Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 21 marca 2024 r.[1]

Sprawy połączone C-779/21 P i C-799/21 P

Komisja Europejska
przeciwko
Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario),
Radzie Unii Europejskiej (C-779/21 P)
oraz
Rada Unii Europejskiej
przeciwko

Front Populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario)
(C-799/21 P)

Odwołanie – Układ ustanawiający stowarzyszenie UE–Maroko – Decyzja Rady zezwalająca na rozszerzenie preferencyjnego traktowania taryfowego na towary pochodzące z Sahary Zachodniej – Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – „Zgoda" ludu Sahary Zachodniej – Zasada względnej skuteczności traktatów – Prawo do samostanowienia

I. Wprowadzenie

1. Układając stosunki z resztą świata, Unia Europejska musi przestrzegać prawa międzynarodowego, w tym zasad zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych (zwanej dalej „Kartą NZ")[2].

2. W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości staje w obliczu trzech grup spraw, w których kwestionuje się przestrzeganie przez instytucje Unii prawa międzynarodowego w stosunkach z terytorium Sahary Zachodniej.

[1] Język oryginału: angielski.
[2] Zobacz art. 3 ust. 5 TUE.

3. W odwołaniach analizowanych w niniejszej opinii postawiono pytanie, czy Unia Europejska wykazała się poszanowaniem prawa do samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów, zmieniając układ ustanawiający stowarzyszenie zawarty z Królestwem Marokańskim [3] w taki sposób, aby preferencjami taryfowymi objąć towary pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej [4].

4. W zaskarżonym wyroku [5] Sąd orzekł, że Unia Europejska nie wykazała się poszanowaniem wspomnianych zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego według wykładni zawartej we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości [6]. W związku z powyższym Sąd stwierdził nieważność decyzji (UE) 2019/217 [7], którą zatwierdzono zmianę układu ustanawiającego stowarzyszenie [8]. Rada i Komisja wnoszą obecnie do Trybunału Sprawiedliwości odwołanie od tego wyroku.

5. Odwołania analizowane w niniejszej opinii są bezpośrednio powiązane z parą równoległych odwołań, w których zakwestionowano ważność decyzji Rady o zawarciu Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim [9], która to umowa obejmuje również wody przyległe do Sahary Zachodniej [10], a także z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w którym zwrócono się o wskazówki dotyczące prawidłowego oznaczania kraju pochodzenia produktów pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej [11]. W tym samym dniu przedstawiam opinie we wszystkich tych sprawach. Należy je rozważać łącznie.

6. Jak wykażę w zarysie historycznym zawartym w niniejszej opinii, który ma znaczenie również dla moich opinii przedstawionych w tym samym dniu w dwóch pozostałych sprawach, od rozpoczęcia procesu samostanowienia ludu Sahary Zachodniej minęło prawie 50 lat, a lud ten ani o krok nie zbliżył się do określenia przyszłego statusu swojego terytorium.

7. Chociaż stanowi to oczywistą porażkę procesu politycznego prowadzonego pod egidą ONZ, nie oznacza to, że rozstrzygnięcie kwestii Sahary Zachodniej można powierzyć sądom Unii. Sądy te nie będą decydować o przyszłości Sahary Zachodniej.

3 Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Królestwem Marokańskim z drugiej strony (Dz.U. 2000, L 70, s. 2; zwany dalej „układem ustanawiającym stowarzyszenie").

4 Porozumienie w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczące zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Królestwem Marokańskim z drugiej strony (Dz.U. 2019, L 34, s. 4; zwane dalej „sporym porozumieniem").

5 Wyrok z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-279/19, EU:T:2021:639, zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem").

6 To jest w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) (zwanym dalej „wyrokiem Rada/Front Polisario"), a także wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) (zwanym dalej „wyrokiem Western Sahara Campaign UK").

7 Decyzja Rady z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Królestwem Marokańskim z drugiej strony (Dz.U. 2019, L 34, s. 1; zwana dalej „sporną decyzją").

8 Zaskarżony wyrok, pkt 391, 392.

9 Dz.U. 2019, L 77, s. 8; zwana dalej „Umową o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów".

10 Sprawy połączone C-778/21 P i C-798/21 P, Komisja i Rada/Front Polisario.

11 Sprawa C-399/22, Confédération paysanne (Melony i pomidory z Sahary Zachodniej).

II. Kontekst niniejszego postępowania

A. Krótka historia kwestii Sahary Zachodniej

8. Sahara Zachodnia była kolonią hiszpańską. Proces dekolonizacji tego terytorium rozpoczął się w latach sześćdziesiątych XX wieku, kiedy to Hiszpania uznała jego status jako obszaru nierządzącego się samodzielnie (zwanego dalej „terytorium niesamodzielnym"). Zgromadzenie Ogólne ONZ dodało Saharę Zachodnią do wykazu terytoriów niesamodzielnych [12]. Pozostaje ona w tym wykazie po dziś dzień [13].

9. W 1960 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję 1541 (XV) [14]. Zgodnie z tą rezolucją można uznać, że terytorium niesamodzielne osiągnęło pełną samodzielność na jeden z trzech sposobów: (1) powstanie suwerennego niepodległego państwa, (2) swobodne stowarzyszenie się z niepodległym państwem; lub (3) zjednoczenie się z niepodległym państwem [15].

10. W 1966 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ potwierdziło prawo ludu Sahary Zachodniej do samostanowienia i wezwało Hiszpanię do umożliwienia i zorganizowania wykonania tego prawa [16], co Hiszpania postanowiła uczynić w drodze referendum.

11. Front Polisario [17], ruch antykolonialny utworzony w 1973 r. [18], poparł ideę referendum.

12. Królestwo Marokańskie sprzeciwiło się jednak koncepcji, by dekolonizację przeprowadzać w drodze referendum w sprawie samostanowienia. Państwo to uznało, że przed kolonizacją Sahary Zachodniej przez Hiszpanię to właśnie Królestwo Marokańskie (w swojej ówczesnej postaci) sprawowało władzę suwerenną na tym terytorium. Z tego względu Królestwo Marokańskie przyjęło stanowisko, że w procesie dekolonizacji Sahara Zachodnia powinna zostać ponownie włączona do terytorium Królestwa Marokańskiego [19]. To stanowisko nie uległo zmianie do dziś.

12 Organizacja Narodów Zjednoczonych, Komitet do spraw informacji z obszarów nierządzących się samodzielnie [terytoriów niesamodzielnych], Suplement nr 14 (A/5514) (1963), załącznik III „Wykaz obszarów nierządzących się samodzielnie w rozumieniu rozdziału XI Karty z dnia 31 grudnia 1962 r. w podziale według regionów geograficznych", s. 34.

13 W wykazie terytoriów niesamodzielnych widnieje 17 terytoriów, przy czym Sahara Zachodnia jest jedynym takim terytorium w Afryce; wykaz dostępny pod adresem: https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

14 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1541 (XV) z dnia 15 grudnia 1960 r., „Zasady, którymi powinni kierować się członkowie przy ustalaniu, czy istnieje obowiązek przekazywania informacji wymaganych na mocy art. 73e Karty".

15 Zobacz zasada VI.A załącznika do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1541 (XV) z dnia 15 grudnia 1960 r., „Zasady, którymi powinni kierować się członkowie przy ustalaniu, czy istnieje obowiązek przekazywania informacji wymaganych na mocy art. 73e Karty", cytowana w opinii doradczej w sprawie Sahary Zachodniej (*ICJ Reports* 1975, s. 12, pkt 57). Zobacz również J. Crawford, *The creation of states in international law*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 621.

16 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2229 (XXI) z dnia 20 grudnia 1966 r., „Kwestia Ifni i Sahary Hiszpańskiej".

17 Front Populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (zwany dalej „Front Polisario").

18 Według Deubela (T.F. Deubel, *Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities*, rozprawa doktorska, Uniwersytet w Arizonie, 2010, s. 76, dostęp: http://hdl.handle.net/10150/146067) tożsamość Saharyjczyków zaczęła się kształtować w opozycji do hiszpańskiej kolonizacji. Stała się wyraźniejsza w latach siedemdziesiątych XX wieku jako wyraz reakcji na proces dekolonizacji, który wpłynął na powstanie ruchów antykolonialnych. Na czele pierwszych ruchów antykolonialnych stali młodzi liderzy, którzy kształcili się w państwach ościennych, w tym Królestwie Marokańskim, i pozostawali pod silnym wpływem ruchów dekolonizacji działających w innych państwach, zwłaszcza w Algierii.

19 Zobacz w tym względzie opinia doradcza w sprawie Sahary Zachodniej (*ICJ Reports* 1975, s. 12, pkt 49).

13. Powyższe przeciwstawne stanowiska na temat tego, komu przysługuje ważne roszczenie do terytorium Sahary Zachodniej, doprowadziły do wydania opinii doradczej w sprawie Sahary Zachodniej na wniosek Zgromadzenia Ogólnego ONZ [20].

14. We wspomnianej opinii doradczej Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) uznał prawo ludu Sahary Zachodniej do samostanowienia [21]. MTS orzekł też, że „materiały i informacje przedłożone [MTS] nie wskazują na istnienie żadnej więzi suwerenności terytorialnej między terytorium Sahary Zachodniej a Królestwem Marokańskim ani podmiotem mauretańskim. Tym samym Trybunał nie dopatrzył się żadnej więzi prawnej tego rodzaju, że mogłaby ona wpływać na stosowanie rezolucji nr 1514 (XV) w dekolonizacji Sahary Zachodniej, a w szczególności na prawo do samostanowienia w drodze swobodnego i autentycznego wyrażenia woli ludów tego terytorium” [22].

15. W 1975 r., interpretując opinię MTS nie jako potwierdzającą prawo ludu Sahary Zachodniej do samostanowienia, ale raczej jako potwierdzającą historyczną władzę suwerenną Królestwa Marokańskiego na tym terytorium [23], król Hassan II zaprosił obywateli Maroka na „Zielony marsz”, podczas którego około 350 000 osób weszło na terytorium Sahary Zachodniej w wyrazie poparcia dla prawa Królestwa Marokańskiego do sprawowania władzy suwerennej na tym terytorium. Wywołało to reakcję Rady Bezpieczeństwa ONZ, która wezwała Królestwo Marokańskie do natychmiastowego zakończenia tego marszu [24].

16. Mniej więcej w tym samym czasie Hiszpania, Królestwo Marokańskie i Islamska Republika Mauretańska podpisały deklarację zasad w kwestii Sahary Zachodniej (zwaną też „porozumieniami madryckimi”) [25], na mocy której terytorium Sahary Zachodniej zostało podzielone między dwa ostatnie z tych państw. Niedługo później, w styczniu 1976 r., na terytorium Sahary Zachodniej wkroczyło wojsko marokańskie.

17. W dniu 26 lutego 1976 r. Hiszpania poinformowała Sekretarza Generalnego ONZ, że kładzie kres swojej obecności w Saharze Zachodniej i zrzeka się swojej funkcji mocarstwa administrującego w rozumieniu art. 73 Karty NZ [26].

18. Dzień po opuszczeniu Sahary Zachodniej przez Hiszpanię Front Polisario ogłosił powstanie Saharyjskiej Arabskiej Republiki Demokratycznej (SARD) [27]. Siedziba rządu SARD znajduje się w obozie dla uchodźców saharyjskich w Tinduf (Algieria).

[20] Wygląda na to, że wniosek o wydanie opinii doradczej złożono z inicjatywy Królestwa Marokańskiego, które jako pierwsze próbowało uzyskać zgodę Hiszpanii na poddanie sporu dotyczącego suwerenności Sahary Zachodniej jurysdykcji MTS w celu doprowadzenia do wydania wyroku w postępowaniu procesowym. Zobacz opinia doradcza w sprawie Sahary Zachodniej (*ICJ Reports* 1975, s. 12, pkt 29, 36).

[21] Opinia doradcza w sprawie Sahary Zachodniej (*ICJ Reports* 1975, s. 12, pkt 162).

[22] Opinia doradcza w sprawie Sahary Zachodniej (*ICJ Reports* 1975, s. 12, pkt 162).

[23] Maroko zwracało uwagę na pkt 162 akapit pierwszy zdanie pierwsze opinii doradczej w sprawie Sahary Zachodniej (*ICJ Reports* 1975, s. 12), w którym stwierdzono, że „materiały i informacje przedstawione Trybunałowi wskazują na istnienie w czasie hiszpańskiej kolonizacji prawnych więzów lojalności pomiędzy sułtanem Maroka i niektórymi z plemion zamieszkujących na terytorium Sahary Zachodniej”.

[24] Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 380 (1975) z dnia 6 listopada 1975 r. (w której wezwano Królestwo Marokańskie do wycofania wojsk z Sahary Zachodniej).

[25] Zobacz *United Nations Treaty Series*, Vol. 988, s. 259.

[26] Przepis ten stanowi część rozdziału XI Karty NZ, który dotyczy terytoriów niesamodzielnych. Zobowiązuje on członków ONZ, „którzy ponoszą odpowiedzialność za zarząd obszarami, których ludność nie dojrzała jeszcze do pełnego stopnia samorządu” między innymi do tego, by „rozwijać samorząd [dla tych ludów], mieć należycie na względzie aspiracje polityczne tych ludów oraz pomagać im w stopniowym rozwoju ich wolnych instytucji politycznych”.

[27] Dzisiejsze stosunki między SARD a Frontem Polisario nie są jasne ani też nie stały się bardziej zrozumiałe podczas rozprawy.

19. Obecnie SARD jest uznawana przez 47 państw członkowskich ONZ [28]. SADR nie jest uznawana ani przez Unię Europejską, ani przez żadne z jej państw członkowskich.

20. Po wejściu Królestwa Marokańskiego na terytorium Sahary Zachodniej, do września 1991 r., kiedy to uzgodniono zawieszenie broni, Królestwo Marokańskie i Front Polisario były zaangażowane w konflikt zbrojny. Skutkowało to liczbą ponad 100 000 uchodźców z Sahary Zachodniej, z których większość mieszka obecnie w obozach dla uchodźców w Algierii [29].

21. Zawieszenie broni z 1991 r. dało możliwość wznowienia dialogu politycznego dotyczącego rozwiązania kwestii Sahary Zachodniej. Rozwiązania jednak nie znaleziono, a w 2020 r. wznowiono walki.

22. Od lat siedemdziesiątych XX w. ONZ poszukuje rozwiązania kwestii dekolonizacji Sahary Zachodniej. Zgromadzenie Ogólne ONZ zainicjowało w tym czasie, a następnie popierało, ideę zorganizowania referendum, w którym lud Sahary Zachodniej mógłby wyrazić swoją wolę co do przyszłości tego terytorium. Idea referendum w sprawie samostanowienia powróciła w planie ugody, który został poparty przez Front Polisario i Królestwo Marokańskie „co do zasady", i który poprzedzał zawieszenie broni z 1991 r.

23. Aby monitorować między innymi zawieszenie broni oraz pomóc w organizacji wspomnianego referendum, Rada Bezpieczeństwa ONZ powołała w kwietniu 1991 r. misję ONZ na rzecz referendum w Saharze Zachodniej (zwaną dalej „MINURSO") [30], której mandat jest przedłużany co roku i która istnieje do dziś [31]. Pomimo kolejnych inicjatyw [32] oraz stworzenia przez MINURSO wykazu osób uprawnionych do głosowania w referendum jak dotąd żadne referendum nie zostało przeprowadzone.

24. W poszukiwanie rozwiązania kwestii Sahary Zachodniej angażował się nie tylko ONZ, ale też Unia Afrykańska (i jej poprzedniczka – Organizacja Jedności Afrykańskiej). Popierała i popiera ona prawo Saharyjczyków do samostanowienia. W 1984 r. SARD została przyjęta do Organizacji Jedności Afrykańskiej jako członek, co spowodowało wystąpienie z niej w ramach protestu Królestwa Marokańskiego. W styczniu 2017 r. Królestwo Marokańskie złożyło wniosek o członkostwo i zostało ponownie przyjęte do Unii Afrykańskiej [33].

28 Na początku więcej państw uznało SADR, ale w międzyczasie cofnęły to uznanie.

29 Aby zapoznać się z aktualną sytuacją i liczbą uchodźców, zob. Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Zestawienie informacji UNHCR, „Algieria", dostęp: https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

30 Zobacz rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 690 (1991) z dnia 29 kwietnia 1991 r. (w której zadecydowano o „ustanowieniu, pod jej zwierzchnictwem, misji [ONZ] na rzecz referendum w Saharze Zachodniej").

31 Co się tyczy ostatniego przedłużenia mandatu, do 31 października 2024 r., zob. rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2703 (2023) z dnia 30 października 2023 r.

32 Zobacz przykładowo plan Bakera z 2001 r. (z rewizją z 2003 r.) (formalnie zwany „Planem pokojowym na rzecz samostanowienia ludu Sahary Zachodniej"), wynikający z rozmów prowadzonych pod auspicjami przedstawiciela ONZ Jamesa Bakera III; zob. w tym względzie S. Zunes, J. Mundy, *Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution*, 2nd ed., Syracuse University Press, 2022, rozdz. 9.

33 W 2018 r. w odpowiedzi na to ponowne przyjęcie Bernard Mornah, obywatel Ghany, wniósł do Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów wniosek przeciwko ośmiu państwom członkowskim Unii Afrykańskiej, w którym twierdził, że państwa te, zgadzając się na ponowne przyjęcie Królestwa Marokańskiego do Unii Afrykańskiej bez wezwania tego państwa do zaprzestania zarzucanej mu okupacji terytorium Sahary Zachodniej, naruszyły szereg obowiązków wynikających z Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów. Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów odrzucił jednak tę skargę, uznając, że pozwane państwa, przyjmując Królestwo Marokańskie w poczet członków Unii Afrykańskiej, nie naruszyły swoich zobowiązań wynikających z Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów, w tym prawa do samostanowienia. Jednocześnie sąd ten potwierdził prawo Saharyjczyków do samostanowienia i uznał prawo do samostanowienia za normę peremptoryjną prawa międzynarodowego. Zobacz Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów, wyrok z dnia 22 września 2018 r., Bernard Anbataayela Mornah przeciwko Republice Beninu i in. (skarga nr 028/2018), pkt 343(v).

25. W 2006 r. Sekretarz Generalny ONZ uznał, że strony będą musiały znaleźć „kompromis między międzynarodową zgodnością z prawem a rzeczywistością polityczną", a osiągnąć to można jedynie w drodze bezpośrednich negocjacji [34].

26. W 2007 r. zarówno Front Polisario, jak i Królestwo Marokańskie przedstawiły swoje plany rozwiązania kwestii Sahary Zachodniej. Front Polisario podtrzymał swoje stanowisko, że prawo do samostanowienia wymaga przeprowadzenia referendum. Królestwo Marokańskie zaproponowało plan zapewniający Saharze Zachodniej autonomię w ramach władzy suwerennej Maroka [35].

27. Przedstawiciele doktryny sugerują, że od 2018 r. poparcie dla planu autonomii z 2007 r. przedstawionego przez Królestwo Marokańskie wydaje się rosnąć [36]. Można też odnieść wrażenie, że zmieniła się retoryka rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ [37]. I tak, począwszy od 2018 r., w tekście rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie Sahary Zachodniej podkreślano konieczność „osiągnięcia realistycznego, praktycznego, trwałego i wzajemnie akceptowalnego politycznego rozwiązania kwestii Sahary Zachodniej opartego na kompromisie" [38].

28. Jednocześnie w ostatnich rezolucjach Rady Bezpieczeństwa przypomniano, że wszelkie rozwiązania polityczne muszą uwzględniać „samostanowienie ludu Sahary Zachodniej w kontekście ustaleń zgodnych z zasadami i celami Karty [NZ]" [39].

B. Znaczenie wyroków Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK

29. Unia Europejska i jej państwa członkowskie ustanowiły z Królestwem Marokańskim partnerstwo eurośródziemnomorskie, bazując na układzie ustanawiającym stowarzyszenie zawartym w 1996 r.

30. W ramach wspomnianego układu ustanawiającego stowarzyszenie Unia Europejska i Królestwo Marokańskie zawarły szereg umów, w tym porozumienie o liberalizacji handlu z 2012 r. [40] oraz Porozumienie o partnerstwie w sektorze rybołówstwa z 2006 r. [41].

31. Front Polisario wniósł skargę o stwierdzenie nieważności porozumienia w sprawie liberalizacji handlu z 2012 r., co doprowadziło do wydania przez Trybunał wyroku Rada/Front Polisario.

34 Zobacz sprawozdanie Sekretarza Generalnego ONZ z dnia 19 kwietnia 2006 r., „Sytuacja dotycząca Sahary Zachodniej (S/2006/249)", pkt 32, 34. Zobacz także S. Allen, J. Trinidad, *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 17.

35 Zobacz United States Congressional Research Service, „Western Sahara", RS20962, aktualizacja: 8 października 2014 r., s. 4.

36 Pojawiły się też głosy, że zmiana polityki niektórych państw członkowskich ONZ mogła być spowodowana ogłoszeniem przez prezydenta Donalda J. Trumpa uznania władzy suwerennej Królestwa Marokańskiego na terytorium Sahary Zachodniej (zob. „Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara" [Ogłoszenie uznania władzy suwerennej Królestwa Maroka na terytorium Sahary Zachodniej, dostęp: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Szczegółowy przegląd ewolucji politycznej na szczeblu Rady Bezpieczeństwa ONZ, Zgromadzenia Ogólnego i stanowisk poszczególnych państw członkowskich ONZ, a także omówienie skutków coraz większego poparcia dla stanowiska Maroka w sprawie Sahary Zachodniej – zob. S. Allen, J. Trinidad, *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 47 i nast.

37 Zobacz niedawna rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2703 (2023) z dnia 30 października 2023 r.

38 Zobacz przykładowo rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2703 (2023) z dnia 30 października 2023 r., pkt 2. Zobacz także S. Allen, J. Trinidad, *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 48 (przedstawiający ewoluujący od 2018 r. język rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ).

39 Zobacz niedawna rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2703 (2023) z dnia 30 października 2023 r., pkt 4.

40 Dz.U. 2012, L 241, s. 4; zwane dalej „porozumieniem o liberalizacji handlu z 2012 r.".

41 Dz.U. 2006, L 141, s. 4; zwane dalej „porozumieniem połowowym z 2006 r.".

32. W pierwszej instancji Sąd orzekł, że Front Polisario ma legitymację procesową i stwierdził nieważność decyzji Rady zatwierdzającej zawarcie porozumienia o liberalizacji handlu z 2012 r. na tej podstawie, że Rada nie upewniła się, czy eksploatacja towarów pochodzących z Sahary Zachodniej i wywożonych do Unii Europejskiej nie odbywała się ze szkodą dla ludności tego terytorium [42].

33. W wydanym w postępowaniu odwoławczym wyroku Rada/Front Polisario Trybunał nie odniósł się ani do dopuszczalności skargi Frontu Polisario, ani do merytorycznego wniosku Sądu. Zamiast tego, dokonując wykładni sformułowania „Królestwo Marokańskie" jako oznaczającego terytorium, do którego miało zastosowanie porozumienie o liberalizacji handlu z 2012 r., Trybunał uznał, że porozumienie to nie ma zastosowania do terytorium Sahary Zachodniej [43]. Z tego względu skargę Frontu Polisario uznano za niedopuszczalną [44].

34. W pkt 106 wyroku Rada/Front Polisario Trybunał uznał, że „lud Sahary Zachodniej powinien być postrzegany jako »podmiot trzeci« w rozumieniu zasady względnej skuteczności traktatów". Z tego względu lud Sahary Zachodniej musi wyrazić „zgodę" na zastosowanie porozumienia o liberalizacji handlu z 2012 r. do Sahary Zachodniej „bez konieczności ustalenia, czy takie stosowanie mogłoby mu zaszkodzić, czy przeciwnie, być dla niego korzystne".

35. Podobny tok rozumowania przyjęto w wyroku Western Sahara Campaign UK. W tym wyroku Trybunał uznał, że porozumienie połowowe z 2006 r., które również stanowiło część struktury utworzonej układem ustanawiającym stowarzyszenie z Marokiem [45], nie obejmuje terytorium Sahary Zachodniej ani wód do niej przyległych, ponieważ wyrażenie „Królestwo Marokańskie" nie obejmuje terytorium Sahary Zachodniej [46]. W związku z tym Trybunał stwierdził, że sprzeczne z prawem do samostanowienia i zasadą względnej skuteczności traktatów byłoby interpretowanie tego porozumienia jako mającego zastosowanie do Sahary Zachodniej.

C. Sporne porozumienie i sporna decyzja

36. Po wydaniu przez Trybunał wyroku w sprawie Rada/Front Polisario „Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji z Królestwem Marokańskim w celu ustanowienia, zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, podstawy prawnej przyznania preferencji taryfowych przewidzianych w [układzie ustanawiającym stowarzyszenie] produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej" [47].

37. W spornej decyzji wyjaśniono zatem powody zawarcia nowego porozumienia w następujący sposób:

„(4) Od chwili wejścia w życie układu o stowarzyszeniu produkty pochodzące z Sahary Zachodniej i posiadające świadectwo pochodzenia marokańskiego były przywożone do Unii, korzystając z preferencji taryfowych przewidzianych w stosownych postanowieniach tego układu.

42 Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2015 r., Front Polisario/Rada (T-512/12, EU:T:2015:953, pkt 114, 241).

43 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 82 i nast.

44 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 133.

45 Wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 59–61.

46 Wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 64, 69.

47 Sporna decyzja, motyw 6. Zobacz także Rada, Wynik posiedzenia Rady (3544. posiedzenie Rady, Konkurencyjność (Rynek Wewnętrzny, Przemysł, Badania i Przestrzeń Kosmiczna) (9716/17, 29 i 30 maja 2017 r., s. 22).

(5) W wyroku [Rada/Front Polisario] Trybunał Sprawiedliwości orzekł natomiast, że Układ o stowarzyszeniu [układ ustanawiający stowarzyszenie] obejmuje jedynie terytorium Królestwa Marokańskiego, a nie Saharę Zachodnią, która jest terytorium niesamodzielnym.

(6 Należy dołożyć wszelkich starań, aby przepływy handlowe, które rozwinęły się na przestrzeni lat, nie zostały zakłócone, ustanawiając jednocześnie odpowiednie gwarancje ochrony w ramach prawa międzynarodowego, w tym praw człowieka, oraz zrównoważonego rozwoju na odnośnych terytoriach. Dnia 29 maja 2017 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji z Królestwem Marokańskim w celu ustanowienia, zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, podstawy prawnej przyznania preferencji taryfowych przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej. Porozumienie między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim stanowi jedyny sposób zagwarantowania, by przywożone produkty pochodzące z Sahary Zachodniej mogły otrzymać status preferencyjnego pochodzenia, ponieważ władze marokańskie jako jedyne są w stanie zapewnić przestrzeganie reguł koniecznych do przyznania takich preferencji”[48].

38. Sporne porozumienie zawarto 25 października 2018 r. w formie wymiany listów. Wprowadza ono do układu ustanawiającego stowarzyszenie wspólną deklarację rozszerzającą preferencyjne traktowanie taryfowe na produkty pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej.

39. Wspólna deklaracja stanowi:

„1. Produkty pochodzące z Sahary Zachodniej, które są kontrolowane przez organy celne Królestwa Marokańskiego, korzystają z tych samych preferencji handlowych, jakie Unia Europejska przyznaje produktom objętym układem o stowarzyszeniu.

2. Protokół nr 4 stosuje się odpowiednio do celów określenia statusu pochodzenia produktów, o których mowa w pkt 1, w tym w odniesieniu do dowodów pochodzenia.

3. Organy celne państw członkowskich Unii Europejskiej i Królestwa Marokańskiego są odpowiedzialne za zapewnienie stosowania postanowień protokołu nr 4 do tych produktów”[49].

40. W listach Unii Europejskiej i Królestwa Marokańskiego stanowiących część spornego porozumienia zauważono wprost, że „[n]iniejsze porozumienie zostaje zawarte bez uszczerbku dla odpowiednich stanowisk Unii Europejskiej i Królestwa Marokańskiego w sprawie statusu Sahary Zachodniej”.

41. W listach powtórzono również, że „[o]bie strony potwierdzają swoje poparcie dla procesu [ONZ] i wspierają wysiłki Sekretarza Generalnego zmierzające do wypracowania ostatecznego politycznego rozwiązania, zgodnie z zasadami i celami [Karty NZ] oraz na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa”.

42. Sporne porozumienie zostało zatwierdzone ze strony Unii Europejskiej sporną decyzją.

48 Sporna decyzja, motywy 4–6.

49 Wspólna deklaracja do układu ustanawiającego stowarzyszenie (Dz.U. 2019, L 34, s. 4). Przypis usunięty.

43. W reakcji na pkt 106 wyroku Rada/Front Polisario w motywach 7–10 spornej decyzji przedstawiono następujące wyjaśnienie:

„(7) Komisja oceniła potencjalne konsekwencje takiego porozumienia dla zrównoważonego rozwoju, w szczególności jeżeli chodzi o pozytywne i negatywne strony przyznania preferencji taryfowych produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej w odniesieniu do odnośnej ludności oraz wpływu na wykorzystanie zasobów naturalnych odnośnych terytoriów. Wpływ preferencji taryfowych na zatrudnienie, prawa człowieka i wykorzystanie zasobów naturalnych jest bardzo trudny do zmierzenia, ponieważ ma on charakter pośredni. Trudno jest również uzyskać obiektywne informacje na ten temat.

(8) Z oceny tej wynika jednak, że w ujęciu ogólnym korzyści dla gospodarki Sahary Zachodniej wynikające z przyznania preferencji taryfowych przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej, a zwłaszcza silny bodziec do rozwoju gospodarczego i tym samym społecznego, który zapewnia przyznanie tych preferencji, przewyższają negatywne strony wymieniane w procesie konsultacji, w tym nadmierne wykorzystanie zasobów naturalnych, w szczególności rezerw wód gruntowych, w odniesieniu do którego zastosowano odpowiednie środki.

(9) Ocenia się, że rozszerzenie preferencji taryfowych na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej będzie zatem miało ogólnie pozytywny wpływ na odnośną ludność. Możliwe jest, że ten wpływ utrzyma się, a nawet ulegnie rozszerzeniu w przyszłości. Z oceny wynika, że rozszerzenie preferencji taryfowych na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej może sprzyjać warunkom inwestycyjnym oraz szybkiemu i znaczącemu rozwojowi wspierającemu lokalne zatrudnienie. Istnienie w Saharze Zachodniej działalności gospodarczej i produkcyjnej, którym przyznanie preferencji taryfowych przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu przyniosłoby największą korzyść, dowodzi, że nieprzyznanie preferencji taryfowych zagroziłoby w znacznym stopniu wywozowi z Sahary Zachodniej, w szczególności wywozowi produktów rybołówstwa i produktów rolnych. Ocenia się, ze przyznanie preferencji taryfowych powinno również mieć pozytywny wpływ na rozwój gospodarki Sahary Zachodniej dzięki stymulowaniu inwestycji.

(10) Uwzględniając rozważania dotyczące zgody w wyroku Trybunału Sprawiedliwości, Komisja we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych podjęła wszystkie rozsądne i możliwe w obecnym kontekście działania mające na celu odpowiedni udział odnośnej ludności, aby zapewnić jej zgodę na to porozumienie. Przeprowadzono szerokie konsultacje, a podmioty społeczno-gospodarcze i polityczne, które wzięły udział w konsultacjach, w większości opowiedziały się za rozszerzeniem preferencji taryfowych przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu na Saharę Zachodnią. Podmioty, które odrzuciły rozszerzenie, zasadniczo oceniły, że takie porozumienie potwierdziłoby pozycję Maroka na terytorium Sahary Zachodniej. Z żadnego z postanowień tego porozumienia nie wynika jednak, że na jego mocy uznaje się suwerenność Maroka nad Saharą Zachodnią. Ponadto Unia będzie nadal wspierać – podejmując w tym celu wzmożone wysiłki – proces pokojowego rozwiązywania sporu rozpoczęty i kontynuowany pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

D. Zaskarżony wyrok

44. W dniu 27 kwietnia 2019 r. Front Polisario wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

45. W dniu 29 września 2021 r. Sąd wydał zaskarżony wyrok, w którym stwierdził nieważność spornej decyzji [50].

46. W zakresie dopuszczalności skargi Sąd oddalił dwa główne zarzuty Rady w przedmiocie niedopuszczalności, które dotyczyły zdolności sądowej Frontu Polisario i jego legitymacji procesowej w odniesieniu do spornej decyzji [51].

47. W zakresie istoty skargi Sąd oddalił zarzut pierwszy podniesiony przez Front Polisario na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności, który dotyczył zarzucanego Radzie braku zdolności do wydania spornej decyzji [52]. Sąd przychylił się natomiast do trzeciej podstawy stwierdzenia nieważności sformułowanej przez Front Polisario, dotyczącej ciążącego na Radzie obowiązku przestrzegania wymogów wynikających z orzecznictwa dotyczącego prawa do samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów [53]. Sąd nie zbadał innych podstaw stwierdzenia nieważności podniesionych przez Front Polisario.

E. Postępowanie przed Trybunałem

48. W odwołaniach wniesionych w dniach 14 grudnia 2021 r. i 16 grudnia 2021 r. odpowiednio Komisja i Rada zwracają się do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozstrzygnięcie podniesionych kwestii, oddalenie skargi wniesionej w pierwszej instancji i obciążenie Frontu Polisario kosztami postępowania. Tytułem żądania ewentualnego instytucje te wnoszą do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji przez okres 12 miesięcy od dnia wydania przez niego wyroku.

49. Stanowisko to popierają Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural, a także rządy belgijski, hiszpański, francuski, węgierski, portugalski i słowacki.

50. W dniach 23 i 24 października 2023 r. odbyła się rozprawa, podczas której Komisja, Rada, Front Polisario, Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural oraz rządy belgijski, francuski, hiszpański i węgierski przedstawiły argumenty ustne.

III. Analiza

A. W przedmiocie wykładni prawa międzynarodowego

51. W porównaniu z porządkiem prawnym Unii lub porządkami prawnymi jej państw członkowskich prawo międzynarodowe jest systemem mniej zwartym, a pod względem ustalenia jednolitości znaczenia norm obowiązujących w jego ramach – dużo bardziej zdecentralizowanym.

50 Postanowił jednak również utrzymać w mocy skutki spornej decyzji przez okres nieprzekraczający terminu określonego w art. 56 akapit pierwszy Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub, jeżeli w tym czasie zostałoby wniesione odwołanie, do wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Zaskarżony wyrok, pkt 396.

51 Zaskarżony wyrok, pkt 79–114, 133–238.

52 Zaskarżony wyrok, pkt 240–250.

53 Zaskarżony wyrok, pkt 251–396.

52. Nawet jeżeli prawo międzynarodowe dysponuje własnym systemem źródeł prawa [54] i pewnymi ogólnie przyjętymi zasadami interpretacyjnymi [55], nie istnieje jedno ostateczne źródło wykładni, którego wykładnia byłaby wiążąca dla wszystkich uczestników systemu [56].

53. W tym względzie instytucje Unii, w tym sądy Unii, dokonując wykładni treści norm międzynarodowego prawa zwyczajowego będących częścią systemu prawnego Unii, nie są ograniczone różnymi interpretacjami tej samej normy dokonanymi przez inne podmioty prawa międzynarodowego [57].

54. Niemniej jednak, dokonując wykładni znaczenia prawa międzynarodowego na potrzeby porządku prawnego Unii, Trybunał powinien ustalić, czy na szczeblu prawa międzynarodowego osiągnięto pewien poziom konsensusu co do znaczenia konkretnej normy. Wynika to moim zdaniem ze zobowiązania Unii do przyczyniania się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, o czym mowa w art. 3 ust. 5 TUE.

55. Tak jak instytucje Unii nie są związane wykładnią prawa międzynarodowego dokonaną przez inne podmioty tego porządku prawnego, wykładnia przypisywana przez Trybunał normie prawa międzynarodowego jest wiążąca jedynie w ramach systemu prawnego Unii. Niemniej jednak przy przypisywaniu znaczenia normie prawa międzynarodowego ważne jest, aby Trybunał był świadomy faktu, iż dokonana przez niego wykładnia będzie ma wpływ na płaszczyznę prawa międzynarodowego i przyczynia się do tworzenia zwyczaju i interpretacji jego znaczenia [58].

56. Wykładnia prawa międzynarodowego w ramach porządku prawnego Unii rodzi również pytanie o kwestię relacji między sądami Unii a instytucjami politycznymi Unii, jeżeli chodzi o interpretację obowiązków nakładanych przez prawo międzynarodowe na Unię Europejską.

54 Zgodnie z art. 38 ust. 1 statutu MTS źródłami prawa międzynarodowego są traktaty i konwencje, zwyczaj, zasady ogólne prawa, wyroki sądowe oraz stanowiska przedstawicieli doktryny. Zobacz także ogólnie M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, s. 69 i nast.

55 W art. 31–33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (*United Nations Treaty Series*, Vol. 1155, s. 331) (zwanej dalej „KWPT") ustanowiono zasady dokonywania wykładni traktatów międzynarodowych. Niektóre z tych zasad można by rozumieć jako kodyfikację międzynarodowego prawa zwyczajowego. Międzynarodowe prawo zwyczajowe z kolei wymaga, aby dokonujący wykładni w pierwszej kolejności ustalił, czy określona norma stanowi zwyczaj, a dopiero następnie dokonał wykładni jej znaczenia w szczególnej sytuacji. Oznacza to wymóg ustalenia praktyki oraz opinio iuris państw. Z tego względu w systemie, w którym nie istnieje jeden podmiot dokonujący wiążącej wykładni, zwyczaj może nadal nabierać różnego znaczenia. W przedmiocie różnicy między *stwierdzeniem*, że określona zasada stanowi element międzynarodowego prawa zwyczajowego, a późniejszą *wykładnią* treści tej normy, zob. P. Merkouris, „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle", [w:] P. Merkouris, A. Follesdal, G. Ulfstein, P. Westerman (eds), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 136.

56 Zgodnie z art. 38 ust. 1 lit. d) statutu MTS orzeczenia sądowe, w tym orzeczenia MTS, stanowią jedynie środek pomocniczy w ustalaniu norm prawa międzynarodowego.

57 Zobacz przykłady różnic w wykładni prawa międzynarodowego: A. Roberts, [w:] A. Roberts, *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 232 i nast.

58 Zobacz w tym względzie J. Malenovský, „Le juge et la coutume internationale: perspectives de l'Union européenne et de la Cour de justice", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 12, 2013, s. 218; J. Odermatt, „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law", [w:] F. Lusa Bordin, A. Müller, F. Pascual-Vives (eds), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 74, 75.

57. W polityce zewnętrznej Unii Europejskiej jej instytucje polityczne dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi [59]. Decyzja o ewentualnym zawarciu umowy międzynarodowej z innym państwem, w tym decyzja o potencjalnym rozszerzeniu zakresu stosowania tej umowy na terytorium trzecie, stanowi część tych uprawnień. Trybunał nie może kwestionować tego wyboru.

58. Jeżeli jednak podejmuje się decyzję dotyczącą stosunków z państwem trzecim lub terytorium trzecim, Trybunał nie tylko ma prawo kontrolować, czy stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej są zgodne z wymogami konstytucyjnymi nałożonymi przez TUE i TFUE, ale wręcz ma taki obowiązek [60].

59. Jak Trybunał wyjaśnił w swoim wyroku Air Transport America i in., „jak wynika z art. 3 ust. 5 TUE, Unia Europejska przyczynia się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. W związku z tym przyjmując akt, jest ona zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje Unii” [61].

60. W ramach swojego konstytucyjnego zadania, jakim jest zapewnienie rządów prawa w Unii Europejskiej, Trybunał ma zatem obowiązek ocenić, czy instytucje Unii, poprzez zawarcie umowy międzynarodowej, naruszyły prawa przewidziane w międzynarodowym prawie zwyczajowym przysługujące jego podmiotom.

61. Wymaga to od Trybunału dokonania wykładni treści odpowiednich norm prawa zwyczajowego. W sytuacji gdy istnieje jednolite opinio iuris co do *istnienia* obowiązku prawnego (takiego jak obowiązek uznania prawa do samostanowienia w odniesieniu do terytorium niesamodzielnego), ale nie co do jego dokładnej *treści*, uprawnienia dyskrecjonalne instytucji politycznych Unii w stosunkach zewnętrznych wymagają, aby Trybunał podporządkował się wykładni wybranej przez te instytucje.

B. Zakres odwołań analizowanych w niniejszej opinii i struktura niniejszej opinii

62. W ramach odwołań analizowanych w niniejszej opinii Trybunałowi przedstawiono do rozstrzygnięcia następującą kwestię: czy sporną decyzją zezwolono na zawarcie porozumienia z Królestwem Marokańskim obejmującego terytorium Sahary Zachodniej z naruszeniem międzynarodowego prawa zwyczajowego, a mówiąc ściślej prawa do samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów, według ich wykładni dokonanej przez Trybunał w wyrokach Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK [62]?

[59] Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, pkt 24); a także z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 99) (w których Trybunał uznał, że w ramach utrzymywania stosunków zewnętrznych instytucje Unii dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w odniesieniu do decyzji politycznych, co siłą rzeczy pociąga za sobą wybory polityczne).

[60] Uważam zatem, że nawet w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w której właściwość Trybunału jest ograniczona, nie można wykluczyć jego kompetencji do kontrolowania zgodności działań Unii z prawami podstawowymi. Zobacz podobnie moja opinia w sprawach połączonych KS i KD/Rada i in. oraz Komisja/KS i KD (C-29/22 P i C-44/22 P, EU:C:2023:901, pkt 115–120). Sprawa jest nadal w toku przed Trybunałem.

[61] Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 101) (zwany dalej „wyrokiem Air Transport Association of America i in.”).

[62] W kontekście argumentów podważających zasadność zarzutu trzeciego podnoszonego przez Front Polisario Sąd uznał, że strona ta mogła powołać się na wyrok Rada/Front Polisario i przyjętą w nim wykładnię zasady samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów w celu zakwestionowania ważności spornej decyzji. Zobacz pkt 297 zaskarżonego wyroku.

63. Rozstrzygając tę kwestię, należy mieć na uwadze, że pytanie, *czy* Unia Europejska może realizować stosunki z terytorium Sahary Zachodniej, nie jest objęte zakresem analizowanego w niniejszej opinii odwołania [63]; ten element skargi, który Sąd oddalił w pierwszej instancji, nie został bowiem podniesiony w odwołaniu wzajemnym [64].

64. W związku z tym kwestia przedłożona Trybunałowi ogranicza się w swoim zakresie do ustaleń Sądu poczynionych w ramach analizy zarzutu trzeciego podniesionego przez Front Polisario. W tym względzie Sąd stwierdził, że sporna decyzja jest sprzeczna z prawem do samostanowienia i zasadą względnej skuteczności traktatów w świetle wykładni tych norm dokonanej przez Trybunał w wyroku Rada/Front Polisario. Inne aspekty dotyczące tych norm podniesiono odrębnie w skardze pierwotnej, ale Sąd nie ustosunkował się do nich, uznając skargę za zasadną na podstawie zarzutu trzeciego [65].

65. Odwołania analizowane w niniejszej opinii nie dają zatem Trybunałowi okazji do dokonania wykładni w przedmiocie sposobu uregulowania poprzez prawo do samostanowienia stosunków między Unią Europejską a Marokiem w odniesieniu do Sahary Zachodniej, która uzupełniałaby wykładnię dokonaną w wyroku Rada/Front Polisario.

66. Niemniej jednak ponieważ niektóre kwestie podniesione w odwołaniach analizowanych w niniejszej opinii są ściśle związane ze sprawami zawisłymi aktualnie przed Sądem [66], do nich również pokrótce się ustosunkuję.

67. Przedstawiona analiza będzie miała następującą strukturę. Rozpocznę od wyjaśnienia, dlaczego uważam, że Front Polisario ma legitymację procesową, by wszcząć niniejsze postępowanie (sekcja C). Przechodząc do meritum sprawy, wykażę, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa poprzez uznanie zarzutu trzeciego sformułowanego przez Front Polisario za zasadny (sekcja D). W tym celu dokonam najpierw wykładni wyroków Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK, aby dokładnie wyjaśnić, które elementy tych wyroków są istotne dla odwołań analizowanych w niniejszej opinii (sekcja D pkt 1), Następnie wyjaśnię, dlaczego stwierdzenie przez Sąd braku zgody w rozumieniu względnej skuteczności traktatów jest błędne i dlaczego w związku z tym sąd błędnie uznał sporną decyzję za naruszającą prawo

63 Moim zdaniem pytanie to jest również bezpodstawne, ponieważ musi istnieć możliwość interakcji Unii Europejskiej z pewnymi terytoriami, w odniesieniu do których ma ona uzasadniony interes, bez konieczności narażania na szwank bezstronności Unii Europejskiej lub jej państw członkowskich w kwestii statusu tych terytoriów. Ta oparta na dwóch filarach polityka została opisana w doktrynie jako poszukiwanie otwarcia „przestrzeni politycznej i prawnej" na oddzielenie stosunków od uznania, zob. S. Fischer, „The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia", European Institute for Security Studies (1–2 grudnia 2010 r.), s. 3; B. Coppieters., „Engagement without recognition", [w:] G. Vosioka, J. Doyle, E. Newman, *Routledge Handbook of State Recognition*, 1st ed., 2019, Routledge: London), s. 243–244 (gdzie opisano, w jaki sposób podejście Unii Europejskiej do terytoriów spornych polega albo na „nieuznawaniu i realizowaniu stosunków" lub „realizowaniu stosunków bez uznania"). Praktyczny przykład takiego podejścia w odniesieniu do konfliktu w Abchazji – zob. Rada Współpracy UE–Gruzja, 14. posiedzenie w dniu 12 grudnia 2023 r. (UE-GE 4651/1/13), pkt 4.

64 Zobacz w tym względzie zaskarżony wyrok, pkt 187–189, 240–250.

65 W pierwszej instancji Front Polisario podniósł łącznie dziesięć zarzutów na poparcie swojej skargi, ale tylko zarzuty pierwszy i trzeci stanowiły podstawę wydania zaskarżonego wyroku. W ośmiu pozostałych zarzutach podnoszono inne kwestie prawa międzynarodowego, takie jak poszanowanie międzynarodowego prawa humanitarnego (zarzut drugi); prawo do samostanowienia (zarzut siódmy), względna skuteczność traktatów (zarzut ósmy), prawo dotyczące odpowiedzialności międzynarodowej (zarzut dziesiąty), a także kwestie prawa Unii, takie jak ochrona uzasadnionych oczekiwań i proporcjonalność (zarzuty piąty i szósty). Zważywszy, że Trybunał nie zajmował się tymi zarzutami w zaskarżonym wyroku, są one wyłączone z zakresu odwołań analizowanych w niniejszej opinii.

66 Kwestie te były również obecne, bezpośrednio lub pośrednio, w skargach leżących u podstaw postanowienia z dnia 19 lipca 2018 r., Front Polisario/Rada (T-180/14, niepublikowanego, EU:T:2018:496) (w przedmiocie protokołu określającego uprawnienia do połowów na wodach przyległych do Sahary Zachodniej); postanowienia z dnia 30 listopada 2018 r., Front Polisario/Rada (T-275/18, niepublikowanego, EU:T:2018:869) (w przedmiocie umowy dotyczącej usług lotniczych z Królestwem Maroka); a także postanowienia z dnia 8 lutego 2019 r., Front Polisario/Rada, (T-376/18, niepublikowanego, EU:T:2019:77) (w przedmiocie decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w sprawie porozumienia o partnerstwie w sektorze rybołówstwa z Królestwem Marokańskim w świetle wyroku w sprawie Western Sahara Campaign UK).

międzynarodowe rozumiane według wykładni zawartej w wyroku Rada/Front Polisario (sekcja D pkt 2). W dalszej części przeanalizuję, czy zawarcie przez Radę spornego porozumienia świadczy o uznaniu terytorium Sahary Zachodniej za terytorium odrębne i różne, zgodnie z wykładnią treści prawa do samostanowienia dokonaną przez Trybunał w wyroku Rada/Front Polisario w odniesieniu do tego terytorium (sekcja D pkt 3). Wreszcie przedstawię pokrótce obowiązki wynikające z prawa do samostanowienia, które pozostały nierozstrzygnięte w zaskarżonym wyroku, ale które mimo wszystko wiążą Unię Europejską w jej stosunkach z terytorium Sahary Zachodniej (sekcja E), by na koniec przejść do omówienia konsekwencji mojej opinii (część IV).

C. Dopuszczalność i możliwość powołania się na międzynarodowe prawo zwyczajowe przed sądami Unii

1. Legitymacja procesowa

68. Moim zdaniem prawo Frontu Polisario do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w niniejszej sprawie można wywieść ze statusu prawnego ludu Sahary Zachodniej wynikającego z części międzynarodowego prawa publicznego, które wiąże Unię Europejską. To ten lud ma prawo twierdzić, że sporna decyzja dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie.

69. Lud Sahary Zachodniej ma prawo do samostanowienia, które zostało uznane przez Trybunał za zasadę międzynarodowego prawa zwyczajowego, tworzącego zobowiązania wiążące Unię Europejską [67].

70. Prawo to, jak wyjaśnił w istocie Sąd [68], istnieje nawet wobec braku jego skutecznego wykonania i poprzedza akt jego skutecznego wykonania. Jego celem jest między innymi umożliwienie temu ludowi wyboru jego przyszłości politycznej.

71. W tym względzie, ponieważ ludowi Sahary Zachodniej przysługują prawa wynikające z prawa międzynarodowego, posiada on też (przynajmniej pochodną) podmiotowość w obrębie tego prawa [69].

72. W swoim wyroku Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego) [70] Trybunał potwierdził, że podmioty prawa międzynarodowego mogą mieć locus standi w postępowaniach przed sądami Unii, jeżeli akt instytucji Unii dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie [71].

73. To z kolei prowadzi do wymogu istnienia bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania wynikającego z art. 263 akapit czwarty TFUE.

67 Zobacz wyrok Rada/Front Polisario, pkt 88–89 i Western Sahara Campaign UK, pkt 63. W kwestii tych wyroków zob. pkt 96 i nast. niniejszej opinii.

68 Zobacz podobnie zaskarżony wyrok, pkt 295, 360.

69 Zobacz przykładowo M. Weller, *Escaping the self-determination trap*, Nijhoff, Leiden, 2008, s. 16–17, a także przypis 15 („Prawdziwie kolonialnym podmiotom uprawnionym do samostanowienia osobowość prawna przysługuje, jeszcze zanim dokonają aktu samostanowienia; mają one prawo do jedności terytorialnej, wolności od użycia siły i środków represji, mogą wojować poprzez ruchy narodowowyzwoleńcze i niewątpliwie otrzymywać międzynarodowe wsparcie w swojej walce. Mogą one również jednostronnie stosować prawo międzynarodowych konfliktów zbrojnych zamiast dużo bardziej ograniczonego prawa konfliktów wewnętrznych, obejmującego konflikty domowe"); B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, s. 124) (który uważa, że „podmiot jest podmiotem prawa w zakresie, w jakim odnoszą się do niego normy międzynarodowego systemu prawnego").

70 Wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r. (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 Wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 34).

74. Sporna decyzja dotyczy ludu Sahary Zachodniej jako zbiorowości, a zatem jednostki samostanowienia, w sposób bezpośredni [72].

75. Po pierwsze, decyzja ta dotyczy terytorium, w odniesieniu do którego lud Sahary Zachodniej ma prawo do samostanowienia. W związku z tym nieuchronnie wpływa to na prawa, które przysługują temu ludowi w odniesieniu do tego terytorium, w tym prawa do korzystania z jego zasobów naturalnych. Sporna decyzja ma zatem wpływ na status prawny ludu Sahary Zachodniej.

76. Po drugie, obowiązek przyznania preferencyjnego traktowania produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej wiąże Unię Europejską bez potrzeby podejmowania jakichkolwiek uznaniowych czynności w stosunku do spornej decyzji. Oznacza to, że również sporna decyzja ma bezpośredni wpływ na status prawny ludu Sahary Zachodniej.

77. Ponadto sporna decyzja dotyczy tego ludu indywidualnie.

78. Jest to jedyny lud uznany za lud, któremu przysługuje prawo do samostanowienia w odniesieniu do terytorium Sahary Zachodniej. Jego sytuację w tym względzie odróżniono zatem od sytuacji innych podmiotów [73].

79. Jednakże w przeciwieństwie do Wenezueli lub dowolnego innego państwa, co do którego można by stwierdzić, że ma locus standi w postępowaniu przed Trybunałem, lud Sahary Zachodniej nie ma wybranego ani w inny sposób uznanego przedstawiciela [74].

80. Skoro lud nie ma wybranego ani zbiorowo uznanego przedstawiciela, w jaki sposób może on bronić swojego zbiorowego prawa do samostanowienia przed sądami Unii [75]?

[72] Jak zauważył Sąd w pkt 144 zaskarżonego wyroku, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka, zgodnie z którą decyzja będąca przedmiotem skargi przewidzianej w art. 263 akapit czwarty TFUE musi dotyczyć bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, wymaga spełnienia dwóch kumulatywnych kryteriów. W pierwszej kolejności zaskarżony akt Unii powinien wywierać bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki. W drugiej kolejności nie może pozostawiać żadnego zakresu uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest jego wykonanie, a wykonanie to ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samego aktu Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich. Zobacz również wyrok z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada (C-348/20 P, EU:C:2022:548, pkt 43).

[73] W związku z tym spełniona jest rygorystyczna przesłanka oddziaływania indywidualnego wynikająca z wyroku z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja (25/62, EU:C:1963:17, s. 107).

[74] Nieco podobnego problemu udało się uniknąć w postępowaniu leżącym u podstaw wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), ponieważ gdy sprawa ta została po raz pierwszy do wniesiona Sądu, w Boliwariańskiej Republice Wenezueli toczył się właśnie konflikt między Nicolásem Maduro a Juanem Guaidó, jako że obaj rościli sobie prawo do reprezentowania tego państwa, a państwa członkowskie były podzielone w ocenie, który z nich może występować w roli prezydenta Boliwariańskiej Republiki Wenezueli. Trybunał nie musiał jednak rozpatrywać kwestii zdolności do wniesienia powództwa w imieniu tej republiki, ponieważ w styczniu 2021 r. Rada wydała przełamujące impas konkluzje na korzyść Nicolása Madura. Zobacz Rada Unii Europejskiej, konkluzje Rady w sprawie Wenezueli (25 stycznia 2021 r., 5582/21).

[75] Podczas rozprawy Komisja zaprezentowała stanowisko, że żadna z 60 organizacji, organizacji pozarządowych, federacji rolników, przedstawicieli samorządów lokalnych, organizacji rolniczych ani innych formacji uczestniczących w konsultacjach nie ma legitymacji procesowej umożliwiającej jej zaskarżenie spornej decyzji.

81. Front Polisario nie jest uznawany za *jedynego* przedstawiciela ludu Sahary Zachodniej przez ONZ [76] ani przez Unię Europejską [77].

82. Front Polisario jest samozwańczym ruchem wyzwoleńczym [78], który powstał w celu prowadzenia walki o szczególny rodzaj przyszłego modelu rządów na terytorium Sahary Zachodniej, a więc *niezależności* tego terytorium od Królestwa Marokańskiego oraz utworzenia *suwerennego* i samodzielnego państwa saharyjskiego [79].

83. Lud Sahary Zachodniej nigdy nie wybrał tej organizacji do pełnienia takiej roli ani też nie można stwierdzić z pewnością, że Front Polisario ma poparcie (większości) tego ludu [80].

84. Jak wyjaśniłam w pkt 9 niniejszej opinii, skorzystanie z prawa do samostanowienia może prowadzić do trzech rezultatów, a utworzenie niepodległego państwa jest tylko jednym z nich. Uznanie Frontu Polisario za posiadającego tytuł *jedynego* przedstawiciela ludu Sahary Zachodniej nie byłoby zatem zgodne z neutralnym stanowiskiem Unii Europejskiej co do rezultatu procesu samostanowienia [81].

85. Trybunał nie ma też możliwości dokonania takiego uznania, ponieważ byłoby to sprzeczne z wchodzącą w zakres polityki zagranicznej decyzją Unii Europejskiej i państw członkowskich, by nie uznawać Frontu Polisario za posiadający jakikolwiek szczególny status [82].

76 W tym względzie mogę zgodzić się ze stanowiskiem Rady i Komisji, że fakt, iż rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 34/37 z dnia 21 listopada 1979 r. „Kwestia Sahary Zachodniej" odnosiła się do Frontu Polisario jako *jedynego* (w języku angielskim „the") przedstawiciela ludu Sahary Zachodniej nie jest samo w sobie wystarczającym dowodem, by stwierdzić, że strona ta jest rzeczywiście uznawana za takiego przedstawiciela przez ONZ i społeczność międzynarodową.

77 Sytuację tego ruchu można przeciwstawić sytuacji Autonomii Palestyńskiej na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy, która zgodnie z „warunkami tymczasowego porozumienia izraelsko-palestyńskiego z 28 września 1995 r. dotyczącego Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy […] może zawierać umowy międzynarodowe na rzecz Autonomii Palestyńskiej […] w pewnych dziedzinach". Zobacz wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską i Organizację Wyzwolenia Palestyny Eurośródziemnomorskiego przejściowego układu stowarzyszeniowego w sprawie wymiany handlowej i współpracy między Wspólnotą Europejską z jednej strony a Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) na rzecz Autonomii Palestyńskiej Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy (przedłożony przez Komisję) [COM(97)51 wersja ostateczna].

78 Niemniej jednak Front Polisario nigdy nie został określony przez ONZ, Unię Europejską ani jej państwa członkowskie mianem „ruchu narodowowyzwoleńczego". W przedmiocie statusu i uprawnień „ruchów narodowowyzwoleńczych" zob. J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9th ed., Oxford University Press, 2019, s. 113, który wyjaśnia, że podmioty polityczne uznane za ruchy wyzwoleńcze mają szereg praw i obowiązków prawnych, które obejmują między innymi zdolność do zawierania wiążących umów międzynarodowych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego oraz prawo do uczestniczenia w obradach ONZ w charakterze obserwatora, które to prawo zostaje przyznane wyraźnie w różnych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego.

79 W tym względzie zob. także zaskarżony wyrok, pkt 6 i 104. Podobnie preambuła oraz art. 1, 24, 32, 46, 144 i 146 „konstytucji" SADR. W art. 32 wyjaśniono w szczególności, że „do czasu pełnego odzyskania suwerenności narodowej Frente POLISARIO stanowi ramy polityczne, które jednoczą i mobilizują politycznie Saharyjczyków do wyrażania ich aspiracji i uzasadnionego prawa do samostanowienia i niepodległości oraz do obrony ich jedności narodowej i ukończenia budowy ich niepodległego państwa saharyjskiego".

80 Gdyby szukać analogii do organizacji zachodniego społeczeństwa demokratycznego, Front Polisario stanowiłby co najwyżej jedną z partii politycznych ubiegających się o mandat w przyszłym rządzie. Partia, która dopiero miałaby zostać wybrana, nie mogłaby reprezentować tego rządu.

81 Aktualne stanowisko Unii Europejskiej wydaje się być takie, że proces polityczny w kwestii Sahary Zachodniej powinien mieć na celu osiągnięcie „sprawiedliwego, realistycznego, trwałego i akceptowalnego przez obie strony rozwiązania politycznego […] opartego na »kompromisie«", zob. Wspólna deklaracja Unii Europejskiej i Maroka na czternaste posiedzenie Rady Stowarzyszenia (27 czerwca 2019 r.), pkt 13, dostęp: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/

82 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, pkt 24) (w którym Trybunał stwierdził, że utrzymywanie stosunków zewnętrznych implikuje siłą rzeczy dokonywanie wyborów natury politycznej, a więc Unia musi być w stanie dokonywać swoich wyborów politycznych i wprowadzać w zależności od realizowanych przez nią celów rozróżnienie między państwami trzecimi).

86. Niemniej jednak nawet jeśli nie jest to jedyny przedstawiciel, nie można zaprzeczyć, że Front Polisario jest rozmówcą w procesie ONZ dotyczącym samostanowienia w odniesieniu do terytorium Sahary Zachodniej i może być postrzegany w tym procesie jako reprezentujący interesy i wyrażający postulaty (przynajmniej) części ludu Sahary Zachodniej.

87. Co więcej, podmiot ten zajmuje 20 % terytorium Sahary Zachodniej, a zatem sprawuje faktyczną kontrolę nad tym terytorium i ludnością tam zamieszkującą [83]. Z tego względu Front Polisario ma interes w obronie integralności terytorialnej terytorium Sahary Zachodniej gwarantowanej prawem do samostanowienia przysługującym ludowi tego terytorium [84].

88. Moim zdaniem z powyższego wynika, że skoro Front Polisario dąży do wniesienia skargi do sądów Unii w celu zapewnienia, aby stosunki Unii z terytorium Sahary Zachodniej nie stały w sprzeczności z prawami przyznanymi ludowi Sahary Zachodniej przez zwyczajowe prawo międzynarodowe, Front Polisario powinien zostać uznany za posiadający przynajmniej *częściowo* status przedstawiciela tego ludu [85].

89. Gdyby tak nie było, lud Sahary Zachodniej, który w aktualnej sytuacji ani nie daje się w pełni ustalić, ani nie jest reprezentowany przez jednego lub uznanego przedstawiciela, pozbawiono by możliwości dochodzenia przed sądami Unii praw, które kolektywnie wywodzi on z tej części międzynarodowego prawa publicznego, która stanowi również część prawa Unii Europejskiej [86].

90. Tego rodzaju rozstrzygnięcie nie byłoby zgodne z zasadą rządów prawa, a więc wartością zapisaną w art. 2 TUE [87] oraz stanowiącą jeden z konstytucyjnych filarów Unii Europejskiej [88].

91. W związku z tym proponuję, aby Trybunał utrzymał w mocy stwierdzenie Sądu, że skarga wniesiona w pierwszej instancji zasługuje na uwzględnienie, ale przy zmienionym uzasadnieniu.

2. Powołanie się na międzynarodowe prawo zwyczajowe przed sądami Unii

92. W swoich odwołaniach Komisja i Rada, powołując się na wyrok Air Transport Association of America i in., twierdzą ponadto, że Front Polisario nie może powołać się przed sądami Unii na międzynarodowe prawo zwyczajowe w celu zakwestionowania ważności spornej decyzji.

[83] W przedmiocie konsekwencji skutecznej kontroli zob. opinia doradcza z dnia 21 czerwca 1971 r. dotycząca odczuwanych przez państwa konsekwencji prawnych stałej obecności Republiki Południowej Afryki w Namibii (Afryce Południowo-Zachodniej), niezależnie od rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 276 (1970) (*ICJ Reports* 1971, s. 16, pkt 118) (w której wyjaśniono, że to „fizyczna kontrola nad terytorium, a nie suwerenność lub prawowitość tytułu, stanowi podstawę odpowiedzialności państwa za działania wpływające na inne państwa").

[84] Zobacz w tym względzie rezolucja nr 1514 (XV) Zgromadzenia Ogólnego ONZ, *Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym* (14 grudnia 1960 r.) (w której stwierdzono, że „wszelkie próby częściowego lub całkowitego zakłócenia jedności narodowej i integralności terytorialnej kraju są niezgodne z celami i zasadami Karty [Narodów Zjednoczonych]").

[85] Jednakże uznanie to powinno być dokonane jedynie w zakresie, w jakim rzeczywiście dąży on do reprezentowania interesów (części) ludu Sahary Zachodniej. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 21 września 2023 r., China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products i in./Komisja (C-478/21 P, EU:C:2023:685, pkt 67) (uzależniający status „reprezentatywnego stowarzyszenia" od istnienia ogólnych i zbiorowych interesów importerów lub eksporterów w państwie trzecim oraz braku interwencji państwa trzeciego).

[86] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 34) (w którym uznano status państwa trzeciego jako „osoby prawnej", ponieważ w przeciwnym razie państwo to nie miałoby możliwości ochrony swoich interesów w przypadku naruszenia jego praw).

[87] Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 127, 128); a także z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 192, 193).

[88] Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23).

93. Nie podzielam tego stanowiska. Moim zdaniem Trybunał może wykonywać swoje uprawnienia w zakresie kontroli sądowej w odniesieniu do tej części prawa międzynarodowego, które wiąże Unię Europejską, aby dokonać oceny zgodności z tym prawem międzynarodowym spornej decyzji o zawarciu spornego porozumienia międzynarodowego. Decyzja ta dotyczy ludu Sahary Zachodniej bezpośrednio i indywidualnie i może ona stanowić ingerencję w jego prawa wynikające z zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego.

94. Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał nie przekształca się – wbrew prezentowanym twierdzeniom – w trybunał międzynarodowy. Wręcz przeciwnie: obowiązkiem Trybunału jest czuwanie nad tym, aby instytucje Unii nie dopuszczały się naruszenia prawa w stosowaniu traktatów. Na mocy art. 3 ust. 5 TUE prawo to obejmuje również międzynarodowe prawo zwyczajowe oraz zasady zapisane w Karcie NZ. Co więcej, nie istnieje żaden inny sąd, który mógłby rozpoznać taką skargę.

95. W zakresie, w jakim zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego, których dotyczy sprawa, są wystarczająco jasne, aby Trybunał mógł ocenić, czy Rada nie mogła zawrzeć spornej umowy międzynarodowej (spornego porozumienia) przez przyjęcie spornej decyzji, Front Polisario może powoływać się przed Trybunałem na te normy prawa międzynarodowego.

D. Sąd błędnie uznał zarzut trzeci sformułowany przez Front Polisario za zasadny

1. Wykładnia wyroku w sprawie Rada/Front Polisario

96. Dla przypomnienia: zakres odwołań analizowanych w niniejszej opinii dotyczy wyłącznie kwestii tego, czy sporną decyzją naruszono wykładnię prawa do samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów dokonaną przez Trybunał w wyroku Rada/Front Polisario. Konieczne jest zatem ustalenie, co dokładnie Trybunał zamierzał stwierdzić w przytoczonym wyroku.

97. Aby dojść do wniosku, że porozumienie będące przedmiotem tamtej sprawy nie ma zastosowania do terytorium Sahary Zachodniej, Trybunał rozumował w następujący sposób.

98. Uznał on, że terytorium Sahary Zachodniej stanowi terytorium niesamodzielne w rozumieniu art. 73 Karty NZ[89]. Następnie zauważył, że terytorium niesamodzielne korzysta z prawa do samostanowienia, które stanowi „prawo egzekwowalne erga omnes oraz jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego”[90]. Trybunał orzekł w konsekwencji, że prawo do samostanowienia należy do norm prawa międzynarodowego publicznego mających zastosowanie w stosunkach między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, do których uwzględnienia sąd Unii jest zobowiązany[91].

89 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 93.

90 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo. Trybunał powołał się na opinię doradczą w sprawie Sahary Zachodniej, pkt 54–56, a także wyrok MTS z dnia 30 czerwca 1995 r. w sprawie Timoru Wschodniego (Portugalia przeciwko Australii) (*ICJ Reports* 1995, s. 90, pkt 29).

91 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 89.

99. Zgodnie z Kartą NZ terytorium niesamodzielne ma status „odrębny i różny”[92]. Trybunał stwierdził zatem, że pojęcia „Królestwa Marokańskiego” nie można interpretować jako obejmującego terytorium Sahary Zachodniej na potrzeby określenia zakresu stosowania układu ustanawiającego stowarzyszenie[93].

100. Trybunał Sprawiedliwości orzekł ponadto, że umowa międzynarodowa może wiązać państwo w odniesieniu do innego terytorium, ale taki zamiar musi wynikać z tej umowy lub zostać ustalony w inny sposób[94]. Uznał on jednak, wbrew ustaleniom Sądu, że nie można stwierdzić, że umowę ustanawiającą stowarzyszenie można interpretować jako przewidującą w sposób milczący stosowanie jej względem terytorium Sahary Zachodniej[95].

101. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się następnie do zasady względnej skuteczności traktatów. Uznał, że zasada ta stanowi ogólną zasadę prawa międzynarodowego i została skodyfikowana w art. 34 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (zwanej dalej „KWPT”)[96]. Zgodnie z tą zasadą traktaty międzynarodowe nie tworzą obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody[97].

102. Wreszcie, w pkt 106 wyroku w sprawie Rada/Front Polisario, który jest przedmiotem dyskusji w niniejszej sprawie, Trybunał orzekł, że „lud Sahary Zachodniej powinien być postrzegany jako »podmiot trzeci« w rozumieniu zasady względnej skuteczności traktatów”. Z tego względu lud Sahary Zachodniej musi udzielić „zgody” na stosowanie porozumienia o liberalizacji handlu z 2012 r. wobec terytorium Sahary Zachodniej. Jest tak „bez konieczności ustalenia, czy takie stosowanie mogłoby mu zaszkodzić, czy przeciwnie, być dla niego korzystne”[98].

103. Mając na uwadze, że nie zostało udowodnione, iż lud Sahary Zachodniej wyraził zgodę na to, by układ ustanawiający stowarzyszenie go dotyczył, Trybunał orzekł, że interpretowanie tego układu jako mającego zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej byłoby sprzeczne z prawem do samostanowienia i zasadą względnej skuteczności traktatów[99].

104. Jakie zasady można wywodzić z powyższych ustaleń Trybunału?

105. W odniesieniu do prawa do samostanowienia Trybunał doprecyzował dwie kwestie. Po pierwsze, orzekł, że prawo do samostanowienia jest normą zwyczajową prawa międzynarodowego, która ma zastosowanie erga omnes, a zatem wiąże Unię Europejską. Po drugie, uznał, że prawo do samostanowienia wymaga, aby Saharę Zachodnią traktować jako terytorium odrębne względem Królestwa Marokańskiego.

92 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 90. Dochodząc do tego wniosku, Trybunał powołał się na rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2625 (XXV) z dnia 24 października 1970 r., „Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”.

93 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 92.

94 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 98.

95 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 99. Krytyka przeprowadzonej przez Trybunał i zawartej w wyroku Rada/Front Polisario analizy w przedmiocie braku zamiaru Unii Europejskiej i Królestwa Marokańskiego w kontekście porozumienia o liberalizacji handlu z 2012 r. – zob. E. Kassoti, „The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments”, *European Law Review*, Vol. 43(5), s. 746 i nast., w którym uznano, że zamiar stron, by objąć zastosowaniem Saharę Zachodnią, był jasny już w okolicznościach tamtej sprawy.

96 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (*Zbiór traktatów ONZ*, t. 1155, s. 331).

97 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 100.

98 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 106.

99 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 106. W taki sam sposób Trybunał podsumował swoje ustalenia w wyroku w sprawie Western Sahara Campaign UK (pkt 63).

106. Trybunał nie omówił treści prawa do samostanowienia [100]. Zasugerował jednak, że lud Sahary Zachodniej, któremu przysługuje prawo do samostanowienia w stosunku do terytorium niesamodzielnego Sahary Zachodniej, musi wyrazić *„zgodę”* na umowę, która ma mieć zastosowanie do tego terytorium.

107. Czy Trybunał doszedł do takiego wniosku na podstawie prawa do samostanowienia? Moim zdaniem nie. Wywiódł on wymóg uzyskania zgody z zasad regulujących względną skuteczność traktatów, powołując się w szczególności na art. 34 KWPT.

108. Unia Europejska nie jest stroną KWPT i zawarte w tej konwencji normy nie są dla niej wiążące. Niemniej jednak Trybunał postrzega art. 34 KWPT jako wyraz zwyczaju prawa międzynarodowego [101], który wiążę Unię w jej działaniach [102].

109. Artykuł 34 KWPT przewiduje, że traktat nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody. Chociaż postanowienie to odnosi się do zgody „państw”, Trybunał uznał, że ta sama zasada ma zastosowanie w odniesieniu do terytoriów niesamodzielnych [103].

110. Chociaż można argumentować, że stwierdzenie to stanowi dokonaną przez Trybunał wykładnię zasady względnej skuteczności traktatów, nie można jednak wykluczyć, że z perspektywy prawa międzynarodowego art. 34 KWPT można by uznać za mający zastosowanie do terytoriów niesamodzielnych jako „podmiotów trzecich” [104].

111. Nie rozwiązuje to jednak problemu, *w jaki sposób*, *o ile w ogóle*, terytorium niesamodzielne, takie jak Sahara Zachodnia, mogłoby wyrazić zgodę na związanie się umową międzynarodową.

112. W wyroku Rada/Front Polisario Trybunał nie musiał omawiać tej kwestii. Wyjaśnił on jedynie, że lud Sahary Zachodniej faktycznie nie wyraził zgody na związanie umową międzynarodową zawartą między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim. Pozwoliło to Trybunałowi stwierdzić, że układ ustanawiający stowarzyszenie nie obejmuje terytorium Sahary Zachodniej: nie tylko nie przewidziały tego wyraźnie jego strony, ale na objęcie tego terytorium układem nie wyraził także zgody podmiot trzeci (w tym przypadku lud Sahary Zachodniej).

113. W kontekście tamtego wyroku nie zachodziła potrzeba dokonania oceny, *w jaki sposób* umowa zawarta z Królestwem Marokańskim mogłaby zgodnie z prawem mieć zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej, z tej prostej przyczyny, że Trybunał uznał, iż wcale nie ma ona

[100] W tym względzie zob. także T. Molnar, „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?”, [w:] P. Merkouris, A. Follesdal, G. Ulfstein,P. Westerman, P. (eds), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 14, 15 (gdzie uznano, że „Trybunał Unii wstrzymał się od dokonania rzeczywistej wykładni prawa do samostanowienia”).

[101] Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, pkt 44, 52), a także wyrok Rada/Front Polisario, pkt 100 (w którym uznano art. 34 KWPT za „szczególny wyraz” zasady względnej skuteczności traktatów). Aby zapoznać się z przykładami sytuacji, w których KWPT nie odzwierciedlała zdaniem Trybunału międzynarodowego prawa zwyczajowego, zob. wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r., Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, pkt 59).

[102] Z orzecznictwa wynika, że międzynarodowe prawo zwyczajowe wiąże Unię Europejską. Zobacz przykładowo wyrok Air Transport Association of America i in., pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo.

[103] Jeszcze przed wyrokiem Rada/Front Polisario Trybunał uznał już, że „podmiotem trzecim” w rozumieniu zasady względnej skuteczności traktatów wyrażonej w sposób ujednolicony w art. 34 KWPT niekoniecznie musi być „państwo”. Tym samym w wyroku z dnia 25 lutego 2010 r., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, pkt 52) Trybunał uznał, że dokonywanie wykładni układu stowarzyszeniowego WE–Izrael (Dz.U. 2000, L 147, s. 3) w ten sposób, że władze izraelskie miałyby kompetencje celne w odniesieniu do produktów pochodzących z Zachodniego Brzegu, oznaczałoby nałożenie na palestyńskie organy celne obowiązku bez zgody Organizacji Wyzwolenia Palestyny.

[104] Aby zapoznać się z inną opinią, zob. J. Odermatt, „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II”, *Common Market Law Review*, Vol. 60(1), przypis 61 oraz tekst na s. 230 i 231.

zastosowania do Sahary Zachodniej. W rezultacie Sąd słusznie stwierdził, że „w [wyroku Front Polisario/Rada i Western Sahara Campaign UK] sądy Unii nie wypowiedziały się w sporach dotyczących umów między Unią a Królestwem Marokańskim zawierających wyraźne postanowienie obejmujące Saharę Zachodnią w terytorialnym zakresie stosowania tej umowy", a taka właśnie sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie.

114. W tym świetle wymogu zgody, o którym mowa w pkt 106 wyroku Rada/Front Polisario, nie należy rozumieć jako instrukcji w kwestii tego, czy lub w jaki sposób umowa między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim mogłaby dotyczyć terytorium Sahary Zachodniej. Stwierdzenie to należy natomiast rozumieć jedynie jako *jeden z argumentów* przemawiających za tym, dlaczego zakres układu będącego przedmiotem sporu w tamtej sprawie nie mógł obejmować terytorium Sahary Zachodniej.

115. To w tym świetle ocenię, czy Sąd prawidłowo zinterpretował wymóg zgody wyrażony w wyroku Rada/Front Polisario.

2. Względna skuteczność traktatów i wymóg zgody

a) Ustalenia Sądu

116. W niniejszej sprawie poza sporem pozostaje fakt, że zamiarem Unii Europejskiej i Królestwa Marokańskiego było zawarcie umowy dwustronnej, która miałaby zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej [105].

117. Sąd rozpoczął analizę merytoryczną zarzutu trzeciego sformułowanego przez Front Polisario od oceny, czy Rada przestrzegała wymogu zgody przewidzianego w pkt 106 wyroku Rada/Front Polisario.

118. Wyjaśnił, że w wyroku Rada/Front Polisario Trybunał nie sprecyzował metody wyrażenia zgody [106]. W związku z tym Sąd sięgnął do KWPT w celu ustalenia metod wyrażenia zgody.

119. KWPT reguluje tę kwestię w odniesieniu do państw w art. 35 i 36. Zgodnie z tymi postanowieniami stosowanie traktatu przewidującego obowiązki dla państwa trzeciego wymaga wyraźnego przyjęcia na piśmie. Z kolei jeżeli traktat przewiduje dla państwa trzeciego wyłącznie prawa, zgoda jest dorozumiana.

[105] Z tego względu Trybunał nie może stwierdzić, tak jak uczynił to w wyroku Rada/Front Polisario, że zakres spornego porozumienia nie obejmuje terytorium Sahary Zachodniej.

[106] Zaskarżony wyrok, pkt 311.

120. Mając na uwadze te postanowienia KWPT, Sąd doszedł do wniosku, że skoro w spornym porozumieniu nie przyznawano praw, ale raczej nakładano obowiązki na lud Sahary Zachodniej [107], zgoda musiałaby zostać wyrażona w sposób wyraźny [108].

121. Sąd oceniał następnie, czy uzyskano wyraźną zgodę ludu Sahary Zachodniej, i doszedł do wniosku, że konsultacji przeprowadzonych przez Komisję i ESDZ nie można uznać za uzyskanie zgody tego ludu [109].

122. Zgadzam się z tym stwierdzeniem Sądu.

123. Istnieje różnica między pojęciem „ludności" terytorium niesamodzielnego a „ludem" tego terytorium, jako że to drugie pojęcie oznacza jednostkę polityczną, której przysługuje prawo do samostanowienia, pierwsze zaś dotyczy mieszkańców danego terytorium [110].

124. Komisja i ESDZ przeprowadziły konsultacje z „odnośną ludnością", która – jak zauważył Sąd – obejmowała „zasadniczo ludność, która znajduje się obecnie na terytorium Sahary Zachodniej, niezależnie od jej przynależności lub jej braku do ludu tego terytorium" [111]. Konsultacje te nie mogą być zatem równoznaczne z uzyskaniem zgody „ludu" terytorium niesamodzielnego Sahary Zachodniej.

125. Strony i interwenienci w niniejszych postępowaniach odwoławczych poświęcili dużo uwagi kwestii tego, czy art. 35 i 36 KWPT w ogóle mają zastosowanie do terytoriów niesamodzielnych i czy wiążą Unię Europejską. Istnieją powody, by uznawać, że postanowienia te nie stanowią kodyfikacji norm międzynarodowego prawa zwyczajowego [112], a przynajmniej nie w przypadku, gdy zasadę względnej skuteczności traktatów interpretuje się jako mającą zastosowanie do terytoriów niesamodzielnych. Jeżeli rzeczywiście taki jest obecny stan prawa międzynarodowego, wspomniane postanowienia KWPT nie mogą wiązać Unii Europejskiej.

126. Niemniej jednak moim zdaniem odpowiedź na pytanie, czy art. 35 i 36 KWPT rzeczywiście określają sposób wyrażenia zgody w przypadku terytoriów niesamodzielnych, nie ma żadnego znaczenia.

[107] Sąd orzekł, że sporne porozumienie mogło być źródłem praw jedynie dla jednostek, takich jak eksporterzy produktów objętych tym porozumieniem, a nie dla ludu Sahary Zachodniej jako „podmiotu trzeciego" tej umowy. Zobacz pkt 321 i 322 zaskarżonego wyroku. Z doktryny i dokumentów przygotowawczych poprzedzających przyjęcie KWPT wynika z pewnością możliwość dokonania rozróżnienia na traktaty przynoszące *faktyczne korzyści* osobom fizycznym lub prawnym w państwach trzecich i traktaty tworzące *prawa i obowiązki* dla tego państwa trzeciego. Zobacz w tym względzie G. Dahm, J. Delbrück, R. Wolfrum, *Völkerrecht/Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, Band I/3, Aufl. 2, De Gruyter, Berlin, 2002, s. 617; M. Fizmaurice, „Third Parties and the law of Treaties", [w:] A. von Bogdandy, R. Wolfrum (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, s. 104–105; a także H. Waldock, Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. 2, 1964, s. 21 [wszyscy wymienieni autorzy dokonują rozróżnienia na rzeczywiste traktaty zawierane *na korzyść* podmiotów trzecich (a więc przyznające podmiotowi trzeciemu własne prawa) i traktaty na korzyść podmiotów trzecich *w znaczeniu technicznym* (które przynoszą korzyści lub przyznają określone prawa podmiotowi trzeciemu lub jego poddanym bez ich uczestnictwa w traktacie)].

[108] Zaskarżony wyrok, pkt 323–326.

[109] Zaskarżony wyrok, pkt 384.

[110] Zobacz w tym względzie P. Wrange, „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara", *Israel Law Review*, Vol. 52(1), 2019, s. 18.

[111] Zaskarżony wyrok, pkt 337.

[112] Zobacz w odniesieniu do art. 35 KWPT C. Laly-Chevalier, F. Rezek, „Article 35 – Convention de 1969", [w:] O. Corten i P. Klein (éds), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, vol. II, Bruylant, Bruxelles, 2006, s. 1429; a także A. Proells, „Article 35 General rule regarding third States", [w:] O. Dörr, K. Schmalenbach (Hrsg.), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Berlin, 2018, s. 707. Zobacz również art. 36 KWPT, P. d'Argent, [w:] O. Corten, P. Klein, ibid., s. 1468, 1469, a także A. Proells, [w:] O. Dörr, K. Schmalenbach, ibid., s. 720.

127. Jak wyjaśnię, jestem zdania, że lud Sahary Zachodniej jako „podmiot trzeci" w rozumieniu art. 34 KWPT nie może w swoim obecnym stanie organizacji wydać niezbędnej zgody samodzielnie. Nie oznacza to jednak, że zgody nie można wydać *w jego imieniu*.

b) Lud Sahary Zachodniej nie może udzielić „zgody" na związanie się spornym porozumieniem

128. Wątpliwości nie budzi sposób wydawania zgody na związanie się umową międzynarodową przez państwo. Podobnej jasności sytuacji nie ma jednak w przypadku udzielania zgody przez terytorium niesamodzielne [113].

129. Jeżeli podmiotem trzecim, na który dwa inne państwa chcą rozszerzyć stosowanie łączącej je umowy, jest państwo, zakłada się, że jest ono w świetle prawa międzynarodowego zdolne samodzielnie zawrzeć tę umowę międzynarodową. Właśnie z tego powodu państwo to musi wyrazić zgodę, w sytuacji gdy nie zawarło umowy samodzielnie, ale zgadza się na związanie umową zawartą przez inne państwa.

130. Sytuacja „ludu" jako podmiotu uprawnionego do korzystania z prawa do samostanowienia w odniesieniu do terytorium niesamorządnego jest inna. Lud ten nie może bowiem zawrzeć umowy międzynarodowej, zanim nie skorzysta z prawa do samostanowienia, a więc zanim nie osiągnie pewnego stopnia samorządności.

131. W konkretnym przypadku ludu Sahary Zachodniej nie istnieje wybrany ani uznawany przedstawiciel, który mógłby wyrazić zgodę w imieniu tego ludu. Nawet jeżeli Front Polisario uczestniczy w negocjacjach politycznych dotyczących rozwiązania kwestii Sahary Zachodniej, rola ta nie jest tożsama z rolą wybranego lub uznanego przedstawiciela Saharyjczyków uprawnionego do wyrażania ich zbiorowej woli. Taką rolę można przypisać jedynie w drodze wykonania przez Saharyjczyków prawa do samostanowienia, którego to wykonania społeczność międzynarodowa nadal nie jest w stanie zorganizować [114].

132. Saharyjczycy nie mogą wyrazić swojego stanowiska, nie posiadając wybranego lub zbiorowo uznanego przedstawiciela. Nawet gdyby jasno ustalono, które osoby należą do ludu Saharyjczyków, uzyskanie zbiorowej zgody tego ludu w drodze konsultacji z każdym członkiem tej grupy nie byłoby możliwe.

133. Gdy Saharyjczycy skorzystają z prawa do samostanowienia, nabędą zdolność do wyrażenia zgody na umowę międzynarodową wiążącą na jego terytorium lub wręcz do samodzielnego zawarcia takiej umowy.

134. Do tego czasu Saharyjczycy nie mogą wyrazić zgody na związanie się umową międzynarodową.

135. Jak wyjaśniły Rada i Komisja, samo pojęcie niesamodzielności oznacza, że lud, który nie skorzystał jeszcze z prawa do samostanowienia, nie ma środków ani struktury umożliwiających wyrażanie jego woli lub decyzji.

[113] Zobacz w tym względzie J. Odermatt, „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II", *Common Market Law Review*, Vol. 60(1), s. 231, który wyjaśnia, że „w przypadku państw lub organizacji międzynarodowych sposób wyrażenia zgody jest jasny: ma ona formę zgody na piśmie. Jak pokazuje niniejsza sprawa, dużo większym wyzwaniem jest stwierdzenie istnienia zgody podmiotu trzeciego, szczególnie ludu pod okupacją".

[114] Zobacz w tym względzie moje rozważania w pkt 79–88 niniejszej opinii.

136. Oznacza to, że albo kto inny jest uprawniony do wyrażenia zgody na związanie się umową międzynarodową w jego imieniu, albo że taka zgoda w ogóle nie może zostać wyrażona.

c) Czy Królestwo Marokańskie może wyrazić zgodę na sporne porozumienie w imieniu ludu Sahary Zachodniej?

137. Skoro, jak zasugerowałam, lud Sahary Zachodniej nie może udzielić „zgody" w znaczeniu przypisywanym temu pojęciu przez Trybunał w wyroku Rada/Front Polisario ani w drodze konsultacji z ludnością zamieszkującą terytorium Sahary Zachodniej, ani za pośrednictwem Frontu Polisario – kto może zatwierdzić zawarcie umowy międzynarodowej z terytorium Sahary Zachodniej w imieniu tego ludu?

138. Odpowiednimi ramami odniesienia do udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest prawo o dekolonizacji.

139. Ramy te zawarte są przede wszystkim w rozdziale XI Karty NZ, zatytułowanym „Deklaracja w sprawie obszarów nierządzących się samodzielnie", w szczególności jego art. 73 [115].

140. To w kontekście tych ram Trybunał dokonał wykładni znaczenia prawa do samostanowienia w wyroku Rada/Front Polisario [116].

141. Rozdział XI Karty NZ stanowi wyraz zobowiązania się społeczności międzynarodowej do poszanowania prawa do samostanowienia w procesie dekolonizacji [117].

142. Artykuł 73 Karty NZ określa zasady regulujące sytuację terytoriów niesamodzielnych, zanim będą one mogły skorzystać z prawa do samostanowienia.

143. Postanowienie to w pierwszej kolejności wskazuje, że terytoriami, których lud nie osiągnął jeszcze pełnego stopnia samodzielności, administruje państwo inne niż państwo tego ludu. W postanowieniu odniesiono się do tych państw, posługując się sformułowaniem „ponoszący lub biorący na siebie odpowiedzialność" za administrowanie terytoriami niesamodzielnymi. Będę określać te państwa mianem „mocarstw administrujących".

144. Zanim lud terytorium niesamodzielnego wykona swoje prawo do samostanowienia, co jest ostatecznym celem art. 73 Karty NZ, umowy międzynarodowe dotyczące tych terytoriów zawiera mocarstwo administrujące.

145. Wynika z tego, że to również mocarstwo administrujące jest uprawnione do wydania „zgody" na stosowanie umowy zawartej między dwoma innymi państwami w odniesieniu do terytorium, którym takie mocarstwo administruje.

115 Zdaniem J. Crawforda przyjmuje się zwyczajowo, mimo iż jest to ujęcie zawężające, że rozdział XI miał mieć zastosowanie wyłącznie do „terytoriów uznawanych za kolonię w chwili przyjęcia Karty". Terytorium Sahary Zachodniej spełnia to kryterium. Zobacz także J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 607.

116 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 23, 93, 105.

117 Jak zauważył J. Crawford, „to w dużej mierze za sprawą rozdziału XI członkowie rozszerzyli i wypracowali praktykę stosowania prawa do samostanowienia". Zobacz J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 603.

146. Sahara Zachodnia jest pod tym względem wyjątkowym przypadkiem. Przy wszystkich pozostałych terytoriach niesamodzielnych poza Saharą Zachodnią w wykazie ONZ wskazano mocarstwo administrujące [118].

147. Artykuł 73 Karty NZ definiuje mocarstwa administrujące jako „członków Organizacji Narodów Zjednoczonych *ponoszących* lub *biorących na siebi*e odpowiedzialność za administrację obszarów, których ludność jeszcze nie osiągnęła pełnego samorządu” [119].

148. Sformułowanie *„ponoszący* […] *odpowiedzialność*” zdaje się odnosić do państw, które kontrolowały terytorium niesamodzielne w momencie wejścia w życie Karty NZ.

149. W przypadku Sahary Zachodniej kolonizatorem ponoszącym tę odpowiedzialność było Królestwo Hiszpanii. Jednakże Hiszpania jednostronnie zrzekła się tej odpowiedzialności [120].

150. Artykuł 73 Karty NZ odnosi się również do państw, które *„wzięły na siebie* […] *odpowiedzialność*” za terytorium niesamodzielne.

151. W odwołaniu w niniejszej sprawie Rada przyjęła stanowisko, że art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych ma zastosowanie do Królestwa Marokańskiego jako mocarstwa administrującego, zważywszy, że państwo *wzięło na siebie* odpowiedzialność za terytorium Sahary Zachodniej. Zarówno Rada, jak i Komisja potwierdziły to stanowisko na rozprawie. Zgodnie z wyjaśnieniami tych instytucji uznanie Królestwa Marokańskiego za mocarstwo administrujące „biorące na siebie” odpowiedzialność wynika z faktu, że Królestwo Marokańskie sprawuje rzeczywistą kontrolę nad większością terytorium Sahary Zachodniej.

152. Jeżeli Królestwo Marokańskie można uznać w świetle prawa za mocarstwo administrujące Saharą Zachodnią, będzie ono uprawnione na mocy prawa międzynarodowego do zawarcia umowy międzynarodowej w imieniu terytorium Sahary Zachodniej w celu związania nią tego terytorium. Państwo to byłoby również uprawnione do wyrażenia zgody na stosowanie umowy zawartej między państwami trzecimi do terytorium Sahary Zachodniej, o ile umowa ta spełnia warunki wynikające z art. 73 Karty NZ (zob. pkt 180–190 niniejszej opinii).

153. Niektórzy przedstawiciele doktryny sprzeciwiają się takiej możliwości, twierdząc, że status mocarstwa administrującego jest statusem prawnym przyznanym przez ONZ, którego wobec braku tego rodzaju uznania nie można przyjmować jednostronnie [121].

154. Niemniej jednak art. 73 Karty NZ nie wiąże statusu mocarstwa administrującego z jakimkolwiek rodzajem formalnej procedury lub formalnego uznania. Z jego brzmienia wynika raczej, że dotyczy on pewnego rodzaju sytuacji faktycznej.

[118] Organizacja Narodów Zjednoczonych, „List of Non-Self-Governing Territories by Region”, dostęp: https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[119] Podkreślenie moje.

[120] Zobacz pkt 17 niniejszej opinii. W swojej opinii w sprawie Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677, pkt 188–191) rzecznik generalny M. Wathelet zasugerował, że Hiszpania nie mogła zgodnie z prawem zrzec się swojego statusu mocarstwa administrującego, a zatem nie można wykluczyć, że to państwo członkowskie pozostaje do chwili obecnej władzą administrującą terytorium Sahary Zachodniej.

[121] Zobacz przykładowo V. Chapaux, „The sovereignty over natural resources: »the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement«, [w:] K. Arts, P. Pinto Leite (eds), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008, s. 241.

155. Zgodnie z prawem międzynarodowym państwo sprawujące faktyczną kontrolę nad terytorium może być zaklasyfikowane pod kątem prawnym do jednej z trzech kategorii: państwo suwerenne, administrujący lub okupant [122].

156. W stosunku do Sahary Zachodniej instytucje polityczne Unii nie uznają Królestwa Marokańskiego za mocarstwo okupacyjne [123] ani za władzę suwerenną [124], ale za mocarstwo administrujące. Oznacza to, że akceptują władzę suwerenną Saharyjczyków na terytorium Sahary Zachodniej, mimo iż obecnie to Królestwo Marokańskie sprawuje kontrolę nad tym terytorium.

157. Stanowisko to nie stoi w sprzeczności z zakładaną neutralnością Unii Europejskiej co do rezultatu procesu prowadzonego przez ONZ w sprawie Sahary Zachodniej, ponieważ uznawanie za mocarstwo administrujące nie wyklucza żadnych możliwych rezultatów wykonania prawa do samostanowienia [125].

158. Wykładnia ta nie wydaje się również stać w sprzeczności z celem prawa do samostanowienia, które znajduje wyraz w art. 73 Karty NZ, o ile nie uniemożliwia ludowi terytorium niesamodzielnego wykonania tego prawa w przyszłości.

159. Nie jest zatem sprzeczne z prawem międzynarodowym traktowanie Królestwa Marokańskiego jako mocarstwa administrującego w odniesieniu do Sahary Zachodniej, a w rezultacie zdolnego do „wyrażenia zgody" w imieniu ludu Sahary Zachodniej jako „podmiotu trzeciego" w rozumieniu dokonanej przez Trybunał wykładni względnej skuteczności traktatów na umowę mającą wpływ na terytorium Sahary Zachodniej.

160. W jaki sposób wniosek ten wpływa na dokonaną przez Trybunał wykładnię pojęcia „mocarstwa administrującego"?

122 G. Torres-Spelliscy, „National Resources in Non-Self-Governing Territories", [w:] A. Boukhars, J. Rousselier (eds), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, s. 241.

123 Ani Unia Europejska, ani jej państwa członkowskie nie uważają Królestwa Marokańskiego za mocarstwo okupacyjne. To samo dotyczy Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zgromadzenie Ogólne ONZ uznało aneksję Sahary Zachodniej przez Królestwo Marokańskie za okupację tego terytorium w dwóch rezolucjach z lat siedemdziesiątych XX wieku. Znacznie różni się to od sytuacji związanej z państwem Izrael oraz terytorium Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, którą społeczność międzynarodowa, w tym Unia Europejska i jej państwa członkowskie, postrzegają jako stan okupacji. Zobacz w szczególności opinia doradcza MTS z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (*ICJ Reports* 2004, s. 136, pkt 78). Zobacz także wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 34, 35, 48). Niniejsza sytuacja różni się również od sytuacji leżącej u podstaw wyroku w sprawie Timoru Wschodniego (Portugalia/Australia) (*ICJ Reports* 1995, s. 90), w której społeczność międzynarodowa uznała za okupację obecność Republiki Indonezji w Timorze Wschodnim. Dodatkowo status mocarstwa administrującego tym terytorium posiadała Portugalia. Wielu przedstawicieli doktryny twierdzi natomiast, że status Królestwa Marokańskiego w odniesieniu do Sahary Zachodniej jest statusem okupanta. Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, przypis 223).

124 Można to wywnioskować z ich decyzji o traktowaniu Sahary Zachodniej jako terytorium niesamodzielnego, a Saharyjczyków jako podmiotu, który ma prawo do decydowania o przyszłości tego terytorium. Podobnie uznanie Królestwa Marokańskiego za mocarstwo administrujące oznacza, że nie może ono korzystać z pełnej suwerenności, zważywszy na obowiązki ciążące na nim na mocy art. 73 Karty NZ, w tym obowiązek utorowania Saharyjczykom drogi do dokonania wyboru sposobu sprawowania przez nich władzy suwerennej.

125 Wspomniane stanowisko neutralności zostało wyrażone w motywie 3 zaskarżonej decyzji: „Unia nie przesądza kwestii procesu politycznego dotyczącego ostatecznego statusu Sahary Zachodniej, który odbywa się pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, i nie przestała konsekwentnie potwierdzać swojego zaangażowania w rozstrzygnięcie sporu w Saharze Zachodniej, obecnie wpisanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych na listę terytoriów niesamodzielnych, aktualnie w znacznej części zarządzanej przez Królestwo Marokańskie. Unia w pełni popiera starania podejmowane przez Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych i jego osobistego wysłannika na rzecz pomocy stronom w osiągnięciu sprawiedliwego, trwałego i wzajemnie zadowalającego rozwiązania politycznego, które umożliwiłoby samostanowienie ludu Sahary Zachodniej w ramach porozumień zgodnych z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, które przedstawiono w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, w szczególności w rezolucjach nr 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) i 2414 (2018)".

161. W wykonywaniu stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej instytucje polityczne Unii dysponują wielką swobodą [126].

162. Obejmuje to wykładnię norm mających zastosowanie w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, gdzie w świetle prawa międzynarodowego nie istnieje żadne jasne stanowisko, czy państwo może być traktowane jako biorące na siebie odpowiedzialność za terytorium niesamodzielne w rozumieniu art. 73 Karty NZ poprzez sprawowanie faktycznej kontroli jurysdykcyjnej na tym terytorium.

163. Z uwagi na brak jasnych norm prawa Unii lub prawa międzynarodowego, które uniemożliwiałyby zajęcie takiego stanowiska, decyzja instytucji politycznych Unii o traktowaniu Królestwa Marokańskiego jako mocarstwa administrującego („de facto") w rozumieniu art. 73 Karty NZ nie może zostać zakwestionowana przed Trybunałem [127].

164. W tym zakresie Trybunał musi zaakceptować stanowisko Rady i Komisji jako możliwą interpretację prawa międzynarodowego.

165. Prawdą jest, że Królestwo Marokańskie samo nie akceptuje statusu mocarstwa administrującego w stosunku do terytorium Sahary Zachodniej [128]. Twierdzi ono bowiem, że przysługuje mu na tym terytorium władza suwerenna [129].

166. Nie stoi to jednak na przeszkodzie jednostronnemu traktowaniu Królestwa Marokańskiego przez Unię Europejską jako mocarstwa administrującego („de facto") terytorium Sahary Zachodniej w jej stosunkach gospodarczych z tym terytorium.

167. Komisja wyjaśniła podczas rozprawy, że Unia Europejska będzie działać w ten sposób po prostu poprzez zastosowanie klauzuli „bez uszczerbku", do której uciekanie się jest akceptowaną (i praktyczną) metodą realizowania stosunków z państwami lub terytoriami trzecimi [130].

168. Niemniej jednak okoliczność, że Unia Europejska i Królestwo Marokańskie przy zawieraniu spornego porozumienia uznały, że kwestia statusu Królestwa Marokańskiego w odniesieniu do terytorium Sahary Zachodniej pozostaje kwestią sporną, może, jak zasugeruję w sekcji E niniejszej opinii, skutkować nałożeniem na instytucje Unii dodatkowych wymogów niezbędnych do spełnienia zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

126 Zobacz między innymi wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, pkt 24).

127 Szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych, którymi instytucje Unii dysponują w relacjach zewnętrznych (handlowych) w zakresie, w jakim zarząd ten obejmuje złożone oceny polityczne i gospodarcze, oznacza, że Trybunał może wykonywać swoje uprawnienia kontrolne wyłącznie w zakresie, w jakim instytucje te popełniły oczywisty błąd. Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 października 1983 r., Fediol/Komisja (191/82, EU:C:1983:259, pkt 30). Oznacza to, że wobec braku jasnych zasad międzynarodowych, w oparciu o które Trybunał może przeprowadzić tę kontrolę, wykładnia przyjęta przez instytucje Unii nie może stanowić oczywistego błędu.

128 Zobacz w tym względzie także wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 72 (w którym Trybunał wyjaśnił, że „Królestwo Marokańskie kategorycznie zaprzeczyło, że jest mocarstwem okupującym lub administracyjnym względem terytorium Sahary Zachodniej").

129 Zakładam, że również z tego powodu Królestwo Marokańskie wydaje się nie przekazywać regularnie Organizacji Narodów Zjednoczonych sprawozdań dotyczących terytorium Sahary Zachodniej, czego wymaga się od mocarstwa administrującego na podstawie art. 73 lit. e) Karty NZ.

130 Zobacz na przykład Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Kosowem z drugiej strony (Dz.U. 2016, L 71, s. 3, zwany dalej „układem o stowarzyszeniu UE–Kosowo") (w którym w odpowiedniej części stwierdzono, że „nie wpływa [on] na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodny z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 (1999) oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa"), Umowa o partnerstwie gospodarczym między państwami CARIFORUM z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony (Dz.U. 2008, L 289, s. 3), a także Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a państwami SADC UPG z drugiej strony (Dz.U. 2016, L 250, s. 3), w której, odpowiednio w załączniku IX do protokołu nr 1 i załączniku VIII, wymieniono kilka terytoriów niesamodzielnych, „bez uszczerbku dla statusu tych państw i terytoriów, a także przyszłych zmian ich statusu".

169. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Rada nie naruszyła zasady względnej skuteczności traktatów według wykładni dokonanej w wyroku Rada/Front Polisario. Instytucja ta uzyskała zgodę ludu Sahary Zachodniej jako podmiotu trzeciego w spornym porozumieniu wyrażoną za pośrednictwem Królestwa Marokańskiego występującego w charakterze mocarstwa administrującego tym terytorium.

3. Traktowanie Maroka i Sahary Zachodniej jako odrębnych terytoriów

170. Jedynym zobowiązaniem, które Trybunał uznał za wiążące dla Unii Europejskiej na podstawie prawa do samostanowienia w sprawie Rada/Front Polisario, było traktowanie terytorium Sahary Zachodniej jako różnego od terytorium Królestwa Marokańskiego [131].

171. Obowiązku tego nie podważa fakt uznania Królestwa Marokańskiego za mocarstwo administrujące w rozumieniu art. 73 Karty NZ. Wręcz przeciwnie: jednostronne przyznanie Królestwu Marokańskiemu statusu mocarstwa administrującego ze wszystkimi wynikającymi z tego statusu obowiązkami stanowi zaprzeczenie władzy suwerennej tego państwa na terytorium Sahary Zachodniej [132].

172. Innymi słowy, Królestwo Marokańskie zawarło oddzielnie z Unią Europejską umowę międzynarodową dotyczącą jego własnego terytorium, a następnie wyraziło zgodę na jej stosowanie w odniesieniu do odrębnego terytorium Sahary Zachodniej, którym obecnie administruje.

173. Jak wyjaśniłam w mojej opinii w sprawie Confédération paysanne (Melony i pomidory z Sahary Zachodniej), którą przedstawiam także w dniu dzisiejszym, traktowanie terytorium Sahary Zachodniej jako odrębnego względem terytorium Królestwa Marokańskiego wymaga, aby deklaracje celne i etykiety kraju pochodzenia produktów pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej wskazywały na Saharę Zachodnią jako miejsce ich pochodzenia, z wyłączeniem jakiegokolwiek wskazania jako miejsca ich pochodzenia Królestwa Marokańskiego [133]. Dotyczy to między innymi produktów pochodzących z Sahary Zachodniej, które na podstawie spornego porozumienia są objęte preferencyjnym traktowaniem przy przywozie na obszar celny Unii Europejskiej.

174. Wynika z tego, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Rada nie naruszyła wymogu traktowania terytorium Królestwa Marokańskiego i terytorium Sahary Zachodniej jako dwóch odrębnych terytoriów, co jest wymogiem wynikającym z prawa do samostanowienia według wykładni dokonanej przez Trybunał w wyroku Rada/Front Polisario.

4. Wniosek częściowy

175. Sporna decyzja nie narusza ani zasady względnej skuteczności traktatów, ani tego aspektu prawa do samostanowienia, który był przedmiotem wyroku w sprawie Rada/Front Polisario.

131 Zobacz podobnie wyrok Rada/Front Polisario, pkt 92.

132 Jak wyjaśnia J. Crawford, „w zakresie, w jakim suwerenność oznacza nieskrępowane prawo do kontrolowania danego terytorium lub rozporządzania nim, obowiązek przewidziany w art. 73 lit. b) i powiązana z nim zasada samostanowienia znacznie ograniczają suwerenność państwa administrującego”. Zobacz J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 615. Fakt, że Królestwo Marokańskie nie wykonuje „pełni” uprawnień suwerennych na terytorium Sahary Zachodniej, był jedną z przyczyn, dla których Trybunał w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, pkt 95), orzekł, że układ ustanawiający stowarzyszenie nie ma zastosowania do tego terytorium.

133 Zobacz moja opinia w sprawie C-399/22, Confédération paysanne (Melony i pomidory z Sahary Zachodniej), pkt 138.

176. W związku z tym proponuję, aby Trybunał uchylił zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim uwzględniono w nim zarzut trzeci sformułowany przez Front Polisario.

E. Inne zobowiązania wiążące Unię Europejską na podstawie prawa do samostanowienia przysługującego Saharyjczykom

177. Stwierdzenie, że prawo do samostanowienia nie zostało naruszone w zakresie, w jakim Trybunał miał możliwość dokonania jego wykładni w wyroku Rada/Front Polisario, niekoniecznie prowadzi do wniosku, że instytucje Unii przy zawieraniu spornego porozumienia z Królestwem Marokańskim przestrzegały wszystkich obowiązków wynikających z prawa do samostanowienia.

178. Trybunał nie miał jeszcze okazji wyjaśnić, jakie inne obowiązki ciążą na Unii Europejskiej w związku z prawem Saharyjczyków do samostanowienia. Skoro jednak kwestii tej nie rozstrzygnął Sąd, to nie wchodzi ona w zakres odwołań analizowanych w niniejszej opinii, a zatem Trybunał nie może samodzielnie doprecyzować tej kwestii w niniejszej sprawie.

179. Niezależnie od tego, uważam za konieczne, by wspomnieć pokrótce o dwóch kwestiach wynikających z prawa do samostanowienia, które mają znaczenie w scenariuszu, w którym Królestwo Marokańskie jest traktowane przez instytucje Unii jako mocarstwo administrujące („de facto") terytorium Sahary Zachodniej.

180. *Po pierwsze*, art. 73 Karty NZ nakłada na mocarstwa administrujące obowiązek często określany mianem „świętego obowiązku". Przepis ten stanowi, że „interesy mieszkańców [terytoriów niesamodzielnych] górują nad innymi", a mocarstwa administrujące „przyjmują jako święty obowiązek popierać ze wszystkich sił dobrobyt mieszkańców tych obszarów, w ramach systemu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, stworzonego przez niniejszą Kartę".

181. Zanim Saharyjczycy wykonają przysługujące im prawo do samostanowienia, Królestwo Marokańskie jako faktyczny administrujący ich terytorium musi działać wyłącznie na korzyść „mieszkańców terytorium" Sahary Zachodniej. Zgoda Królestwa Marokańskiego wyrażona w imieniu Saharyjczyków w rozumieniu względnej skuteczności traktatów również musi być wyrażona z poszanowaniem tego obowiązku.

182. Artykuł 73 Karty NZ co do zasady nakłada ów „święty obowiązek" na mocarstwo administrujące. Jasne jest jednak, że Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie przestrzegania przez obce państwo międzynarodowego prawa publicznego, w tym zasad Karty NZ.

183. Niezależnie od tego, z prawa do samostanowienia zapisanego w art. 73 Karty NZ mogą wynikać też obowiązki dla państw (lub organizacji międzynarodowych), które realizują stosunki z mocarstwem administrującym w odniesieniu do administrowanego przez nie terytorium niesamodzielnego.

184. W kontekście niniejszej sprawy Rada i Komisja uznały, że „święty obowiązek" wiąże również Unię Europejską w jej stosunkach z mocarstwem („de facto") administrującym terytorium niesamodzielnym Sahary Zachodniej. Nawet jeżeli Unia Europejska nie jest stroną Karty NZ, jest ona dla niej wiążąca w stosunkach zewnętrznych na podstawie art. 21 TUE.

185. Można zatem stwierdzić, że instytucje Unii mogą zawierać porozumienia dotyczące Sahary Zachodniej z Królestwem Marokańskim jako mocarstwem administrującym tylko wtedy, gdy porozumienia te są korzystne dla „mieszkańców tego terytorium".

186. Obowiązek ten ma moim zdaniem dodatkowe znaczenie wynikające z faktu, że Królestwo Marokańskie stoi na stanowisku, że ono samo posiada władzę suwerenną na terytorium Sahary Zachodniej, a nie że administruje tym terytorium. W rezultacie Królestwo Marokańskie nie uważa, aby spoczywał na nim „święty obowiązek", który zwykle spoczywa na mocarstwach administrujących w świetle art. 73 Karty NZ. Instytucje Unii muszą zatem upewnić się, czy uzgodnione porozumienia przynoszą korzyść „mieszkańcom terytorium" Sahary Zachodniej, stosownie do wymogu art. 73 Karty NZ.

187. Wniosek ten prowadzi nieuchronnie do pytań, które nie były przedmiotem dyskusji przed Sądem: jak należy rozumieć pojęcie „mieszkańca terytorium" zawarte w art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych? Czy konsultacje prowadzone przez Komisję i ESDZ spełniają wymóg, zgodnie z którym instytucje Unii muszą sprawdzić, czy sporne porozumienie jest korzystne dla „mieszkańców terytorium"?

188. *Po drugie*, aktualne pozostaje pytanie o to, jakie obowiązki spoczywają na Unii w celu zapewnienia poszanowania prawa Saharyjczyków do korzystania z zasobów naturalnych terytorium niesamodzielnego Sahary Zachodniej.

189. Można polemizować, czy prawo do korzystania z zasobów naturalnych jest prawem autonomicznym, które wynika z zasady suwerenności państwa, czy też stanowi element składowy prawa do samostanowienia [134]. W obydwu przypadkach prawo to wydaje się jednak stanowić część międzynarodowego prawa zwyczajowego [135], co czyni je wiążącym dla Unii Europejskiej.

190. Jeżeli chodzi o eksploatację zasobów naturalnych terytorium niesamodzielnego, wygląda na to, że istnieje pewien konsensus wypracowany w związku z pismem Hansa Corella z 2002 r. [136], zgodnie z którym mocarstwo administrujące może korzystać z zasobów naturalnych terytorium niesamodzielnego, jeżeli działalność w zakresie eksploatacji zasobów naturalnych prowadzi się na korzyść ludności terytorium niesamodzielnego lub w porozumieniu z jej przedstawicielami [137].

191. Sporne porozumienie nie zezwala samo w sobie na korzystanie z zasobów naturalnych terytorium Sahary Zachodniej. Pośrednio wpływa jednak na to prawo. Jakie obowiązki powstają w tym kontekście po stronie instytucji Unii?

134 W odniesieniu do terytorium niesamodzielnego w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 50/33 przykładowo potwierdzono „niezbywalne prawo ludów terytoriów kolonialnych i terytoriów niesamodzielnych do samostanowienia i niepodległości oraz do korzystania z zasobów naturalnych ich terytoriach, a także prawo do dysponowania tymi zasobami w ich najlepszym interesie". W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1803 (XVII) uznano prawo stałej suwerenności nad bogactwem i zasobami naturalnymi za „podstawową składową prawa do samostanowienia" (Dokument ONZ A/RES/1803 (XVII), 14 grudnia 1962 r., preambuła, pkt 2).

135 Zobacz przykładowo J. Gilbert, *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018, s. 12 i przytoczona tam literatura.

136 Pismo z dnia 29 stycznia 2002 r. skierowane do przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa przez zastępcę sekretarza generalnego do spraw prawnych, doradcę prawnego (S/2002/161).

137 Ibidem, pkt 24. Jak trafnie podkreślił Sąd, pismo to nie stanowi źródła prawa, a w każdym razie nie ma mocy prawnie wiążącej. Zobacz pkt 385 zaskarżonego wyroku. Opinia Corella nabrała jednak dużego znaczenia w doktrynie, w której często przyjmuje się ją za prawidłową wykładnię prawa międzynarodowego. Zobacz przykładowo G. Torres-Spelliscy, „National Resources in Non-Self-Governing Territories", [w:] A. Boukhars, J. Rousselier (eds), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, s. 235.

192. Czy instytucje Unii mogą dojść do wniosku, że – za sprawą uzyskania wyniku konsultacji z miejscową ludnością, w sytuacji gdy większość osób biorących udział w konsultacjach oceniła rozszerzenie preferencyjnych taryf na produkty pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej jako korzystne – sprostały ciążącemu na nich obowiązkowi polegającemu na tym, by nie naruszać prawa Saharyjczyków do korzystania z jego zasobów naturalnych?

193. Chociaż Sąd ustosunkował się do kwestii adekwatności konsultacji w swoim wyroku, to dokonał tego w kontekście ustalenia, czy można je uznać za wyrażenie przez lud Sahary Zachodniej „zgody" na zawarcie spornego porozumienia, zgodnie z zasadą względnej skuteczności traktatów [138]. Udzielenie odpowiedzi na to samo pytanie w kontekście prawa do korzystania z zasobów naturalnych wymaga nowej i odmiennej oceny.

194. Kwestie podnoszone w tej sekcji nie były przedmiotem postępowania przed Sądem. Moim zdaniem Sąd błędnie orzekł, że instytucje Unii nie poszanowały wymogu uzyskania zgody wynikającego z wyroku wydanego w sprawie Rada/Front Polisario. Zagadnienia te zdają się jednak wchodzić w zakres pozostałych zarzutów Frontu Polisario podnoszonych w skardze o stwierdzenie nieważności. Z tego względu uważam za konieczne przekazanie tej sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania.

IV. Konsekwencje

195. Zgodnie z art. 61 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan sprawy na to pozwala.

196. W niniejszej sprawie przesłanka ta nie została jednak spełniona.

197. Chociaż dochodzę do wniosku, że zarzut trzeci podnoszony przez Front Polisario w pierwszej instancji należy oddalić jako bezzasadny z powodów przedstawionych powyżej, to jeżeli chodzi o inne zarzuty odwołania, które nie były dotąd przedmiotem oceny Sądu, stan postępowania nie pozwala Trybunałowi na wydanie orzeczenia ostatecznego w tej sprawie.

198. Jestem zatem zdania, że sprawa musi zostać przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania [139].

V. Wnioski

199. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

– oddalił odwołania jako częściowo bezzasadne i uznał skargę wniesioną przez Front Populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) za zasadną;

– częściowo uwzględnił odwołania, uchylił zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim w wyroku uwzględniono trzeci zarzut skargi podnoszony przez Front Polisario, i oddalił ten zarzut;

– przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Unii Europejskiej, aby ten orzekł w przedmiocie zarzutów, co do których się nie wypowiedział; oraz

138 Zaskarżony wyrok, pkt 328–384.

139 Zobacz druga możliwość w art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

– orzekł, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.