jogot.

145 E tekintetben kétségtelen, hogy – amint az a jelen ítélet 132–135. és 140. pontjában megállapításra került – a Törvényszék lényegében helyesen állapította meg, hogy az önrendelkezéshez való jognak és a szerződések relatív hatályának a Bíróság által értelmezett elve alapján Nyugat-Szahara népének a vitatott megállapodás e területen való végrehajtásához való beleegyezése a vitatott határozat érvényességi feltétele volt, és a Bizottság és az EKSZ által folytatott konzultációk nem alkalmasak e nép beleegyezésének bizonyítására.

146 Ezzel szemben tévesen értelmezte a vitatott megállapodást, amikor a megtámadott ítélet 322. pontjában lényegében azt állapította meg, hogy e megállapodás hatása az, hogy kötelezettséget ró Nyugat-Szahara népére azáltal, hogy olyan hatásköröket biztosított a Marokkói Királyság hatóságai számára, amelyek gyakorlására a Nyugat-Szahara területén kerül sor.

147 Ugyanis, noha a vitatott megállapodás végrehajtása azt jelenti, hogy a marokkói hatóságok Nyugat-Szahara területén foganatosított cselekményei a jelen ítélet 94–96. pontjában leírtakhoz hasonló joghatásokkal rendelkeznek, módosítva e terület népének jogi helyzetét, az a körülmény, hogy e megállapodás e hatóságok számára elismer bizonyos, az említett területen gyakorolt

közigazgatási hatásköröket, ugyanakkor nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az említett megállapodás e népre mint nemzetközi jogalanyra nézve jogi kötelezettségeket állapít meg.

148 E tekintetben, amint azt a vitatott megállapodás hangsúlyozza, e megállapodás nem jelenti azt, hogy az Unió elismeri a Marokkói Királyság Nyugat-Szahara feletti állítólagos szuverenitását. A nyugat-szaharai nép továbbá nem címzettje a marokkói hatóságok által e megállapodás végrehajtása keretében kiadott származási igazolások vagy egyéb közigazgatási aktusoknak, amelyet el kellene ismernie, sem pedig az uniós és tagállami hatóságok által velük szemben hozott intézkedéseknek. Ráadásul, mivel a vitatott megállapodásból következik, hogy az kizárólag a Marokkói Királyság vámhatóságai által ellenőrzött, Nyugat-Szaharából származó termékekre alkalmazandó, e megállapodás megkötése nem akadálya annak, hogy az Unió adott esetben más részletszabályokat írjon elő a Nyugat-Szaharából származó, nem Marokkói Királyság vámhatóságai által ellenőrzött termékekre, konkrétan a nyugat-szaharai terület azon részéről származó termékekre, amelyet a Front Polisario ellenőriz.

149 Ebből következik, hogy a Törvényszék téves előfeltevés alapján állapította meg a megtámadott ítélet 323. pontjában, hogy Nyugat-Szahara népének a vitatott megállapodásba való beleegyezését kifejezetten kell kinyilvánítania.

150 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy amennyiben a Törvényszék valamely határozatának indokolása az uniós jogot sérti, de rendelkező része egyéb jogi indokok miatt megalapozottnak bizonyul, az ilyen jogsértés nem eredményezheti e határozat hatályon kívül helyezését, és az indokolást meg kell változtatni (2023. január 17-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet, C-632/20 P, EU:C:2023:28, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

151 Ezért azt kell megvizsgálni, hogy a megtámadott ítéletnek a vitatott határozatot megsemmisítő rendelkező részében nem lehet-e megalapozott olyan jogi indokok alapján, amelyeket nem érintenek a jelen ítélet 146–149. pontjában megállapított hibák.

152 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a nemzetközi szokásjog nem ír elő semmilyen konkrét formát arra vonatkozóan, hogy egy harmadik fél milyen formában fejezi ki hozzájárulását egy olyan megállapodáshoz, amely jogot ruház rá (lásd ebben az értelemben: az Állandó Nemzetközi Bíróság 1932. június 7-i ítélete, „Felső-Savoya és Pays de Gex vámszabad területei” ügy, *Recueil CPJI* 1927, A/B sorozat, nº 46, 148. o.). Ebből következik, hogy ugyanezen jog nem zárja ki, hogy bizonyos körülmények között hallgatólagosan is megadható e belegyezés. Ily módon egy önkormányzattal nem rendelkező terület népének sajátos helyzetében vélelmezni lehet e népnek egy olyan nemzetközi megállapodásba való beleegyezését, amelyben harmadik személynek minősül, és amely azon a területen alkalmazandó, amelyhez e nép önrendelkezéshez való joga kapcsolódik, feltéve, hogy két feltétel teljesül.

153 Egyrészt a szóban forgó megállapodás nem állapíthat meg kötelezettséget az említett nép terhére. Másrészt az említett megállapodásnak elő kell írnia, hogy maga az érintett nép, amelyet esetleg nem képvisel megfelelően azon terület lakossága, amelyhez az e népet megillető önrendelkezési jog kapcsolódik, e terület természeti erőforrásainak kiaknázásából származóan pontos, konkrét, jelentős és ellenőrizhető, valamint e kiaknázás mértékével arányos előnyben részesül. Ezen előnynek biztosítékokat kell szolgáltatnia arra vonatkozóan, hogy az említett kiaknázásra a fenntartható fejlődés elvének megfelelő feltételek mellett kerül sor, amely biztosítja, hogy a nem megújuló természeti erőforrások széles körben rendelkezésre álljanak, a megújuló természeti erőforrások, például a halállományok pedig folyamatosan megújuljanak. Végül a szóban forgó

megállapodásnak olyan rendszeres ellenőrzési mechanizmust is biztosítania kell, amely lehetővé teszi az e megállapodás alkalmazásával az érintett népnek nyújtott előnyök ténylegességének ellenőrzését.

154 E feltételeket annak biztosítása érdekében kell tiszteletben tartani, hogy az ilyen megállapodás összeegyeztethető legyen az ENSZ Alapokmányának 73. cikkéből eredő és a nemzetközi szokásjogban rögzített, az önkormányzattal nem rendelkező területek népei érdekei elsőbbségének elvével. Ily módon hozzájárul ahhoz, hogy – amint azt az EUSZ 21. cikk (1) bekezdése előírja – az Unió nemzetközi szintű fellépése az ENSZ Alapokmányának és a nemzetközi jognak az elveire épüljön.

155 Abban az esetben, ha a jelen ítélet 153. pontjában ismertetett két feltétel teljesül, az érintett nép beleegyezését megszerzettnek kell tekinteni. Az a körülmény, hogy e nép legitim képviselőjeként fellépő mozgalom ellenzi e megállapodást, önmagában nem elegendő az ilyen feltételezett beleegyezés megkérdőjelezéséhez.

156 A hozzájárulás e vélelme mindazonáltal megdönthető, amennyiben az említett nép legitim képviselői bizonyítják, hogy a szóban forgó megállapodás által az ugyanazon nép számára biztosított előnyök rendszere, vagy akár az e megállapodáshoz kapcsolódó rendszeres ellenőrzési mechanizmus nem felel meg a jelen ítélet 153. pontjában kifejtett feltételeknek. Adott esetben az uniós bíróság feladata e kérdés eldöntése, különösen annak értékelése céljából, hogy az említett megállapodás megfelelően megőrzi-e az érintett nép önrendelkezéshez való jogát, illetve az e jogból, valamint az ENSZ Alapokmányának 73. cikkéből eredő, a természeti erőforrások feletti állandó szuverenitást. A Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és bármely tagállam megteheti azt is, hogy az Unió és a Marokkói Királyság közötti, ilyen előnyök rendszerét előíró megállapodás aláírása vagy megkötése előtt beszerezze a Bíróságnak a tervezett megállapodásnak a Szerződések rendelkezéseivel, különösen az EUSZ 21. cikk (1) bekezdésével való összeegyeztethetőségére vonatkozó véleményét.

157 A jelen ügyben a jelen ítélet 153. pontjában említett két feltétel közül az elsőt teljesültnek kell tekinteni. Az ugyanezen ítélet 147. és 148. pontjában kifejtett indokok miatt ugyanis a vitatott megállapodás, noha módosítja Nyugat-Szahara népének az uniós jogban fennálló jogi helyzetét az e területen fennálló önrendelkezéshez való jogra tekintettel, nem állapít meg e nép mint nemzetközi jogalany számára jogi kötelezettségeket.

158 A második feltételt illetően meg kell állapítani, hogy a vitatott megállapodásból nyilvánvalóan hiányzik a nyugat-szaharai nép javára biztosított, a jelen ítélet 153. pontjában említett jellemzőknek megfelelő előny, amint az a Bizottság által a Bíróság kérdéseire az előtte tartott tárgyaláson adott válaszokból kiderül.

159 Így, amint a Törvényszék a megtámadott ítélet 318. és 319. pontjában helyesen megállapította, a vitatott megállapodás nem irányul arra, hogy jogokat biztosítson Nyugat-Szahara népének mint e megállapodásban nem részes harmadik személynek. E megállapodás értelmében a Marokkói Királyság mint a vitatott megállapodás részese minősül az Unió által a Nyugat-Szaharából származó termékekre biztosított vámkedvezmények jogosultjának. A Bizottság továbbá a Bíróság előtt tartott tárgyaláson kifejtette, hogy e megállapodás hatásaként a Nyugat-Szaharából származó termékekre kiterjed a társulási megállapodás hatálya, és egyenlő bánásmódban részesüljenek a vámkedvezmények tekintetében a marokkói termékekkel, valamint az Algériából és Mauritániából származó termékekkel, amelyek szintén vámkedvezményekben részesülnek.

160 Ebből következik, hogy nem vélelmezhető, hogy Nyugat-Szahara népe beleegyezett volna a vitatott megállapodás e területre való alkalmazásába.

161 Pontosítani kell, hogy a jelen ítélet 152–155. pontjának megfelelően vélelmezett beleegyezés lehetőségét nem kérdőjelezheti meg az, hogy az ENSZ Alapokmányának az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó 73. cikke e területek „lakosságára” utal, és „magasztos megbízásként” határozza meg azt a kötelezettséget, hogy a „tőlük telhetőleg” előmozdítsák a jólétüket, és így Nyugat-Szahara esetében lefedi e terület „lakosságának” azon részét is, amely nem tartozik Nyugat-Szahara „népnek” körébe. E tekintetben az ENSZ Biztonsági Tanácsának a jelen ítélet 31. pontjában említett 2703. (2023) sz. határozata elengedhetetlennek tekinti, hogy a tárgyalások előrehaladjanak annak érdekében, hogy Nyugat-Szahara lakosainak életminősége valamennyi területen javuljon. Márpedig, ha egy megállapodás a jövőben a jelen ítélet 153. pontjában kifejtett követelményeknek megfelelően a nyugat-szaharai nép javát szolgálná, az a lehetőség, hogy e megállapodás általában e terület lakosai számára is előnyös, nem akadályozhatja meg e nép feltételezett beleegyezésének megállapítását.

162 Figyelembe véve egyébiránt a jelen ítélet 145. pontjában tett azon megállapítást, amely szerint a Bizottság és az EKSZ által folytatott konzultációk nem alkalmasak az említett nép ilyen beleegyezésének bizonyítására, megalapozottnak kell tekinteni a Törvényszék által a megtámadott ítélet 391. pontjában levont azon következtetést, amely szerint a vitatott határozat elfogadásával a Tanács egyrészt nem vette kellőképpen figyelembe a Nyugat-Szahara helyzetére vonatkozó valamennyi releváns körülményt, másrészt pedig a Tanács és a Bizottság tévesen állapította meg, hogy e terület aktuális helyzete nem teszi lehetővé a nyugat-szaharai nép vitatott megállapodásba való beleegyezésének beszerzését.

163 A C-779/21. P. sz. ügyben felhozott negyedik és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott negyedik fellebbezési jogalapot tehát mint megalapozatlant el kell utasítani.

A C-779/21. P. sz. ügyben felhozott ötödik és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott harmadik, a nemzetközi jog felhívhatóságával kapcsolatos téves jogalkalmazásra alapított fellebbezési jogalapról

A felek érvei

164 A Bizottság az ötödik, a Tanács pedig a harmadik jogalapjával azt rója fel a Törvényszéknek, hogy tévesen alkalmazta a jogot a nemzetközi jogi normáknak egy nemzetközi megállapodás Unió általi megkötésére vonatkozó határozat érvényességére vonatkozó kereset keretében való felhívhatóságát illetően. E jogalapok annyiban irányulnak a megtámadott ítéletre, amennyiben a Törvényszék annak 297. pontjában megállapította, hogy a Front Polisario hivatkozhat az önrendelkezés elvére, valamint a szerződések relatív hatályának elvére, és így az előtte felhozott harmadik jogalap nem hatástalan.

165 Ezen intézmények különösen emlékeztetnek arra az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint a jogalanyok valamely uniós jogi aktus érvényességének a Bíróság általi vizsgálata érdekében akkor hivatkozhatnak a nemzetközi szokásjogi elvekre, ha ezen elvek tekintetében kétségbe vonható, hogy az Unió hatáskörrel rendelkezett az említett aktus elfogadására, továbbá a szóban forgó aktus érintheti a jogalanyt az uniós jog alapján megillető jogokat, vagy az uniós jog

vonatkozásában kötelezettségeket keletkeztet számára (lásd ebben az értelemben: 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 107. pont).

166 A Tanács azt is hangsúlyozza, hogy bár nemzetközi jogi szabályokra lehet hivatkozni, a Bíróság felülvizsgálata mindenképpen csak arra korlátozódik, hogy a 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 107. pont) értelmében az intézmények nyilvánvaló mérlegelési hibákat követtek-e el e szabályok alkalmazási feltételeivel kapcsolatban. A jelen ügyben az önrendelkezés elve és a szerződések relatív hatályának elve nem kérdőjelezheti meg az Unió hatáskörét, mivel a Bíróság már hallgatólagosan kimondta, hogy a nemzetközi jog nem zárja ki, hogy valamely szerződés az általános szabálytól eltérve kötelezhessen valamely államot egy másik terület tekintetében, és ezt a Törvényszék kifejezetten meg is erősítette a Tanácsnak a vitatott megállapodás megkötésére vonatkozó hatáskörének hiányára alapított jogalap elutasításával. Mindenesetre a szerződések relatív hatálya nem a megállapodás érvényességére, hanem annak alkalmazhatóságára vonatkozik.

167 A Francia Köztársaság e tekintetben megjegyzi, hogy még ha a szerződések relatív hatályának elvére hivatkozni is lehetne, és azt a jelen ügyben meg is sértették, az ilyen jogsértés nem vonja maga után a vitatott határozat semmisségét, mivel az említett elv értelmében a harmadik személy beleegyezése nem feltétele az érintett szerződés érvényességének.

168 A Front Polisario cáfolja ezt az érvelést.

A Bíróság álláspontja

169 A Törvényszék a megtámadott ítélet 284. pontjában emlékeztetett arra, hogy a 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864) 107. pontjában a Bíróság megállapította, hogy a jogalanyok valamely uniós jogi aktus érvényességének a Bíróság általi vizsgálata érdekében csak akkor hivatkozhatnak az említett ítélet 103. pontjában említett nemzetközi szokásjogi elvekre, ha egyrészt ezen elvek tekintetében kétségbe vonható, hogy az Unió hatáskörrel rendelkezett az említett aktus elfogadására, másrészt pedig a szóban forgó aktus érintheti a jogalanyt az uniós jog alapján megillető jogokat, vagy az uniós jog vonatkozásában kötelezettségeket keletkeztet számára. A Törvényszék rámutatott arra hogy az utóbbi ítélet alapjául szolgáló ügyben arról az elvről volt szó, amely szerint a saját területe feletti légtérben minden államot teljes és kizárólagos szuverenitás illet meg, illetve arról, amely szerint egyetlen állam sem támaszthat jogszerűen igényt arra, hogy a nyílt tenger bármely részét szuverenitása alá vonja, valamint arról, amely biztosítja a nyílt tenger feletti szabad repülést.

170 A megtámadott ítélet 276. pontjában így megállapította, hogy a Bíróság által értelmezett nemzetközi jogi elvekre, különösen az önrendelkezés elvére és a szerződések relatív hatályának elvére való hivatkozás lehetőségét illetően először is az uniós bíróság hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó határozatnak többek között a nemzetközi jogi szabályokkal való összeegyeztethetőségének az értékelésére, mivel az Uniónak ezen, a Szerződések alapján rá nézve kötelező szabályokat tiszteletben tartva kell gyakorolnia a hatásköreit. A megtámadott ítélet 279. pontjában ezt követően emlékeztetni kell arra, hogy a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973) 88. és 89. pontjában a Bíróság megállapította, hogy az önrendelkezéshez való jog olyan jog, amelyre *erga omnes* lehet hivatkozni, és amely a nemzetközi jog egyik alapvető elve elvének minősül, továbbá hogy ennek alapján ez az elv az Unió és a Marokkói Királyság közötti kapcsolatokra alkalmazandó nemzetközi jogi szabályok részét képezi, amelyeket az uniós bíróságnak figyelembe kell vennie.

171 A megtámadott ítélet 291. pontjában megállapította, hogy „a jelen ügyben az önrendelkezés elvére és a szerződések relatív hatályának elvére való hivatkozás lehetőségét nem lehet a 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864) 107–109. pontjában szereplő megfontolások alapján értékelni, mivel e megfontolások az ügy azon sajátos körülményeinek értékelésén alapulnak, amelyek a hivatkozott nemzetközi jogi elvek és a vitatott aktus természetével, valamint az alapeljárás felpereseinek jogi helyzetével kapcsolatosak, és amelyek nem hasonlíthatók össze a jelen ügy körülményeivel.” Közelebbről, a Törvényszék szerint „a fent említett két elv felhívhatósága a jelen ügyben nem korlátozható az Uniónak a [vitatott] határozat elfogadására vonatkozó hatáskörének a vitatására, mivel egyrészt a [Front Polisario] az Uniót e határozat elfogadásával összefüggésben terhelő egyértelmű, pontos és feltétel nélküli kötelezettségekre hivatkozik, másrészt pedig e felhívás arra irányul, hogy biztosítsa a megállapodásban nem részes harmadik személy e kötelezettségek megsértése által esetlegesen érintett jogainak a tiszteletben tartását.”

172 Ez az érvelés nem minősül téves jogalkalmazásnak.

173 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az Unió a hatásköreinek gyakorlásakor teljes egészében köteles tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, ideértve az általános nemzetközi jog és a nemzetközi szokásjog szabályait és elveit is, valamint az Unióra nézve kötelező nemzetközi egyezmények rendelkezéseit (lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet, C-266/16, EU:C:2018:118, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

174 Ebből következik, hogy a Bíróság a megsemmisítés iránti kereset keretében hatáskörrel rendelkezik annak értékelésére, hogy az Unió által kötött nemzetközi megállapodás összeegyeztethető-e a nemzetközi jog azon szabályaival, amelyek a Szerződések értelmében kötelezőek az Unióra. Azon jogi aktus érvényességének Bíróság általi esetleges vizsgálata, amellyel az Unió ilyen nemzetközi megállapodást kötött, arra is kiterjedhet, hogy ez az aktus magának a szóban forgó nemzetközi megállapodásnak a tartalmára tekintettel jogszerű-e (lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet, C-266/16, EU:C:2018:118, 48–51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

175 Így a Törvényszék helyesen tekinthette úgy, hogy az önrendelkezés elvére és a szerződések relatív hatályának elvére a vitatott határozat érvényességének vizsgálata keretében lehet hivatkozni.

176 Következésképpen nem lehet helyt adni a Bizottság és a Tanács azon érvének, amely szerint a 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítéletből (C-366/10, EU:C:2011:864) azt a következtetést kellett volna levonni, hogy ezekre az elvekre a vitatott határozat érvényességének felülvizsgálata keretében nem lehet hivatkozni.

177 Ami a Tanács által felhozott azon kifogást illeti, amely szerint valamely uniós jogi aktusnak az ilyen nemzetközi jogi szabályokkal való összeegyeztethetősége uniós bíróság általi felülvizsgálatának a nyilvánvaló mérlegelési hibákra kell korlátozódnia, e kifogás lényegében összemosódik a negyedik fellebbezési jogalap keretében felhozott azon kifogással, amely azon alapul, hogy a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a külkapcsolatok területén a Tanácsot megillető mérlegelési mozgásteret. Ezért azt a jelen ítélet 134. pontjában kifejtett indokokkal megegyező indokok miatt el kell utasítani.

178 Következésképpen a C-779/21. P. sz. ügyben felhozott ötödik és a C-799/21. P. sz. ügyben felhozott harmadik fellebbezési jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

179 Mivel a Bíróság a C-779/21. P. és a C-799/21. P. sz. ügyben a Bizottság és a Tanács által a fellebbezések alátámasztására felhozott egyik jogalapnak sem adott helyt, a fellebbezéseket teljes egészükben el kell utasítani.

A Tanács és a Bizottság által másodlagosan előterjesztett kérelmekről

A felek érvei

180 A Tanács – hangsúlyozva, hogy a vitatott határozat megsemmisítése esetén az Unió külső tevékenységét súlyosan hátrányos következmények érhetik, valamint megkérdőjeleződhet az Unió által vállalt, az intézményekre és a tagállamokra nézve kötelező nemzetközi kötelezettségvállalások jogbiztonsága – másodlagosan szükségesnek tartja, hogy abban az esetben, ha a Bíróság elutasítja a megtámadott ítélettel szemben benyújtott fellebbezést, rendelje el e határozat joghatásainak tizenkét hónapra történő fenntartását.

181 A Bizottság úgy véli, hogy a vitatott határozat joghatásait másfél évig fenn kellene tartani abban az esetben, ha a Bíróság azt állapítaná meg, hogy e határozat megsemmisítését a megtámadott ítéletben foglaltaktól eltérő indokok igazolják, és ha a Bíróság megállapításai alapján reális lehetőség lenne arra, hogy ennek ellenére Nyugat-Szaharára vonatkozó megállapodást lehessen kötni a Marokkói Királysággal az ilyen megállapodás aláírásáról és megkötéséről szóló tanácsi határozatok elfogadásához szükséges tárgyalások lehetővé tétele érdekében.

182 A Front Polisario vitatja e kérelmeket.

A Bíróság álláspontja

183 Az EUMSZ 264. cikk második bekezdése értelmében a Bíróság, ha azt szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított jogi aktusoknak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak.

184 E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a jogbiztonsággal kapcsolatos okokra tekintettel az ilyen jogi aktus joghatásai többek között akkor tarthatók fenn, ha a megsemmisítésének azonnali hatásai súlyosan hátrányos következményeket idéznének elő az érintett felek számára (lásd analógia útján: 2022. március 1-jei Bizottság kontra Tanács [A Koreai Köztársasággal kötött megállapodás] ítélet, C-275/20, EU:C:2022:142, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

185 A jelen ügyben a megtámadott határozatnak a joghatásai egy meghatározott időszakra történő fenntartása nélkül történő megsemmisítése súlyos következményekkel járhat az Unió külső tevékenységére nézve, valamint veszélyeztetheti az Unió által tett, az intézményekre és a tagállamokra nézve kötelező nemzetközi kötelezettségvállalásokat érintő jogbiztonságot. A vitatott határozat tárgya ugyanis a vitatott megállapodásnak – amely 2019. július 19-én lépett hatályba – az Unió nevében történő jóváhagyása volt.

186 Következésképpen a vitatott határozat joghatásait jogbiztonsági okokra tekintettel a jelen ítélet kihirdetésétől számított 12 hónapos időszakra fenn kell tartani.

A költségekről

187 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése alapján, ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről.

188 E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése szerint – amely ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó – a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

189 A jelen ügyben a Tanácsot és a Bizottságot, mivel pervesztesek lettek, a Front Polisario kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségeiken felül a Front Polisario részéről a jelen fellebbezések keretében felmerült költségek viselésére.

190 Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése szerint, amelyet ezen eljárási szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése alapján szintén alkalmazni kell a fellebbezési eljárásra, az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket.

191 A jelen ügyben a C-799/21. P. sz. ügyben a fellebbezési eljárásba beavatkozó Belga Királyság, Magyarország, Portugál Köztársaság és Szlovák Köztársaság, a C-779/21. P és C-799/21. P. sz. ügyben a fellebbezési eljárásba beavatkozó Spanyol Királyság, valamint az elsőfokú eljárásba beavatkozó Francia Köztársaság maga viseli saját költségeit.

192 Végül az eljárási szabályzat 140. cikkének (3) bekezdése szerint, amelyet ezen eljárási szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése alapján szintén alkalmazni kell a fellebbezési eljárásra, a Bíróság elrendelheti, hogy a tagállamnak vagy intézménynek nem minősülő valamely beavatkozó fél maga viselje a saját költségeit.

193 A jelen ügyben úgy kell határozni, hogy a Comader maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **A Bíróság a fellebbezéseket elutasítja.**

2) **Az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó euromediterrán megállapodás 1. és 4. jegyzőkönyvének módosításáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodás megkötéséről szóló, 2019. január 28-i (EU) 2019/217 tanácsi határozat joghatásait a jelen ítélet kihirdetésének időpontjától számított tizenkét hónapos időszakra fenntartja.**

3) **Az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa maga viseli saját költségeit, valamint a Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) részéről a jelen fellebbezések során felmerült költségeket.**

4) **A Belga Királyság, a Spanyol Királyság, Magyarország, a Portugál Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Francia Köztársaság és a Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) maga viseli saját költségeit.**

Aláírások