Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 21. marca 2024 [1]

Združeni zadevi C-779/21 P in C-799/21 P

Evropska komisija
proti
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Svetu Evropske unije (C-779/21 P)
in
Svet Evropske unije
proti

Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) (C-799/21 P)

„Pritožba – Pridružitveni sporazum med Unijo in Marokom – Sklep Sveta o odobritvi razširitve preferencialne tarifne obravnave na blago s poreklom iz Zahodne Sahare – Sodba z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – ‚Privolitev' ljudstva Zahodne Sahare – Načelo relativnega učinka pogodb – Pravica do samoodločbe“

I. Uvod

1. Unija mora v odnosih s preostalim svetom spoštovati mednarodno pravo, vključno z načeli Ustanovne listine Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju: Ustanovna listina OZN). [2]

2. V tem okviru so pred Sodiščem trije sklopi zadev, v katerih se postavlja vprašanje, ali so institucije Unije spoštovale mednarodno pravo, ko so sodelovale z ozemljem Zahodne Sahare.

3. V okviru tega sklopa pritožb se postavlja vprašanje, ali je Unija spoštovala pravico do samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb, ko je spremenila Pridružitveni sporazum s Kraljevino Maroko, [3] da bi razširila tarifne preferenciale na blago s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare. [4]

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Glej člen 3(5) PEU.

3 Evro-mediteranski pridružitveni sporazum med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2000, L 70, str. 2) (UL 2005, L 242, str. 36; v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum).

4 Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2019, L 34, str. 4) (v nadaljevanju: sporni sporazum).

4. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi[5] ugotovilo, da Unija ni spoštovala teh pravil mednarodnega običajnega prava, kot jih je Sodišče razlagalo v prejšnji sodni praksi.[6] Zato je razglasilo ničnost Sklepa (EU) 2019/217,[7] s katerim so bile odobrene spremembe Pridružitvenega sporazuma.[8] Svet in Komisija zdaj izpodbijata to sodbo pred Sodiščem.

5. Ti pritožbi sta neposredno povezani s sklopom vzporednih pritožb, s katerima se izpodbija veljavnost sklepa Sveta o sklenitvi Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko,[9] ki zajema vode, ki mejijo na Zahodno Saharo,[10] in predlogom za sprejetje predhodne odločbe, s katerim se prosi za usmeritev v zvezi s pravilnim označevanjem države porekla proizvodov, ki izvirajo z ozemlja Zahodne Sahare.[11] V vseh teh zadevah predstavljam danes svoje sklepne predloge. Obravnavati jih je treba skupaj.

6. Kot je razvidno iz zgodovinskega pregleda, ki ga bom predstavila v teh sklepnih predlogih, ki pa je pomemben tudi za moje sklepne predloge, ki jih bom predstavila v drugih dveh zadevah, skoraj 50 let po začetku procesa samoodločanja ljudstva Zahodne Sahare to ljudstvo ni nič bližje odločitvi o prihodnjem statusu svojega ozemlja.

7. Čeprav je to jasen neuspeh političnega procesa pod okriljem OZN, to še ne pomeni, da se lahko reševanje vprašanja Zahodne Sahare zaupa sodiščema Unije. Ti sodišči ne bosta odločali o prihodnosti Zahodne Sahare.

II. Ozadje tega postopka

A. Kratka zgodovina vprašanja Zahodne Sahare

8. Zahodna Sahara je bila španska kolonija. Proces dekolonizacije ozemlja se je začel v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je Španija priznala njegov status nesamoupravnega ozemlja (v nadaljevanju: NSO). Generalna skupščina OZN je pozneje dodala Zahodno Saharo na seznam NSO.[12] Na tem seznamu je še danes.[13]

5 Sodba z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639; v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

6 Torej v sodbah z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; v nadaljevanju: sodba Svet/Front Polisario), in z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; v nadaljevanju: sodba Western Sahara Campaign UK).

7 Sklep Sveta z dne 28. januarja 2019 o sklenitvi sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2019, L 34, str. 1; v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

8 Izpodbijana sodba, točki 391 in 392.

9 UL 2019, L 77, str. 8; v nadaljevanju: Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu.

10 Združeni zadevi C-778/21 P in C-798/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario.

11 Zadeva C-399/22, Confédération paysanne (Melone in paradižniki iz Zahodne Sahare).

12 Organizacija združenih narodov, Poročilo Odbora o podatkih z nesamoupravnih ozemelj, dodatek št. 14 (A/5514) (1963), Priloga III, „Seznam nesamoupravnih ozemelj iz poglavja XI Listine na dan 31. decembra 1962, razvrščenih po geografskih regijah“, str. 34.

13 Sedemnajst ozemelj je še vedno uvrščenih na seznam NSO, pri čemer je Zahodna Sahara edino tako ozemlje v Afriki; seznam je na voljo na https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

9. Generalna skupščina OZN je leta 1960 sprejela Resolucijo 1541 (XV).[14] V skladu s to resolucijo se lahko šteje, da je NSO doseglo polno stopnjo samouprave na enega od treh načinov: (1) da je postalo suverena neodvisna država, (2) s svobodno združitvijo z neodvisno državo ali (3) s priključitvijo k neodvisni državi.[15]

10. Generalna skupščina OZN je leta 1966 potrdila pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in pozvala Španijo, naj omogoči in organizira uresničevanje te pravice,[16] kar se je Španija odločila omogočiti z referendumom.

11. Front Polisario,[17] protikolonialno gibanje, ustanovljeno leta 1973,[18] je podprlo zamisel o referendumu.

12. Kraljevina Maroko pa je nasprotovala ideji, da bi bilo treba dekolonizacijo doseči z referendumom o samoodločbi. Ta država je menila, da je imela pred kolonizacijo Zahodne Sahare s strani Španije (sedanja) Kraljevina Maroko suverenost nad tem ozemljem. Zato je Kraljevina Maroko zavzela stališče, da je treba med postopkom dekolonizacije Zahodno Saharo ponovno vključiti v ozemlje Kraljevine Maroko.[19] Pri tem stališču vztraja še danes.

13. Zaradi navedenih nasprotujočih si stališč o tem, kdo ima veljavno pravico do ozemlja Zahodne Sahare, je Generalna skupščina OZN zaprosila za svetovalno mnenje o Zahodni Sahari.[20]

14. V tem svetovalnem mnenju je Meddržavno sodišče priznalo ljudstvu Zahodne Sahare pravico do samoodločbe.[21] Ugotovilo je tudi, da „elementi in podatki, s katerimi je bilo seznanjeno, ne dokazujejo nobene vezi glede ozemeljske suverenosti med Zahodno Saharo na eni strani in Kraljevino Maroko ali mavretansko entiteto na drugi. Sodišče torej ni ugotovilo obstoja pravnih vezi, zaradi katerih bi se lahko spremenilo izvajanje Resolucije 1514 (XV) v zvezi z dekolonizacijo Zahodne Sahare in zlasti pravice do samoodločbe zaradi svobodnega in pristnega odražanja volje prebivalstva zadevnega ozemlja“.[22]

14 Resolucija Generalne skupščine OZN 1541 (XV) z dne 15. decembra 1960, „Načela, ki jih morajo države članice upoštevati pri določitvi, ali se zanje uporablja obveznost pošiljanja podatkov, določena v členu 73(e) Ustanovne listine“.

15 Glej načelo VI.A priloge k Resoluciji Generalne skupščine OZN 1541 (XV) z dne 15. decembra 1960, „Načela, ki jih morajo države članice upoštevati pri določitvi, ali se zanje uporablja obveznost pošiljanja podatkov, določena v členu 73(e) Ustanovne listine“; navedeno v svetovalnem mnenju o Zahodni Sahari (Recueil 1975, str. 12, točka 57). Glej tudi Crawford, J., *The creation of states in international law*, 2. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2007, str. 621.

16 Resolucija Generalne skupščine ZN 2229 (XXI) z dne 20. decembra 1966, Vprašanje Ifnija in Španske Sahare.

17 Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (v nadaljevanju: Front Polisario).

18 Po besedah Deubela (Deubel, T. F., *Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities*, PhD Dissertation, University of Arizona, 2010, str. 76, na voljo na http://hdl.handle.net/10150/146067) se je identiteta Zahodnosaharcev začela oblikovati kot nasprotovanje španski kolonizaciji. Izrazitejša je postala v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja kot odziv na proces dekolonizacije, ki je vplival na oblikovanje protikolonialnih gibanj. Prva protikolonialna gibanja so ustvarili mladinski voditelji, ki so se izobraževali v sosednjih državah, vključno s Kraljevino Maroko, in pod močnim vplivom dekolonizacijskih gibanj v drugih državah, zlasti v Alžiriji.

19 V zvezi s tem glej svetovalno mnenje o Zahodni Sahari (Recueil 1975, str. 12, točka 49).

20 Zdi se, da je za svetovalno mnenje zaprosila na pobudo Kraljevine Maroko, ki je sprva poskušala pridobiti soglasje Španije za predložitev njunega spora glede suverenosti Zahodne Sahare v odločanje Meddržavnemu sodišču v pravdnem postopku. Glej svetovalno mnenje o Zahodni Sahari (Recueil 1975, str. 12, točki 29 in 36).

21 Svetovalno mnenje o Zahodni Sahari (Recueil 1975, str. 12, točka 162).

22 Svetovalno mnenje o Zahodni Sahari (Recueil 1975, str. 12, točka 162).

15. Leta 1975 je kralj Hasan II, ki je mnenje Meddržavnega sodišča razlagal tako, da ne potrjuje pravice ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe, temveč da podpira zgodovinsko suverenost Kraljevine Maroko nad tem ozemljem,[23] maroške državljane povabil na „zeleni pohod“, med katerim je približno 350.000 ljudi vstopilo na ozemlje Zahodne Sahare, da bi dokazali suvereno pravico Kraljevine Maroko nad tem ozemljem. Varnostni svet OZN se je odzval s pozivom Kraljevini Maroko, naj nemudoma konča pohod.[24]

16. Ob približno istem času so Španija, Kraljevina Maroko in Islamska republika Mavretanija podpisale načelno deklaracijo Zahodne Sahare (znano tudi kot „Madridski sporazum“),[25] s katero sta si zadnji dve razdelili ozemlje Zahodne Sahare. Kmalu zatem, januarja 1976, je maroška vojska vstopila na ozemlje Zahodne Sahare.

17. Španija je 26. februarja 1976 obvestila generalnega sekretarja OZN, da je prenehala biti prisotna v Zahodni Sahari in se je odpovedala položaju upravne oblasti v skladu s členom 73 Ustanovne listine OZN.[26]

18. Dan po odhodu Španije iz Zahodne Sahare je Front Polisario razglasilo ustanovitev Demokratične arabske republike Sahara (v nadaljevanju: DARS).[27] Sedež vlade DARS je v zahodnosaharskem begunskem taborišču v Tindoufu (Alžirija).

19. Dandanes 47 držav članic OZN priznava DARS.[28] Niti Evropska unija niti nobena od njenih držav članic niso priznale DARS.

20. Po vstopu Kraljevine Maroko na ozemlje Zahodne Sahare – in do septembra 1991, ko je bila dogovorjena prekinitev ognja – sta bili Kraljevina Maroko in Front Polisario vpletena v oborožen spopad. Ta je povzročil več kot 100.000 beguncev iz Zahodne Sahare, od katerih jih zdaj večina živi v begunskih taboriščih v Alžiriji.[29]

21. Prekinitev ognja leta 1991 je odprla možnost za obnovitev političnega dialoga o rešitvi vprašanja Zahodne Sahare. Ker pa se rešitev ni našla, so se spopadi leta 2020 ponovno začeli.

22. Organizacija združenih narodov si že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja prizadeva najti rešitev za dekolonizacijo Zahodne Sahare. Takrat je Generalna skupščina OZN dala pobudo in nato podprla zamisel o organizaciji referenduma, na katerem bi ljudstvo Zahodne Sahare lahko izrazilo svoje želje glede prihodnosti tega ozemlja. Zamisel o referendumu o samoodločbi je bila obnovljena v načrtu rešitve, ki sta ga „načeloma“ podprla Front Polisario in Kraljevina Maroko in ki je bil sprejet pred prekinitvijo ognja leta 1991.

23 Maroko je poudaril prvi stavek točke 162 svetovalnega mnenja o Zahodni Sahari (Recueil 1975, str. 12), v katerem je navedeno, da „gradivo in informacije, predložene sodišču, kažejo, da so ob španski kolonizaciji obstajale pravne vezi podložnosti med maroškim sultanom in nekaterimi plemeni, ki so živela na ozemlju Zahodne Sahare“.

24 Resolucija Varnostnega sveta OZN 380 (1975) z dne 6. novembra 1975 (poziv Kraljevini Maroko, naj umakne svoje enote iz Zahodne Sahare).

25 Glej Recueil des traités des Nations unies, zvezek 988, str. 259.

26 Ta določba je del poglavja XI Ustanovne listine OZN, ki obravnava nesamoupravna ozemlja. V skladu z njo morajo članice OZN, „ki imajo ali prevzamejo odgovornost upravljanja ozemelj, katerih ljudstva se še niso sposobna upravljati povsem sama“, med drugim „razvijati samoupravo [za ta ljudstva], upoštevati politične težnje ljudstev in jim pomagati izoblikovati neodvisne politične institucije“.

27 Današnje razmerje med DARS in Front Polisario ni jasno, niti ni bilo pojasnjeno na obravnavi.

28 Na začetku je DARS priznalo več držav, nato pa so to priznanje preklicale.

29 Za trenutne razmere in število beguncev glej: Agencija OZN za begunce, UNHCR Fact Sheet, „Algeria“, na voljo na https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

23. Varnostni svet OZN je aprila 1991 [30] ustanovil Misijo OZN za referendum v Zahodni Sahari (v nadaljevanju: MINURSO), katere mandat se vsako leto podaljša in ki še vedno obstaja, da bi med drugim spremljala prekinitev ognja in pomagala pri organizaciji tega referenduma. [31] Kljub dodatnim pobudam [32] in dokončnemu oblikovanju seznama oseb, ki bi imele pravico glasovati na referendumu, ki ga je pripravil MINURSO, referendum še ni bil organiziran.

24. Poleg OZN je bila v iskanje rešitve vprašanja Zahodne Sahare vključena tudi Afriška unija (in njena predhodnica Organizacija afriške enotnosti). Podpirala je pravico zahodnosaharskega ljudstva do samoodločbe. DARS je bila leta 1984 sprejeta kot članica Organizacije afriške enotnosti, zaradi česar je Kraljevina Maroko protestno izstopila iz te organizacije. Kraljevina Maroko je januarja 2017 zaprosila za članstvo in bila ponovno sprejeta v Afriško unijo. [33]

25. Leta 2006 je generalni sekretar OZN menil, da bosta morali stranki najti „kompromis med mednarodno zakonitostjo in politično realnostjo“ in da je to mogoče doseči le z neposrednimi pogajanji. [34]

26. Leta 2007 sta tako Front Polisario kot Kraljevina Maroko predlagala svoje načrte za rešitev vprašanja Zahodne Sahare. Front Polisario je vztrajalo pri svojem stališču, da pravica do samoodločbe zahteva izvedbo referenduma. Kraljevina Maroko je predlagala načrt, ki Zahodni Sahari ponuja avtonomijo pod maroško suverenostjo. [35]

27. V strokovni literaturi se navaja, da se zdi, da od leta 2018 podpora načrtu Kraljevine Maroko, v skladu s katerim ponuja avtonomijo, iz leta 2007 raste. [36] Prav tako se zdi, da se je spremenila tudi retorika v resolucijah Varnostnega sveta OZN. [37] Tako je od leta 2018 v besedilu resolucij

30 Glej Resolucijo Varnostnega sveta ZN 690 (1991) z dne 29. aprila 1991 (ki je odločil, da se „po njegovem ukazu ustanovi misija [OZN] za referendum v Zahodni Sahari“).

31 Za zadnje podaljšanje, do 31. oktobra 2024, glej Resolucijo Varnostnega sveta ZN 2703 (2023) z dne 30. oktobra 2023.

32 Glej na primer Bakerjev načrt iz leta 2001 (in njegovo revizijo iz leta 2003) (uradno „Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara“ (mirovni načrt za samoodločbo ljudstva Zahodne Sahare)), ki je nastal na podlagi pogovorov pod okriljem predstavnika OZN Jamesa Bakerja III; v zvezi s tem glej Zunes, S., in Mundy, J., *Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution*, 2. izdaja, Syracuse University Press, 2022, poglavje 9.

33 Leta 2018 je v odgovor na ta ponovni sprejem Bernard Mornah, državljan Gane, pri Afriškem sodišču za človekove pravice in pravice ljudstev vložil pritožbo zoper osem držav članic Afriške unije, v kateri je trdil, da so te države kršile različne obveznosti iz Afriške listine o človekovih pravicah in pravicah ljudstev, ko so pristale na ponovni sprejem Kraljevine Maroko v Afriško unijo, ne da bi bila ta država pozvana k prenehanju domnevne okupacije ozemlja Zahodne Sahare. Vendar je Afriško sodišče za človekove pravice in pravice ljudstev zavrnilo to pritožbo in odločilo, da države, zoper katere je bila vložena pritožba, s sprejetjem Kraljevine Maroko v članstvo Afriške unije niso kršile svojih obveznosti iz Afriške listine o človekovih pravicah in pravicah ljudstev, vključno s pravico do samoodločbe. Hkrati je to sodišče potrdilo pravico saharskega ljudstva do samoodločbe in pravico do samoodločbe obravnavalo kot obvezno pravilo mednarodnega prava. Glej sodbo Afriškega sodišča za človekove pravice in pravice ljudstev z dne 22. septembra 2018, Bernard Anbataayela Mornah proti Republiki Benin in drugim (pritožba št. 028/2018), točka 343(v).

34 Glej poročilo generalnega sekretarja OZN z dne 19. aprila 2006, „Položaj v zvezi z Zahodno Saharo (S/2006/249)“, točki 32 in 34. Glej tudi Allen, S., in Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, str. 17.

35 Glej United States Congressional Research Service, „Western Sahara“, RS20962, posodobljeno 8. oktobra 2014, str. 4.

36 Trdilo se je tudi, da je spremembo politike nekaterih držav članic OZN morda spodbudil razglas predsednika Donalda J. Trumpa leta 2020 o priznanju suverenosti Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo (glej „Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara“, na voljo na https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Za podroben pregled političnega razvoja na ravni Varnostnega sveta OZN, Generalne skupščine in stališč posameznih držav članic OZN ter razpravo o posledicah vse večje podpore maroškemu stališču glede Zahodne Sahare glej Allen, S., in Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, str. 47 in naslednje.

37 Glej nazadnje Resolucijo Varnostnega sveta OZN 2703 (2023) z dne 30. oktobra 2023.

Varnostnega sveta OZN o Zahodni Sahari poudarjeno, da je treba „doseči realistično, izvedljivo, trajno in vzajemno sprejemljivo politično rešitev vprašanja Zahodne Sahare, ki bo temeljila na kompromisu“. [38]

28. Hkrati nedavne resolucije Varnostnega sveta OZN ponovno poudarjajo, da mora vsaka politična rešitev zagotoviti „samoodločbo ljudstva Zahodne Sahare v okviru ureditev, ki so skladne z načeli in nameni Ustanovne listine [OZN]“. [39]

B. Pomen sodb Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK

29. Unija in njene države članice so s Kraljevino Maroko vzpostavile Evro-mediteransko partnerstvo na podlagi Pridružitvenega sporazuma, sklenjenega leta 1996.

30. V okviru navedenega pridružitvenega sporazuma sta Unija in Kraljevina Maroko sklenili več sporazumov, med drugim Sporazum o liberalizaciji trgovine iz leta 2012 [40] in Sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju iz leta 2006. [41]

31. Front Polisario je vložilo ničnostno tožbo zoper Sporazum o liberalizaciji trgovine iz leta 2012, na podlagi katere je Sodišče izdalo sodbo Svet/Front Polisario.

32. Splošno sodišče je na prvi stopnji ugotovilo, da ima Front Polisario procesno upravičenje za vložitev tožbe, in razglasilo ničnost sklepa Sveta o odobritvi sklenitve Sporazuma o liberalizaciji trgovine iz leta 2012, ker Svet ni preveril, ali je proizvodnja blaga s poreklom iz Zahodne Sahare, ki se izvaža v Evropsko unijo, potekala na način, ki bi škodoval prebivalstvu tega ozemlja. [42]

33. Na pritožbeni stopnji Sodišče v sodbi Svet/Front Polisario ni obravnavalo niti dopustnosti zadeve Front Polisario niti vsebinske odločitve Splošnega sodišča. Sodišče je namesto tega z razlago izraza „Kraljevina Maroko“, ki je označevalo ozemlje, za katero se uporablja Sporazum o liberalizaciji trgovine iz leta 2012, odločilo, da se ta sporazum ne uporablja za ozemlje Zahodne Sahare. [43] Zato je tožbo Front Polisario štelo za nedopustno. [44]

34. V točki 106 sodbe Svet/Front Polisario je Sodišče menilo, da „je treba ljudstvo Zahodne Sahare šteti za ‚tretjega‘ v smislu načela relativnega učinka pogodb“. Zato mora ljudstvo Zahodne Sahare „privoliti“, da se Sporazum o liberalizaciji trgovine iz leta 2012 uporablja za Zahodno Saharo, „ne da bi bilo treba ugotoviti, ali je to izvajanje takšno, da mu škodi, ali pa mu, nasprotno, koristi“.

35. V sodbi Western Sahara Campaign UK je Sodišče sledilo podobnemu razlogovanju. V njej je menilo, da Sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju iz leta 2006, ki je prav tako del strukture, vzpostavljene s Pridružitvenim sporazumom z Marokom, [45] ne zajema ozemlja Zahodne Sahare ali

38 Glej na primer Resolucijo Varnostnega sveta ZN 2703 (2023) z dne 30. oktobra 2023, točka 2. Glej tudi Allen, S., in Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, str. 48 (ki predstavita razvijajočo se dikcijo v resolucijah Varnostnega sveta OZN od leta 2018).

39 Glej nazadnje Resolucijo Varnostnega sveta OZN 2703 (2023) z dne 30. oktobra 2023, točka 4.

40 UL 2012, L 241, str. 4; v nadaljevanju: Sporazum o liberalizaciji trgovine iz leta 2012.

41 UL 2006, L 141, str. 4; v nadaljevanju: Sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju iz leta 2006.

42 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953, točki 114 in 241).

43 Sodba Svet/Front Polisario, točka 82 in naslednje.

44 Sodba Svet/Front Polisario, točka 133.

45 Sodba Western Sahara Campaign UK, točke od 59 do 61.

voda, ki mejijo nanj, ker izraz „Kraljevina Maroko“ ne zajema ozemlja Zahodne Sahare.[46] Zato je Sodišče sklenilo, da bi bilo v nasprotju s pravico do samoodločbe in načelom relativnega učinka pogodb, če bi se ta sporazum razlagal tako, da se uporablja za Zahodno Saharo.

C. Sporni sporazum in izpodbijani sklep

36. Po sodbi Svet/Front Polisario je „Svet […] Komisijo pooblastil za začetek pogajanj s Kraljevino Maroko, da v skladu s sodbo Sodišča določi pravno podlago za odobritev tarifnih preferencialov, ki so s pridružitvenim sporazumom predvideni za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare“.[47]

37. V izpodbijanem sklepu so bili tako razlogi za sklenitev novega sporazuma pojasnjeni takole:

„(4) Odkar je začel veljati pridružitveni sporazum, so se proizvodi iz Zahodne Sahare s potrjenim maroškim poreklom uvažali v Unijo na podlagi tarifnih preferencialov, določenih z upoštevnimi določbami navedenega sporazuma.

(5) Vendar je Sodišče v sodbi [Svet/Front Polisario] določilo, da pridružitveni sporazum velja le za ozemlje Kraljevine Maroko, ne pa tudi Zahodne Sahare, ki je nesamoupravno ozemlje.

(6) Pomembno je poskrbeti, da trgovinski tokovi, ki so se razvili skozi leta, ne bodo moteni, ter hkrati določiti ustrezna jamstva za varstvo mednarodnega prava, vključno s človekovimi pravicami, in trajnostni razvoj zadevnih ozemelj. Svet je 29. maja 2017 Komisijo pooblastil za začetek pogajanj s Kraljevino Maroko, da v skladu s sodbo Sodišča določi pravno podlago za odobritev tarifnih preferencialov, ki so s pridružitvenim sporazumom predvideni za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare. Sporazum med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko je edini način za zagotovitev, da je uvoz proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare upravičen do preferencialnega porekla, saj lahko le maroški organi zagotovijo spoštovanje pravil za odobritev takih preferencialov.“[48]

38. Sporni sporazum je bil sklenjen 25. oktobra 2018 v obliki izmenjave pisem. V Pridružitveni sporazum je vključena skupna izjava, ki razširja preferencialno tarifno obravnavo na proizvode s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare.

39. V skupni izjavi je navedeno:

„1. Proizvodi s poreklom iz Zahodne Sahare, ki jih nadzirajo carinski organi Kraljevine Maroko, so upravičeni do enakih trgovinskih preferencialov, kot jih je Evropska unija odobrila za proizvode, vključene v pridružitveni sporazum.

2. Protokol št. 4 se smiselno uporablja za opredelitev porekla proizvodov iz odstavka 1, tudi za dokazilo o poreklu.

3. Za uporabo protokola št. 4 za te proizvode morajo poskrbeti carinski organi držav članic Evropske unije in Kraljevine Maroko.“[49]

46 Sodba Western Sahara Campaign UK, točki 64 in 69.

47 Izpodbijani sklep, točka 6 obrazložitve. Glej tudi Svet, Izid seje Sveta, 3544. seja Sveta, Konkurenčnost (notranji trg, industrija, raziskave in vesolje) (9716/17, 29. in 30. maj 2017), str. 22.

48 Izpodbijani sklep, točke od 4 do 6 obrazložitve.

49 Skupna izjava k Pridružitvenemu sporazumu (UL 2019, L 34, str. 4). Opomba je bila odstranjena.

40. V pismih Evropske unije in Kraljevine Maroko, ki so del spornega sporazuma, je izrecno navedeno, da „[s]klenitev tega sporazuma ne posega v stališča Evropske unije glede statusa Zahodne Sahare oziroma Kraljevine Maroko glede navedene regije“.

41. V pismih je dalje ponovno navedeno, da „[p]ogodbenici znova potrjujeta svojo podporo procesu [OZN] in podpirata prizadevanja generalnega sekretarja, da bi dosegli dokončno politično rešitev v skladu z načeli in cilji Listine […] in na podlagi resolucij Varnostnega sveta“.

42. Evropska unija je z izpodbijanim sklepom odobrila sporni sporazum.

43. V odziv na točko 106 sodbe Svet/Front Polisario je v točkah od 7 do 10 obrazložitve izpodbijanega sklepa podana naslednja obrazložitev:

„(7) Komisija je ocenila morebitne posledice takega sporazuma za trajnostni razvoj, zlasti z vidika prednosti in slabosti, ki jih tarifni preferenciali, odobreni za proizvode iz Zahodne Sahare, prinašajo za zadevno prebivalstvo, ter njihovih učinkov na izkoriščanje naravnih virov na zadevnih ozemljih. Učinke tarifnih ugodnosti na zaposlovanje, človekove pravice in izkoriščanje naravnih virov je zelo težko izmeriti, saj so posredni. Prav tako ni lahko pridobiti objektivnih informacij v zvezi s tem.

(8) Kljub temu iz te ocene izhaja, da koristi za gospodarstvo Zahodne Sahare, ki jih prinaša odobritev tarifnih preferencialov, določenih v pridružitvenem sporazumu za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, ter zlasti močan gospodarski vzvod in torej družbeni razvoj, ki ga to prinaša, na splošno presegajo slabosti, omenjene v postopku pogajanj, med katerimi so obsežno izkoriščanje naravnih virov, zlasti zalog podzemne vode, za katero so bili sprejeti ukrepi.

(9) Ocenjeno je bilo, da bo imela razširitev tarifnih preferencialov na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare na splošno pozitiven učinek za zadevno prebivalstvo. Pričakuje se, da se bo ta učinek v prihodnosti ohranil ali po možnosti še okrepil. Ocena kaže, da je mogoče z razširitvijo tarifnih preferencialov na proizvode iz Zahodne Sahare spodbuditi pogoje za naložbe ter spodbuditi njegov hiter in pomemben razcvet, ki bi ugodno vplival na lokalno zaposlovanje. Obstoj gospodarskih dejavnosti in proizvodnje v Zahodni Sahari, ki bi imele največje koristi od tarifnih preferencialov, določenih v pridružitvenem sporazumu, kaže, da bi neodobritev tarifnih preferencialov pomembno škodovala izvozu iz Zahodne Sahare, zlasti izvozu ribiških in kmetijskih proizvodov. Ocenjuje se, da bo odobritev tarifnih preferencialov pozitivno vplivala na gospodarski razvoj Zahodne Sahare, saj naj bi spodbudila naložbe.

(10) Ob upoštevanju uvodnih izjav o privolitvi v sodbi Sodišča je Komisija v sodelovanju z Evropsko službo za zunanje delovanje izvedla [(v nadaljevanju: ESZD)] vse razumne in možne ukrepe v dani situaciji, da je bilo ustrezno vključeno zadevno prebivalstvo, da se zagotovi njegova privolitev. Izvedena so bila široka posvetovanja in večina socialnih, ekonomskih in političnih deležnikov, ki so sodelovali v posvetovanjih, je izrazila naklonjenost razširitvi tarifnih preferencialov iz pridružitvenega sporazuma na Zahodno Saharo. Tisti, ki so razširitvi nasprotovali, so v bistvu menili, da bi se s takim sporazumom utrdil položaj Maroka na ozemlju Zahodne Sahare. Vendar nič v besedilu sporazuma ne navaja k temu, da se z njim priznava suverenost Maroka nad Zahodno Saharo. Unija bo sicer še naprej krepila prizadevanja v podporo procesu za mirno rešitev spora, ki so ga začeli Združeni narodi in se v njihovem okviru še vedno nadaljuje.“

D. Izpodbijana sodba

44. Front Polisario je 27. aprila 2019 vložilo tožbo, s katero je predlagalo razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa.

45. Splošno sodišče je 29. septembra 2021 izdalo izpodbijano sodbo, s katero je izpodbijani sklep razglasilo za ničen.[50]

46. V zvezi z dopustnostjo tožbe je Splošno sodišče zavrnilo dva glavna ugovora nedopustnosti, ki ju je uveljavljal Svet in ki se nanašata na sposobnost Front Polisario biti stranka v postopku in njeno procesno upravičenje v zvezi z izpodbijanim sklepom.[51]

47. V zvezi z vsebino tožbe je Splošno sodišče zavrnilo prvi tožbeni razlog Front Polisario, ki se je nanašal na domnevno nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijanega sklepa.[52] Sprejelo pa je tretji tožbeni razlog Front Polisario, ki se nanaša na obveznost Sveta, da spoštuje zahteve, ki izhajajo iz sodne prakse glede pravice do samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb.[53] Splošno sodišče ni preučilo drugih tožbenih razlogov, ki jih je navedlo Front Polisario.

E. Postopek pred Sodiščem

48. S pritožbama, vloženima 14. decembra 2021 in 16. decembra 2021, Komisija oziroma Svet Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo v celoti razveljavi, samo odloči o spornih vprašanjih, zavrne tožbo na prvi stopnji in Front Polisario naloži plačilo stroškov. Podredno ti instituciji predlagata, naj Sodišče ohrani učinke izpodbijanega sklepa za obdobje dvanajstih mesecev od dneva razglasitve sodbe.

49. Te predloge podpirajo Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural ter belgijska, španska, francoska, madžarska, portugalska in slovaška vlada.

50. Obravnava je potekala 23. in 24. oktobra 2023, na kateri so Komisija, Svet, Front Polisario, Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural ter belgijska, francoska, španska in madžarska vlada ustno predstavili stališča.

III. Analiza

A. Razlaga mednarodnega prava

51. V primerjavi s pravnim sistemom Unije ali pravnimi sistemi njenih držav članic je mednarodno pravo manj kompakten in z vidika ugotavljanja enotnosti pomena pravil tega sistema veliko bolj decentraliziran sistem.

50 Vendar je to sodišče tudi odločilo, da ohrani učinke izpodbijanega sklepa za obdobje, ki ne presega roka iz člena 56, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ali – če je v tem roku vložena pritožba – do razglasitve sodbe Sodišča. Izpodbijana sodba, točka 396.

51 Izpodbijana sodba, točke od 79 do 114 in od 133 do 238.

52 Izpodbijana sodba, točke od 240 do 250.

53 Izpodbijana sodba, točke od 251 do 396.

52. Čeprav ima mednarodno pravo svoj sistem pravnih virov [54] in nekatera splošno sprejeta pravila za razlago, [55] nima enega končnega razlagalca, katerega razlage bi bile zavezujoče za vse udeležence sistema. [56]

53. V zvezi s tem pri razlagi vsebine pravil mednarodnega običajnega prava, ki so del pravnega sistema Unije, institucije Unije, vključno s sodišči Unije, niso omejene z različnimi razlagami istega pravila s strani drugih subjektov mednarodnega prava. [57]

54. Kljub temu bi moralo Sodišče pri razlagi pomena mednarodnega prava za namene pravnega reda Unije ugotoviti, ali je bila na ravni mednarodnega prava dosežena določena raven soglasja o pomenu določenega pravila. To po mojem mnenju izhaja iz zaveze Unije, da prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, kot je določeno v členu 3(5) PEU.

55. Tako kot institucije Unije niso vezane na razlage mednarodnega prava drugih subjektov tega pravnega reda, je tudi razlaga, ki jo Sodišče poda glede pravila mednarodnega prava, zavezujoča samo znotraj pravnega sistema Unije. Kljub temu je pomembno, da Sodišče pri pripisovanju pomena pravilu mednarodnega prava ne pozabi na dejstvo, da ima njegova razlaga učinke na ravni mednarodnega prava ter prispeva k oblikovanju običaja in razlagi njegovega pomena. [58]

56. Pri razlagi mednarodnega prava v pravnem sistemu Unije se zastavlja tudi vprašanje razmerja med sodišči Unije in političnimi institucijami Unije pri razlagi, katere obveznosti mednarodno pravo nalaga Uniji.

57. Pri zunanji politiki Unije imajo politične institucije Unije široko polje proste presoje. [59] Odločitev o sklenitvi mednarodnega sporazuma z drugo državo, vključno z odločitvijo o morebitni razširitvi uporabe tega sporazuma na tretje ozemlje, je del te proste presoje. Sodišče ne more dvomiti o tej odločitvi.

54 V skladu s členom 38(1) Statuta Meddržavnega sodišča so viri mednarodnega prava pogodbe in konvencije, običaj, splošna pravna načela ter sodne odločbe in nauki. Na splošno glej tudi Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, str. 69 in naslednje.

55 Členi od 31 do 33 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, sklenjene 23. maja 1969 na Dunaju (Recueil des traités des Nations unies, zv. 1155, str. 331) (v nadaljevanju: Dunajska konvencija), določajo pravila za razlago mednarodnih pogodb. Nekatera od teh pravil bi bilo mogoče razumeti kot kodifikacijo mednarodnega običajnega prava. Mednarodno običajno pravo pa od razlagalca zahteva, da najprej ugotovi, ali določeno pravilo predstavlja običaj, nato pa razlaga njegov pomen v določeni situaciji. Za to je treba ugotoviti prakso in *opinio juris* držav pogodbenic. S tem lahko običaj še vedno dobi drugačen pomen v sistemu, ki nima enega uradnega razlagalca. V zvezi z razliko med sprejetjem *odločitve*, da je določeno pravilo norma mednarodnega običajnega prava, in poznejšo *razlago* vsebine tega pravila glej Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle“, v Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (ur.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, str. 136.

56 V skladu s členom 38(1)(d) Statuta Meddržavnega sodišča so sodne odločbe, vključno z odločbami tega sodišča, le pomoč pri določanju pravil mednarodnega prava.

57 Za primere vzorcev razlik med razlagami mednarodnega prava glej Roberts, A., „Patterns of difference and dominance“, v Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, str. 232 in naslednje.

58 V zvezi s tem glej Malenovský, J., „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, zv. 12, 2013, str. 218 in Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law“, v Lusa Bordin, F., Müller, A., in Pascual-Vives, F. (ur.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, str. 74 in 75.

59 V zvezi s tem glej sodbi z dne 21. decembra 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, točka 24), in z dne 9. junija 2022, Préfet du Gers in Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, točka 99) (v katerih je Sodišče menilo, da imajo institucije Unije pri vodenju zunanjih odnosov obsežen manevrski prostor pri političnem odločanju, kar nujno vključuje politične odločitve).

58. V primeru sprejetja politične odločitve o sodelovanju s tretjo državo ali ozemljem pa Sodišče ne le, da je pooblaščeno za nadzor skladnosti zunanjega sodelovanja Unije z ustavnimi zahtevami, ki jih nalagata Pogodbi EU in DEU, ampak je to celo dolžno storiti. [60]

59. Sodišče je v sodbi Air Transport Association of America in drugi pojasnilo, da je iz člena 3(5) PEU razvidno, da „Unija prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava. Zato mora ob sprejetju akta spoštovati mednarodno pravo v celoti, vključno z mednarodnim običajnim pravom, ki veže institucije Unije“. [61]

60. Sodišče mora torej v okviru svoje ustavne naloge, da v Uniji zagotavlja spoštovanje načela pravne države, presoditi, ali so institucije Unije s sklenitvijo mednarodnega sporazuma kršile pravice, ki jih pravila mednarodnega običajnega prava podeljujejo njenim subjektom.

61. Zato mora Sodišče razložiti vsebino upoštevnih pravil običajnega prava. V položaju, ko obstaja enotno *opinio juris* o obstoju pravne obveznosti (kot je obveznost priznanja pravice NSO do samoodločbe), ne pa tudi o njeni natančni vsebini, mora Sodišče zaradi diskrecijske pravice političnih institucij Unije v zunanjih odnosih upoštevati razlago, ki so jo izbrale te institucije.

B. Predmet obravnavanih pritožb in struktura teh sklepnih predlogov

62. Vprašanje, ki se postavlja pred Sodiščem v teh pritožbah, se v bistvu nanaša na naslednje: Ali je bila z izpodbijanim sklepom odobrena sklenitev sporazuma s Kraljevino Maroko, ki zajema ozemlje Zahodne Sahare, ob kršitvi mednarodnega običajnega prava, in sicer pravice do samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb, kot ju razlaga Sodišče v sodbah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK? [62]

63. Pri odgovoru na to vprašanje je treba upoštevati, da vprašanje, *ali* lahko Unija sodeluje z ozemljem Zahodne Sahare, ni predmet te pritožbe; [63] ta element, ki ga je Splošno sodišče na prvi stopnji zavrnilo, ni bil predmet nasprotne pritožbe. [64]

64. Zato je vprašanje, ki se postavlja pred Sodiščem, omejeno na ugotovitve Splošnega sodišča na podlagi analize tretjega tožbenega razloga, ki ga je navedlo Front Polisario. Splošno sodišče je v zvezi s tem ugotovilo, da je bil izpodbijani sklep v nasprotju s pravico do samoodločbe in načelom relativnih učinkov pogodb glede na to, kako je Sodišče ta pravila razlagalo v sodbi

[60] Tako sem menila, da tudi na področju skupne zunanje in varnostne politike, na katerem je pristojnost Sodišča omejena, ni mogoče izključiti njegove pristojnosti za nadzor, ali ukrepi Unije spoštujejo temeljne pravice. V zvezi s tem glej moje sklepne predloge v združenih zadevah KS in KD/Svet in drugi ter Komisija/KS in KD (C-29/22 P in C-44/22 P, EU:C:2023:901, točke od 115 do 120). Postopek v tej zadevi še teče pred Sodiščem.

[61] Glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 101) (v nadaljevanju: Air Transport Association of America in drugi).

[62] Splošno sodišče je glede na argumente, s katerimi se je izpodbijala veljavnost tretjega tožbenega razloga, ki ga je navedlo Front Polisario, menilo, da se ta stranka lahko sklicuje na sodbo Svet/Front Polisario ter na razlago pravice do samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb, ki je bila v njej podana, da bi izpodbijala veljavnost izpodbijanega sklepa. Glej izpodbijano sodbo, točka 297.

[63] Menim, da je to vprašanje tudi neutemeljeno, saj mora obstajati možnost, da Unija sodeluje z nekaterimi ozemlji, v zvezi s katerimi ima legitimen interes, ne da bi pri tem nujno ogrozila nepristranskost Unije ali njenih držav članic v zvezi s statusom teh ozemelj. To politiko dveh stebrov so komentatorji opisali kot poskus odprtja „političnega in pravnega prostora“ za ločitev sodelovanja od priznanja; glej Fischer, S., „The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia“, Evropski inštitut za varnostne študije (1.-2. december 2010), str. 3, in Coppieters, B., „Engagement without recognition“, v Vosioka, G., Doyle, J., Newman, E., „Routledge Handbook of State Recognition“ (1. izdaja, 2019, Routledge: London), str. 243 in 244 (kjer je opisano, kako Unija v odnosu do spornih ozemelj sledi formuli „nepriznanje in sodelovanje“ ali „sodelovanje brez priznanja“). Za praktični primer tega pristopa v zvezi s konfliktom okoli Abhazije glej Svet za sodelovanje EU-Gruzija, 14. seja z dne 12. decembra 2023 (UE-GE 4651/1/13), točka 4.

[64] Glej v tem smislu izpodbijano sodbo, točke od 187 do 189 in od 240 do 250.

Svet/Front Polisario. Drugi vidiki v zvezi s temi pravili so bili v prvotni tožbi navedeni ločeno, vendar jih Splošno sodišče ni obravnavalo, ker je tožbo štelo za utemeljeno na podlagi tretjega tožbenega razloga.[65]

65. Na podlagi teh pritožb Sodišče torej ne more razlagati načina, kako pravica do samoodločbe ureja odnos med Unijo in Marokom glede Zahodne Sahare, poleg tega, kar je bilo obravnavano v sodbi Svet/Front Polisario.

66. Ker pa so nekatera vprašanja iz teh pritožb tesno povezana z vprašanji, o katerih Splošno sodišče še ni odločilo,[66] bom tudi ta vprašanja na kratko obravnavala.

67. Moja analiza je strukturirana na naslednji način. Najprej bom pojasnila, zakaj menim, da ima Front Polisario procesno upravičenje za vložitev te tožbe (oddelek C). Če preidem k vsebini zadeve, bom nato pokazala, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je tretji tožbeni razlog Front Polisario sprejelo kot utemeljen (oddelek D). V ta namen bom, prvič, razložila sodbi Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK, da bi natančno pojasnila, kateri elementi teh sodb so pomembni za ta sklop pritožb (pododdelek D.1). Drugič, pojasnila bom, zakaj je ugotovitev Splošnega sodišča o pomanjkanju privolitve v smislu relativnega učinka pogodb napačna in zakaj je torej to sodišče napačno menilo, da je izpodbijani sklep v nasprotju z mednarodnim pravom, kot je bilo razloženo v sodbi Svet/Front Polisario (pododdelek D.2). Nato bom analizirala, ali Svet pri sklenitvi spornega sporazuma obravnava ozemlje Zahodne Sahare kot ločeno in različno ozemlje v skladu z razlago Sodišča glede vsebine pravice do samoodločbe v sodbi Svet/Front Polisario, kar zadeva to ozemlje (pododdelek D.3). Nazadnje bom na kratko izpostavila tiste obveznosti, ki izhajajo iz pravice do samoodločbe in na katere izpodbijana sodba ni odgovorila, vendar kljub temu zavezujejo Unijo pri njenem sodelovanju z ozemljem Zahodne Sahare (oddelek E), preden zaključim s tem, kakšne so posledice teh sklepnih predlogov (oddelek IV).

C. Dopustnost in možnost sklicevanja na mednarodno običajno pravo pred sodišči Unije

1. Procesno upravičenje

68. Menim, da je pravico Front Polisario do vložitve ničnostne tožbe v tej zadevi mogoče izpeljati iz pravnega statusa ljudstva Zahodne Sahare v okviru tistega dela mednarodnega javnega prava, ki zavezuje Unijo. Gre za ljudstvo, ki lahko trdi, da ga izpodbijani sklep neposredno in posamično zadeva.

65 Na prvi stopnji je Front Polisario v utemeljitev svoje tožbe navedlo skupaj deset tožbenih razlogov, pri čemer sta bila le prvi in tretji tožbeni razlog podlaga za izpodbijano sodbo. Tudi ostalih osem tožbenih razlogov se nanaša na druga vprašanja mednarodnega prava, kot so spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava (drugi tožbeni razlog); pravica do samoodločbe (sedmi tožbeni razlog); relativni učinek pogodb (osmi tožbeni razlog); pravo mednarodne odgovornosti (deseti tožbeni razlog), pa tudi na vprašanja prava Unije, kot so varstvo legitimnih pričakovanj in sorazmernost (peti in šesti tožbeni razlog). Ker Splošno sodišče v izpodbijani sodbi ni obravnavalo teh tožbenih razlogov, so ti izključeni iz predmeta teh pritožb.

66 Ta vprašanja so se posredno ali neposredno pojavila tudi v tožbah, na podlagi katerih sta bili izdani sodbi z dne 19. julija 2018, Front Polisario/Svet (T-180/14, neobjavljena, EU:T:2018:496) (v zvezi s protokolom o določitvi ribolovnih možnosti v vodah, ki mejijo na Zahodno Saharo); z dne 30. novembra 2018, Front Polisario/Svet (T-275/18, neobjavljena, EU:T:2018:869) (v zvezi z letalskim sporazumom s Kraljevino Maroko); in sklep z dne 8. februarja 2019, Front Polisario/Svet (T-376/18, neobjavljen, EU:T:2019:77) (v zvezi s sklepom Sveta o odobritvi začetka pogajanj o sporazumu o partnerstvu v ribiškem sektorju s Kraljevino Maroko glede na sodbo Western Sahara Campaign UK).

69. Ljudstvo Zahodne Sahare ima pravico do samoodločbe, ki jo je Sodišče priznalo kot načelo mednarodnega običajnega prava, ki za Unijo ustvarja zavezujoče obveznosti. [67]

70. Ta pravica, kot je v bistvu pojasnilo Splošno sodišče, [68] obstaja, tudi če ni akta za njeno dejansko izvajanje in preden je ta sprejet. Njen namen je med drugim omogočiti temu ljudstvu, da odloči o svoji politični prihodnosti.

71. V tem pogledu, ker ima ljudstvo Zahodne Sahare pravice po mednarodnem pravu, ima to ljudstvo tudi (vsaj izpeljano vrsto) pravne osebnosti po tem korpusu prava. [69]

72. Sodišče je v sodbi Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo) [70] potrdilo, da imajo subjekti, ki imajo pravno osebnost po mednarodnem pravu, lahko procesno upravičenje pred sodišči Unije, če se akt institucij Unije nanje neposredno in posamično nanaša. [71]

73. To me pripelje do zahtev glede neposrednega in posamičnega nanašanja, kot izhajajo iz četrtega odstavka člena 263 PDEU.

74. Izpodbijani sklep se neposredno nanaša na ljudstvo Zahodne Sahare kot kolektiv in torej kot enoto samoodločbe. [72]

75. Prvič, ta sklep se nanaša na ozemlje, glede katerega ima ljudstvo Zahodne Sahare pravico do samoodločbe. Zato nujno vpliva na pravice, ki jih to ljudstvo uživa v zvezi s tem ozemljem, vključno s pravico do uživanja njegovih naravnih virov. Izpodbijani sklep torej vpliva na pravni status ljudstva Zahodne Sahare.

76. Drugič, obveznost preferencialne obravnave proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare zavezuje Unijo, ne da bi bilo treba poleg izpodbijanega sklepa sprejeti kakršen koli diskrecijski akt. Izpodbijani sklep torej tudi neposredno vpliva na pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare.

77. Izpodbijani sklep se na to ljudstvo nanaša tudi posamično.

78. To je edino ljudstvo, ki mu je priznana pravica do samoodločbe v zvezi z ozemljem Zahodne Sahare. Zato se to ljudstvo v tem položaju razlikuje od vsakega drugega subjekta. [73]

67 Glej sodbi Svet/Front Polisario, točki 88 in 89, in Western Sahara Campaign UK, točka 63. V zvezi s tema sodbama glej tudi točko 96 in naslednje teh sklepnih predlogov.

68 V tem smislu glej izpodbijano sodbo, točki 295 in 360.

69 Glej na primer Weller, M., E*scaping the self-determination trap*, Nijhoff, Leiden, 2008, str. 16 in 17 ter opomba 15 („Resnično kolonialni subjekti samoodločbe imajo pravno osebnost, še preden izvedejo akt samoodločbe, imajo pravico do ozemeljske enotnosti, biti svobodni pred uporabo sile in represivnih ukrepov, lahko se borijo s sredstvi narodnoosvobodilnega gibanja in v svojem boju verjetno prejemajo mednarodno podporo. Prav tako lahko začnejo enostransko uporabljati pravo mednarodnih oboroženih spopadov namesto veliko bolj omejenega prava notranjih oboroženih spopadov, ki zajema notranje spopade.“), in Knoll, B., *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, str. 124) (ki meni, da je „subjekt pravni subjekt, če se nanj nanašajo pravila mednarodnega pravnega sistema“).

70 Sodba z dne 22. junija 2021 (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 Sodba z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 34).

72 Kot je navedlo Splošno sodišče v točki 144 izpodbijane sodbe, v skladu z ustaljeno sodno prakso pogoj, kot je določen v členu 263, četrti odstavek, PDEU, da se mora odločba, ki je predmet tožbe, na fizično ali pravno osebo nanašati neposredno, zahteva izpolnitev dveh kumulativnih meril. Na prvem mestu, izpodbijani ukrep Unije mora imeti neposredne učinke na pravni položaj posameznika. Na drugem mestu, naslovnikom tega ukrepa, ki so odgovorni za njegovo izvedbo, ne sme dopuščati nobene diskrecijske pravice, ampak mora biti ta izvedba popolnoma samodejna in temeljiti izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil. Glej tudi sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet (C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 43).

73 Zato je izpolnjen strogi pogoj za posamično nanašanje, ki izhaja iz sodbe z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17, str. 107).

79. Vendar drugače kot Venezuela ali katera koli druga država, ki bi ji bilo mogoče priznati procesno upravičenje pred Sodiščem, ljudstvo Zahodne Sahare nima izvoljenega ali kako drugače priznanega predstavnika. [74]

80. Kako lahko ljudstvo brez izvoljenega ali kolektivno priznanega predstavnika brani svojo kolektivno pravico do samoodločbe pred sodišči Unije? [75]

81. Niti OZN [76] niti Unija [77] ne priznavata Front Polisario kot „predstavnika“ ljudstva Zahodne Sahare.

82. Front Polisario je samooklicano osvobodilno gibanje, [78] ki je nastalo, da bi se borilo za posebno vrsto prihodnjega modela upravljanja ozemlja Zahodne Sahare: za model neodvisnosti tega ozemlja od Kraljevine Maroko ter vzpostavitev *suverene* in samostojne zahodnosaharske države. [79]

83. Vendar ga ljudstvo Zahodne Sahare nikoli ni izvolilo za to vlogo, niti ni mogoče z gotovostjo trditi, da ima Front Polisario podporo (večine) tega ljudstva. [80]

84. Kot sem pojasnila v točki 9 teh sklepnih predlogov, uresničevanje pravice do samoodločbe vključuje tri možne izide, pri čemer je ustanovitev neodvisne države le eden od teh treh izidov. Priznati Front Polisario kot „predstavnika“ ljudstva Zahodne Sahare torej ne bi bilo v skladu z nevtralnim stališčem Unije glede izida procesa samoodločbe. [81]

74 Nekoliko podobnemu vprašanju se je Sodišče izognilo v postopku, v katerem je bila izdana sodba z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), saj se je Bolivarska republika Venezuela ob prvi predložitvi te zadeve Splošnemu sodišču znašla sredi boja med Nicolásom Maduro in Juanom Guaidójem, ki sta si oba lastila pravico predstavljanja države, pri čemer so se države članice razhajale glede vprašanja, kdo lahko opravlja naloge predsednika Bolivarske republike Venezuele. Vendar se Sodišču ni bilo treba ukvarjati z vprašanjem, kdo lahko odobri začetek postopka v imenu te republike, saj je Svet januarja 2021 izdal sklepe, s katerimi je to zagato rešil v korist Nicolása Madura. Glej Svet Evropske unije, Sklepi Sveta o Venezueli (25. januar 2021, 5582/21).

75 Na obravnavi je Komisija zavzela stališče, da nobena od 60 organizacij, nevladnih organizacij, združenj kmetov, lokalnih izvoljenih predstavnikov, kmetijskih organizacij ali drugih akterjev, ki so sodelovali pri posvetovanjih, ne bi imela procesnega upravičenja vložiti tožbo zoper izpodbijani sklep.

76 V zvezi s tem se lahko strinjam s stališčem Sveta in Komisije, da dejstvo, da je v Resoluciji Generalne skupščine ZN 34/37 z dne 21. novembra 1979 z naslovom „Vprašanje Zahodne Sahare“ Front Polisario navedeno kot *predstavnik* ljudstva Zahodne Sahare, samo po sebi ni zadosten dokaz za utemeljitev trditve, da OZN in mednarodna skupnost to stranko dejansko priznavajo kot predstavnika.

77 Primerjaj položaj tega gibanja z vlogo Palestinske uprave Zahodnega brega in Gaze, ki lahko v skladu s „pogoji izraelsko-palestinskega začasnega sporazuma z dne 28. septembra 1995 o Zahodnem bregu in Gazi […] na določenih območjih sklepa mednarodne sporazume v korist Palestinske uprave“. Glej Predlog sklepa Sveta o sklenitvi Začasnega evro-mediteranskega pridružitvenega sporazuma o trgovini in sodelovanju med Evropsko skupnostjo in PLO za Palestinsko upravo Zahodnega brega in Gaze (ki ga je predstavila Komisija) (COM(97) 51 final).

78 Vendar pa Front Polisario niti OZN niti Unija in njene države članice niso nikoli podelile oznake „ljudsko osvobodilno gibanje“. V zvezi s statusom in pooblastili „ljudskega osvobodilnega gibanja“ glej Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. izdaja, Oxford University Press, 2019, str. 113, ki pojasnjuje, da imajo politični subjekti, priznani kot osvobodilna gibanja, številne pravne pravice in dolžnosti, ki med drugim zajemajo sposobnost sklepanja zavezujočih mednarodnih sporazumov z drugimi mednarodnimi pravnimi osebami in pravico do sodelovanja v postopkih OZN kot opazovalec, pri čemer je ta pravica izrecno podeljena v različnih resolucijah Generalne skupščine.

79 V tem smislu glej tudi izpodbijano sodbo, točki 6 in 104. Podobno v preambuli ter členih 1, 24, 32, 46, 144 in 146 „ustave“ DARS. Njen člen 32 zlasti pojasnjuje, da je „do popolne povrnitve nacionalne suverenosti Frente POLISARIO politični okvir, ki združuje in politično mobilizira Zahodnosaharce, da bi izrazili svoje težnje in legitimne pravice do samoodločbe in neodvisnosti ter branili svojo nacionalno enotnost in dokončali izgradnjo neodvisne zahodnosaharske države“.

80 Če bi morali najti vzporednico z organizacijo zahodne demokratične družbe, bi Front Polisario v najboljšem primeru predstavljalo eno od političnih strank, ki se poteguje za mandat v vladi, ki še ni vzpostavljena. Vendar pa stranka, ki še ni bila izvoljena, ne more predstavljati te vlade.

81 Zdi se, da je trenutno stališče Unije, da bi moral biti cilj političnega procesa v zvezi z vprašanjem Zahodne Sahare doseči „pravično, realistično, pragmatično, trajno in vzajemno sprejemljivo politično rešitev […], ki temelji na ‚kompromisu‘“; glej skupno izjavo Evropske unije in Maroka za štirinajsto zasedanje Pridružitvenega sveta (27. junij 2019), točka 13, ki je na voljo na: 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/.

85. Niti ni tovrstno priznanje možnost, ki bi jo imelo Sodišče, saj bi bilo to v nasprotju z zunanjepolitično odločitvijo Unije in držav članic, da Front Polisario ne priznajo nobenega posebnega statusa.[82]

86. Kljub temu, čeprav ni izključni predstavnik, ni mogoče zanikati, da je Front Polisario sogovornik v procesu OZN za samoodločbo ozemlja Zahodne Sahare in da ga je v tem procesu mogoče razumeti kot odraz interesov in želja (vsaj) dela ljudstva Zahodne Sahare.

87. Poleg tega ima ta subjekt v lasti 20 % ozemlja Zahodne Sahare in tako izvaja dejanski nadzor nad tem ozemljem in tam živečim prebivalstvom.[83] Zato ima Front Polisario interes, da brani ozemeljsko celovitost ozemlja Zahodne Sahare, kot jo zagotavlja pravica do samoodločbe ljudstva tega ozemlja.[84]

88. Menim, da iz tega sledi, da je treba Front Polisario priznati status vsaj *delnega* predstavnika ljudstva Zahodne Sahare, če želi vložiti tožbo pred sodišči Unije, da bi zagotovilo, da sodelovanje Unije z ozemljem Zahodne Sahare ne posega v pravice, ki jih podeljuje mednarodno običajno pravo ljudstvu te države.[85]

89. V nasprotnem primeru bi bila ljudstvu Zahodne Sahare, ki ga v trenutnem stanju ni mogoče v celoti določiti niti ga ne zastopa en sam ali priznan predstavnik, odvzeta možnost, da pred sodišči Unije uveljavljajo pravice, ki jih kolektivno izpeljujejo iz tistega dela mednarodnega javnega prava, ki je tudi del prava Unije.[86]

90. Tak izid ne bi bil združljiv z načelom pravne države, vrednoto, ki je zapisana v členu 2 PEU[87] in sestavlja enega od ustavnih stebrov Unije.[88]

91. Iz tega izhaja, da Sodišču predlagam, naj potrdi ugotovitev Splošnega sodišča, da je tožba na prvi stopnji dopustna, čeprav z drugačno obrazložitvijo.

82 Glej po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, točka 24) (v kateri je Sodišče ugotovilo, da so za vodenje zunanjih odnosov potrebne politične odločitve, pri katerih mora imeti Unija možnost svobodno odločati, kako bo obravnavala tretje države).

83 Glede posledic, ki izhajajo iz dejanskega nadzora, glej svetovalno mnenje z dne 21. junija 1971, naslovljeno Pravne posledice za države zaradi stalne prisotnosti Južne Afrike v Namibiji (jugozahodna Afrika) ne glede na resolucijo 276 (1970) Varnostnega sveta (Recueil 1971, str. 16, točka 118) (v katerem je pojasnjeno, da je „fizični nadzor ozemlja in ne suverenost ali legitimnost naslova podlaga odgovornosti države za dejanja, ki vplivajo na druge države“).

84 V zvezi s tem glej Resolucijo Generalne skupščine ZN 1514 (XV), Deklaracija o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom (14. december 1960) (v kateri je razglašeno, da je „vsak poskus, katerega cilj je delno ali v celoti porušiti narodno enotnost in ozemeljsko celovitost države, nezdružljiv s cilji in načeli Ustanovne listine [OZN]“).

85 Vendar bi bilo treba to priznanje podeliti le, če si Front Polisario resnično prizadeva zastopati interese (dela) ljudstva Zahodne Sahare. Glej po analogiji sodbo z dne 21. septembra 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products in drugi/Komisija (C-478/21 P, EU:C:2023:685, točka 67) (ki status „predstavniškega združenja“ pogojuje z obstojem splošnih in kolektivnih interesov uvoznikov ali izvoznikov v tretji državi ter z neobstojem vmešavanja tretje države).

86 Glej po analogiji sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 34) (v kateri je priznan status „pravne osebe“ tretje države, saj sicer ta država nima možnosti za zaščito svojih interesov, če so kršene njene pravice).

87 V zvezi s tem glej sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točki 127 in 128), in z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet (C-157/21, EU:C:2022:98, točki 192 in 193).

88 Glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, točka 23).

2. Sklicevanje na mednarodno običajno pravo pred sodišči Unije

92. Komisija in Svet v svojih pritožbah, sklicujoč se na sodbo Air Transport Association of America in drugi, dalje trdita, da se Front Polisario pred sodišči Unije ne more sklicevati na mednarodno običajno pravo, da bi prerekalo veljavnost izpodbijanega sklepa.

93. S tem se ne strinjam. Po mojem mnenju lahko Sodišče svojo pristojnost sodnega nadzora v zvezi z delom mednarodnega prava, ki zavezuje Unijo, izvaja za presojo skladnosti izpodbijanega sklepa, da se sklene sporni mednarodni sporazum. Ta sklep se neposredno in posamično nanaša na ljudstvo Zahodne Sahare ter lahko posega v njegove pravice v skladu z načeli mednarodnega običajnega prava.

94. Z obravnavo te zadeve se Sodišče ne spreminja, kot se zatrjuje, v mednarodno sodišče. Nasprotno, ustavna dolžnost Sodišča je zagotoviti, da institucije Unije pri uporabi Pogodb ne kršijo prava. V skladu s členom 3(5) PEU to pravo vključuje mednarodno običajno pravo in načela iz Ustanovne listine OZN. Poleg tega ne obstaja nobeno drugo sodišče, ki bi lahko obravnavalo tako tožbo.

95. Če so načela zadevnega mednarodnega običajnega prava dovolj jasna, da lahko Sodišče presodi, ali Svet ne bi smel skleniti spornega mednarodnega sporazuma s sprejetjem izpodbijanega sklepa, se Front Polisario pred Sodiščem lahko sklicuje na ta pravila mednarodnega prava.

D. Splošno sodišče je napačno ugotovilo, da je tretji tožbeni razlog Front Polisario utemeljen

1. Razlaga sodbe Svet/Front Polisario

96. Naj spomnim, da se predmet teh pritožb nanaša izključno na vprašanje, ali izpodbijani sklep krši razlago Sodišča glede pravice do samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb, kot ju je Sodišče razložilo v sodbi Svet/Front Polisario. Zato je treba presoditi, kaj natančno je želelo Sodišče določiti v tej sodbi.

97. Sodišče je sklep, da se sporni sporazum ne uporablja za ozemlje Zahodne Sahare, utemeljilo na naslednji način.

98. Priznalo je, da je ozemlje Zahodne Sahare NSO v smislu člena 73 Ustanovne listine OZN.[89] Nato je ugotovilo, da ima NSO pravico do samoodločbe, pri kateri gre za „pravico, ki učinkuje *erga omnes*, in eno od osnovnih načel mednarodnega prava“.[90] Sodišče je torej odločilo, da je pravica do samoodločbe del pravil mednarodnega javnega prava, ki se uporabljajo za odnose med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko ter jih morajo sodišča Unije upoštevati.[91]

[89] Sodba Svet/Front Polisario, točka 93.

[90] Sodba Svet/Front Polisario, točka 88 in navedena sodna praksa. Sodišče se je sklicevalo na svetovalno mnenje o Zahodni Sahari, točke od 54 do 56, in sodbo Meddržavnega sodišča z dne 30. junija 1995 v zadevi Vzhodni Timor (Portugalska proti Avstraliji) (Recueil 1995, str. 90, točka 29).

[91] Sodba Svet/Front Polisario, točka 89.

99. V skladu z Ustanovno listino OZN ima NSO „ločen in različen status“.[92] Sodišče je zato sklenilo, da izraza „Kraljevina Maroko“ ni mogoče razlagati tako, da je ozemlje Zahodne Sahare vključeno na področje uporabe Pridružitvenega sporazuma.[93]

100. Sodišče je dalje odločilo, da lahko mednarodni sporazum zavezuje državo v zvezi z drugim ozemljem, vendar mora tak namen izhajati iz tega sporazuma ali se ugotoviti drugače.[94] Vendar je menilo, da v nasprotju z ugotovitvami Splošnega sodišča ni mogoče sklepati, da je mogoče Pridružitveni sporazum razlagati tako, da tiho določa, da se uporablja za ozemlje Zahodne Sahare.[95]

101. Sodišče se je nato posvetilo načelu relativnega učinka pogodb. Menilo je, da je to načelo splošno načelo mednarodnega prava, ki je kodificirano v členu 34 Dunajske konvencije.[96] V skladu s tem načelom mednarodne pogodbe tretjim državam ne nalagajo obveznosti ali dajejo pravic brez njihove privolitve.[97]

102. Nazadnje je Sodišče v točki 106 sodbe Svet/Front Polisario, o kateri se razpravlja v tej zadevi, odločilo, da „je treba ljudstvo Zahodne Sahare šteti za ‚tretjega‘ v smislu načela relativnega učinka pogodb“. Zato mora ljudstvo Zahodne Sahare „privoliti“, da se Sporazum o liberalizaciji trgovine iz leta 2012 uporablja za ozemlje Zahodne Sahare. Tako je, „ne da bi bilo treba ugotoviti, ali je to izvajanje takšno, da mu škodi, ali pa mu, nasprotno, koristi“.[98]

103. Glede na to, da ni bilo dokazano, da je ljudstvo Zahodne Sahare privolilo v to, da nanj vpliva Pridružitveni sporazum, je Sodišče sklenilo, da bi bilo v nasprotju s pravico do samoodločbe in načelom relativnega učinka pogodb, če bi se ta sporazum razlagal tako, da se uporablja za ozemlje Zahodne Sahare.[99]

104. Kakšna pravila je mogoče ekstrapolirati iz teh ugotovitev Sodišča?

105. V zvezi s pravico do samoodločbe je Sodišče pojasnilo dve zadevi. Prvič, sodišče je menilo, da je pravica do samoodločbe pravilo mednarodnega običajnega prava, ki velja *erga omnes* in zato zavezuje Unijo. Drugič, Sodišče je menilo, da pravica do samoodločbe zahteva, da se Zahodna Sahara obravnava kot ozemlje, ločeno od Kraljevine Maroko.

92 Sodba Svet/Front Polisario, točka 90. Sodišče se je pri tem sklepanju oprlo na Resolucijo Generalne skupščine ZN 2625 (XXV) z dne 24. oktobra 1970, „Deklaracija o načelih mednarodnega prava, ki se nanašajo na prijateljske odnose in sodelovanje med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov“.

93 Sodba Svet/Front Polisario, točka 92.

94 Sodba Svet/Front Polisario, točka 98.

95 Sodba Svet/Front Polisario, točka 99. V zvezi s kritiko analize Sodišča glede pomanjkanja namena Unije in Kraljevine Maroko v zvezi s Sporazumom o liberalizaciji trgovine iz leta 2012 v sodbi v zadevi Svet/Front Polisario glej Kassoti, E., „The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments“, *European Law Review*, zv. 43(5), str. 746 in naslednje, ki meni, da je namen pogodbenic, da vključita Zahodno Saharo, izhajal že iz okoliščin zadeve.

96 Dunajska Konvencija o pravu mednarodnih pogodb, sklenjena 23. maja 1969 na Dunaju (Recueil des traités des Nations unies, zv. 1155, str. 331).

97 Sodba Svet/Front Polisario, točka 100.

98 Sodba Svet/Front Polisario, točka 106.

99 Sodba Svet/Front Polisario, točka 106. Tako je Sodišče povzelo tudi svoje ugotovitve v sodbi Western Sahara Campaign UK (točka 63).

106. Sodišče ni razpravljalo o vsebini pravice do samoodločbe.[100] Je pa predlagalo, da mora ljudstvo Zahodne Sahare, ki uživa pravico do samoodločbe v zvezi z NSO Zahodne Sahare, „*privoliti*“ v sporazum, ki se namerava uporabljati za to ozemlje.

107. Ali je Sodišče prišlo do tega sklepa na podlagi pravice do samoodločbe? Menim, da ne. Zahtevo po privolitvi je izpeljalo iz pravil, ki veljajo za relativni učinek pogodb, in zlasti s sklicevanjem na člen 34 Dunajske konvencije.

108. Unija namreč ni pogodbenica Dunajske konvencije, tako da je njena pravila ne morejo zavezovati. Vendar je Sodišče člen 34 Dunajske konvencije razumelo kot izraz pravila mednarodnega običajnega prava,[101] ki Unijo zavezuje pri njenem delovanju.[102]

109. Člen 34 Dunajske konvencije določa, da mednarodna pogodba tretji državi brez njene privolitve ne nalaga obveznosti niti ji ne daje pravic. Čeprav se ta določba nanaša na privolitev „držav“, je Sodišče menilo, da se isto pravilo uporablja v zvezi z NSO.[103]

110. Čeprav je mogoče trditi, da ta ugotovitev pomeni razlago načela relativnega učinka pogodb s strani Sodišča, z vidika mednarodnega prava ni mogoče izključiti, da se člen 34 Dunajske konvencije lahko uporablja tudi za NSO kot „tretjega“.[104]

111. Vendar to ne rešuje vprašanja, *kako, če sploh*, bi lahko NSO, kot je Zahodna Sahara, privolilo, da ga zavezuje mednarodni sporazum.

112. V sodbi Svet/Front Polisario Sodišču ni bilo treba obravnavati tega vprašanja. Pojasnilo je zgolj, da ljudstvo Zahodne Sahare dejansko ni privolilo, da bi jih zavezoval mednarodni sporazum med Unijo in Kraljevino Maroko. To je Sodišču omogočilo, da je sklenilo, da se Pridružitveni sporazum ne razteza na ozemlje Zahodne Sahare: stranki tega nista izrecno določili, tretji (v tem primeru ljudstvo Zahodne Sahare) pa ni privolil v to razširitev.

113. V navedeni sodbi tako ni bilo treba presojati, *kako* bi se sporazum, sklenjen s Kraljevino Maroko, pravno lahko uporabljal za ozemlje Zahodne Sahare, iz preprostega razloga, ker je Sodišče ugotovilo, da se za Zahodno Saharo sploh ne uporablja. Zato je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da se „v [sodbah Front Polisario/Svet in Western Sahara Campaign UK] […] sodišči Unije nista izrekli o sporih v zvezi s sporazumi med Unijo in Kraljevino Maroko, ki bi vsebovali izrecno določbo o vključitvi Zahodne Sahare na ozemeljsko področje uporabe zadevnega sporazuma“, za kar gre v tej zadevi.

100 Glej v tem smislu tudi Molnar, T., „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?“, v Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (ur.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, str. 14 in 15 (ki je menil, da „se je Sodišče Unije vzdržalo resnične razlage pravice do samoodločbe“).

101 Glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, točki 44 in 52), in sodbo Svet/Front Polisario, točka 100 (v katerih se člen 34 Dunajske konvencije šteje za „poseben izraz“ načela relativnega učinka pogodb). Za primer, ko Dunajska konvencija po mnenju Sodišča ni izražala mednarodnega običajnega prava, glej sodbo z dne 16. junija 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, točka 59).

102 Iz sodne prakse izhaja, da mednarodno običajno pravo zavezuje Unijo. Glej na primer sodbo Air Transport Association of America in drugi, točka 101 in navedena sodna praksa.

103 Sodišče je že pred sodbo Svet/Front Polisario menilo, da se „tretji“ v smislu načela relativnega učinka pogodb, kot je konsolidiran v členu 34 Dunajske konvencije, ne nanaša nujno samo na „državo“. Tako je v sodbi z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, točka 52), menilo, da bi, če bi se Pridružitveni sporazum ES-Izrael (UL 2000, L 147, str. 3) razlagal tako, da imajo izraelski organi carinske pristojnosti za izdelke s poreklom z Zahodnega brega, bi to pomenilo naložitev obveznosti palestinskim carinskim organom brez privolitve Palestinske osvobodilne organizacije.

104 Za drugačno mnenje glej Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II“, *Common Market Law Review*, zv. 60(1), opomba 61 in besedilo na str. 230 in 231.

114. S tega vidika se zahteva po privolitvi, kot izhaja iz točke 106 sodbe Svet/Front Polisario, ne sme razumeti kot navodilo glede vprašanja, ali in kako lahko sporazum med Unijo in Kraljevino Maroko vključuje ozemlje Zahodne Sahare. Namesto tega je treba to izjavo razumeti le kot *enega od argumentov*, zakaj področje uporabe sporazuma, ki je bil obravnavan v tej zadevi, ne more vključevati ozemlja Zahodne Sahare.

115. V tej luči bom presojala, ali je Splošno sodišče pravilno razlagalo zahtevo po privolitvi, kot je razvidna iz sodbe v zadevi Svet/Front Polisario.

2. Relativni učinek mednarodnih pogodb in zahteva po privolitvi

a) Ugotovitve Splošnega sodišča

116. V tej zadevi ni sporno, da sta Unija in Kraljevina Maroko nameravali skleniti dvostranski sporazum, ki bi se uporabljal za ozemlje Zahodne Sahare.[105]

117. Splošno sodišče je vsebinsko analizo tretjega tožbenega razloga Front Polisario začelo s presojo, ali je Svet spoštoval zahtevo po privolitvi, kot je bila določena v točki 106 sodbe Svet/Front Polisario.

118. Pojasnilo je, da Sodišče v sodbi Svet/Front Polisario ni opredelilo načina, na katerega bi se ta privolitev lahko izrazila.[106] Splošno sodišče je torej uporabilo Dunajsko konvencijo, da bi ugotovilo, na kakšen način je mogoče izraziti privolitev.

119. Kar zadeva države, Dunajska konvencija to vprašanje obravnava v členih 35 in 36. V skladu s tema določbama mora tretja država za privolitev v uporabo pogodbe, ki ji nalaga obveznosti, izrecno pisno sprejeti to pogodbo. Nasprotno pa se privolitev domneva, če pogodba zgolj podeljuje pravice tretji državi.

120. Ob upoštevanju teh določb Dunajske konvencije je Splošno sodišče sklepalo, da bi morala biti, ker zadevni sporazum ne podeljuje pravic, temveč ljudstvu Zahodne Sahare nalaga obveznosti,[107] privolitev dana izrecno.[108]

121. Splošno sodišče je nato presojalo, ali je bila pridobljena izrecna privolitev ljudstva Zahodne Sahare, in ugotovilo, da posvetovanj, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, ni mogoče razumeti kot pridobitev privolitve tega ljudstva.[109]

105 Zato Sodišče ne more ugotoviti, kot v sodbi Svet/Front Polisario, da področje uporabe spornega sporazuma ne vključuje ozemlja Zahodne Sahare.

106 Izpodbijana sodba, točka 311.

107 Splošno sodišče je menilo, da je sporni sporazum lahko ustvaril pravice le za posameznike, kot so izvozniki proizvodov, ki jih zajema ta sporazum, ne pa tudi za ljudstvo Zahodne Sahare kot „tretjega“ v razmerju do tega sporazuma. Glej izpodbijano sodbo, točki 321 in 322. V strokovni literaturi in pripravljalnih dokumentih Dunajske konvencije se zagotovo šteje, da je mogoče razlikovati med pogodbami, ki ustvarjajo *dejanske koristi* za fizične ali pravne osebe v tretjih državah, in tistimi, ki ustvarjajo *pravice in obveznosti* za navedeno tretjo državo. Glede tega glej Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., *Völkerrecht/Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, Band I/3 2. izdaja, De Gruyter, Berlin, 2002, str. 617; Fizmaurice, M., „Third Parties and the law of Treaties“, v von Bogdandy, A. in Wolfrum, R. (ur.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, zv. 6, 2002, str. 104 in 105; in Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, zv. 2, 1964, str. 21 (vsi razlikujejo med pravimi pogodbami *v korist* tretjih (torej tistimi, ki tretjemu podeljujejo pravice) in pogodbami v korist tretjih *v tehničnem smislu* (tistimi, ki ponujajo ugodnosti tretjemu ali njegovim subjektom brez sodelovanja v pogodbi ali podeljujejo določene pravice)).

108 Izpodbijana sodba, točke od 323 do 326.

109 Izpodbijana sodba, točka 384.

122. S to ugotovitvijo Splošnega sodišča se lahko strinjam.

123. Obstaja razlika med pojmoma „prebivalstvo“ NSO in „ljudstvo“ tega NSO, pri čemer zadnji pojem pomeni politično enoto s pravico do samoodločbe, medtem ko prvi pomeni prebivalce ozemlja. [110]

124. Komisija in ESZD sta opravili posvetovanja z „zadevnim ljudstvom“, ki je, kot je pravilno ugotovilo Splošno sodišče, vključevalo „v bistvu […] prebivalce, ki trenutno živijo na ozemlju Zahodne Sahare, ne glede na to, ali pripadajo ljudstvu tega ozemlja ali ne“. [111] Ta posvetovanja torej ne morejo pomeniti pridobitve privolitve „ljudstva“ NSO Zahodne Sahare.

125. Stranke in intervenienti v teh pritožbah so porabili kar nekaj črnila za prerekanje, ali se člena 35 in 36 Dunajske konvencije sploh uporabljata za NSO in ali sta zavezujoča za Unijo. Obstajajo razlogi za sklep, da te določbe ne kodificirajo pravil mednarodnega običajnega prava, [112] vsaj ne, če se načelo relativnega učinka pogodb razlaga tako, da se uporablja za NSO. Če je trenutno stanje mednarodnega prava dejansko tako, ti določbi Dunajske konvencije ne moreta zavezovati Unije.

126. Vendar menim, da je vprašanje, ali člena 35 in 36 Dunajske konvencije dejansko predpisujeta način, kako je treba dati privolitev v primeru NSO, nepomembno.

127. Kot bom pojasnila, je moje stališče, da ljudstvo Zahodne Sahare kot „tretji“ v smislu člena 34 Dunajske konvencije v trenutnem stanju organiziranosti ne more samo dati potrebne privolitve. Vendar to ne pomeni, da privolitve ni mogoče dati *v njegovem imenu*.

b) Ljudstvo Zahodne Sahare ne more „privoliti“, da ga zavezuje sporni sporazum

128. Jasno je, kako država privoli, da jo zavezuje mednarodni sporazum. Vendar pa še zdaleč ni jasno, kako lahko privoli NSO. [113]

129. Kadar je država tretji, na katerega želita dve drugi državi razširiti uporabo njunega sporazuma, se domneva, da je ta tretja država po mednarodnem pravu sposobna sama skleniti ta mednarodni sporazum. Prav zato mora privoliti, če sporazuma ni sklenila sama, temveč se strinja, da jo zavezuje sporazum drugih držav.

130. Položaj „ljudstva“ kot varuha pravice NSO do samoodločbe je drugačen. To ljudstvo namreč ne more skleniti mednarodnega sporazuma, preden ne uresniči svoje pravice do samoodločbe, torej preden ne doseže določene stopnje samouprave.

[110] V zvezi s tem glej Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara“, *Israel Law Review*, zv. 52(1), 2019, str. 18.

[111] Izpodbijana sodba, točka 337.

[112] Glej v zvezi s členom 35 Dunajske konvencije, Laly-Chevalier, C., in Rezek, F., „Article 35 – Convention de 1969“, v Corten, O., in Klein, P. (ur.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, zv. II, Bruylant, Bruselj, 2006, str. 1429, in Proells, A., „Article 35 General rule regarding third States“ v Dörr, O., Schmalenbach, K. (ur.), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Berlin, 2018, str. 707. V zvezi s členom 36 Dunajske konvencije glej tudi d'Argent, P., v Corten, O., in Klein, P., prav tam, str. 1468 in 1469, ter Proells, A., v Dörr, O., Schmalenbach, K., prav tam, str. 720.

[113] V zvezi s tem glej Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II“, *Common Market Law Review*, zv. 60(1), str. 231, ki pojasnjuje, da je „v primeru držav ali mednarodnih organizacij jasno, kako je treba privoliti: s pisno privolitvijo. Kot je razvidno iz te zadeve, je ugotavljanje privolitve tretjega, zlasti ljudstva, ki živi pod okupacijo, zahtevnejša naloga“.

131. V posebnem primeru ljudstva Zahodne Sahare ni izbranega ali sprejetega predstavnika, ki bi lahko privolil v njegovem imenu. Čeprav Front Polisario sodeluje v političnih pogajanjih o rešitvi vprašanja Zahodne Sahare, ta vloga ni enaka vlogi izvoljenega ali priznanega predstavnika saharskega ljudstva, ki izraža njegove skupne želje. Zadnjo vlogo je mogoče podeliti le z uresničitvijo pravice do samoodločbe saharskega ljudstva, česar pa mednarodna skupnost še vedno ni sposobna organizirati. [114]

132. Saharsko ljudstvo ne more izraziti svojega stališča brez izvoljenega ali kolektivno priznanega predstavnika. Tudi če bi bilo jasno določeno, kateri posamezniki spadajo med saharsko ljudstvo, bi bilo nemogoče pridobiti skupno soglasje tega ljudstva s posvetovanjem z vsakim posameznim članom te skupine.

133. Ko bo saharsko ljudstvo uresničilo svojo pravico do samoodločbe, bo pridobilo sposobnost, da privoli v mednarodni sporazum, ki zavezuje njegovo ozemlje, ali da tak sporazum sklene samo.

134. Do takrat saharsko ljudstvo ne more privoliti, da ga zavezuje mednarodni sporazum.

135. Kot sta pojasnila Svet in Komisija, že sam pojem, da se ljudstvo ne upravlja samo, pomeni, da ljudstvo, ki še ni uresničilo svoje pravice do samoodločbe, nima sredstev ali strukture za izražanje svojih želja ali odločitev.

136. To pomeni, da je nekdo drug upravičen izraziti privolitev, da mednarodni sporazum to ljudstvo zavezuje, v imenu tega ljudstva ali pa da take privolitve sploh ni mogoče izraziti.

c) Ali lahko Kraljevina Maroko privoli v zadevni sporazum v imenu ljudstva Zahodne Sahare?

137. Če, kot sem predlagala, ljudstvo Zahodne Sahare ne more „privoliti“ v smislu, ki ga je temu pojmu pripisalo Sodišče v sodbi Svet/Front Polisario, niti s posvetovanji s prebivalstvom, ki živi na ozemlju Zahodne Sahare, niti prek Front Polisario, kdo lahko odobri sklenitev mednarodnega sporazuma z ozemljem Zahodne Sahare v imenu tega ljudstva?

138. Ustrezen referenčni okvir, v katerem je treba odgovoriti na to vprašanje, je pravo o dekolonizaciji.

139. Ta okvir je v prvi vrsti vsebovan v poglavju XI Ustanovne listine OZN z naslovom „Izjava v zvezi z ozemlji brez samouprave“, zlasti v členu 73. [115]

140. Sodišče je v tem okviru razlagalo pomen pravice do samoodločbe v sodbi Svet/Front Polisario. [116]

141. Poglavje XI Ustanovne listine OZN je izraz zaveze mednarodne skupnosti pravici do samoodločbe v procesu dekolonizacije. [117]

[114] V zvezi s tem glej mojo razpravo v točkah od 79 do 88 teh sklepnih predlogov.

[115] Po navedbah Crawforda je običajno, čeprav omejevalno stališče, da naj bi se poglavje XI uporabljalo le za „ozemlja, ki so bila v času sprejetja Listine znana kot kolonije“. Ozemlje Zahodne Sahare izpolnjuje to merilo. Glej tudi Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2007, str. 607.

[116] Sodba Svet/Front Polisario, točke 23, 93 in 105.

[117] Kot je navedel Crawford, „so članice v veliki meri prek poglavja XI razširile in izpopolnile delovanje pravice do samoodločbe“. Glej Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2007, str. 603.

142. Člen 73 Ustanovne listine OZN določa pravila, ki urejajo položaj NSO, preden lahko uresničijo svojo pravico do samoodločbe.

143. Ta določba najprej pomeni, da ozemlja, katerih ljudstva se še niso sposobna upravljati povsem sama, upravlja država, ki ni država tega ljudstva. Določba obravnava tiste države kot „članice [ZN], ki imajo ali prevzamejo odgovornost upravljanja“ NSO. Te države bom imenovala „upravne oblasti“.

144. Preden ljudstvo NSO uresniči svojo pravico do samoodločbe, kar je končni cilj člena 73 Ustanovne listine ZN, je upravna oblast tista, ki sklepa mednarodne sporazume, ki se nanašajo na ta ozemlja.

145. Iz tega sledi, da je upravna oblast tista, ki je upravičena dati tudi „privolitev“ za uporabo sporazuma, sklenjenega med dvema drugima državama, za ozemlje, ki ga ta oblast upravlja.

146. Zahodna Sahara je v tem pogledu edinstven primer. Na seznamu OZN vseh preostalih NSO je navedena upravna oblast vsakega ozemlja; razen v primeru Zahodne Sahare. [118]

147. V členu 73 Ustanovne listine OZN so upravne oblasti opredeljene kot „članice Združenih narodov, ki *imajo* ali *prevzamejo* odgovornost upravljanja ozemelj, katerih ljudstva se še niso sposobna upravljati povsem sama“. [119]

148. Zdi se, da se besedi „imajo […] odgovornost“ nanašata na države, ki so ob začetku veljavnosti Ustanovne listine OZN nadzorovale NSO.

149. V primeru Zahodne Sahare je bila kolonialna država, ki je imela to odgovornost, Kraljevina Španija. Vendar se je Španija enostransko odpovedala tej odgovornosti. [120]

150. Člen 73 Ustanovne listine OZN se nanaša tudi na države, ki „prevzamejo odgovornost“ za NSO.

151. Svet je v pritožbi v tej zadevi zavzel stališče, da se člen 73 Ustanovne listine OZN uporablja za Kraljevino Maroko kot upravno oblast, saj je ta država *prevzela* odgovornost za ozemlje Zahodne Sahare. Tako Svet kot Komisija sta to stališče potrdila na obravnavi. Glede na pojasnila teh institucij opredelitev Kraljevine Maroko kot upravne oblasti, ki je „prevzela odgovornost“, izhaja iz dejstva, da ima Kraljevina Maroko dejanski nadzor nad večino ozemlja Zahodne Sahare.

152. Če je Kraljevino Maroko mogoče pravno opredeliti kot upravno oblast Zahodne Sahare, bi bila po mednarodnem pravu upravičena, da v imenu ozemlja Zahodne Sahare sklene mednarodni sporazum, ki zavezuje to ozemlje. Prav tako naj bi bila pooblaščena, da privoli v uporabo sporazuma, sklenjenega med tretjimi državami, za ozemlje Zahodne Sahare, če ta sporazum izpolnjuje pogoje, ki izhajajo iz člena 73 Ustanovne listine ZN (glej točke od 180 do 190 teh sklepnih predlogov).

118 Združeni narodi, „Seznam nesamoupravnih ozemelj po regijah“, na voljo na https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

119 Moj poudarek.

120 Glej točko 17 teh sklepnih predlogov. Generalni pravobranilec M. Wathelet je v sklepnih predlogih v zadevi Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677, točke od 188 do 191) menil, da se Španija ni mogla pravno odpovedati statusu upravne oblasti, zato ni mogoče izključiti, da ta država članica do danes ostaja upravna oblast na ozemlju Zahodne Sahare.

153. Obstaja strokovna literatura, ki tej možnosti nasprotuje in trdi, da je status upravne oblasti pravni status, ki ga podeljujejo ZN, in ga brez tovrstnega priznanja ni mogoče enostransko prevzeti. [121]

154. Vendar člen 73 Ustanovne listine OZN statusa upravne oblasti ne povezuje z nobeno vrsto formalnega postopka ali priznanja. Njegovo besedilo prej nakazuje, da se nanaša na določeno vrsto dejanskega stanja.

155. V skladu z mednarodnim pravom ima država, ki *de facto* nadzoruje ozemlje, tri možne pravne opredelitve: suveren, upravitelj ali okupator. [122]

156. V zvezi z Zahodno Saharo politične institucije Unije Kraljevine Maroko ne obravnavajo kot okupacijske sile [123] ali kot suverene, [124] temveč kot upravno oblast. To pomeni, da priznavajo suverenost saharskega ljudstva nad ozemljem Zahodne Sahare, čeprav trenutno to ozemlje nadzoruje Kraljevina Maroko.

157. To stališče ni v nasprotju z domnevno nevtralnostjo Unije glede izida procesa v zvezi z Zahodno Saharo pod okriljem OZN, saj to, da se Kraljevina Maroko obravnava kot upravna oblast, ne izključuje nobenega od izidov uresničevanja pravice do samoodločbe. [125]

158. Prav tako se zdi, da ta razlaga ni v nasprotju s ciljem pravice do samoodločbe, ki je izražena v členu 73 Ustanovne listine OZN, če ljudstvu NSO ne preprečuje, da bi to pravico uresničevalo v prihodnosti.

159. Zato ni v nasprotju z mednarodnim pravom, da se Kraljevina Maroko obravnava kot upravna oblast Zahodne Sahare in da je torej v imenu ljudstva Zahodne Sahare kot „tretji“ v smislu razlage Sodišča o relativnem učinku pogodb sposobna „privoliti“ v sporazum, ki vpliva na ozemlje Zahodne Sahare.

[121] Glej na primer Chapaux, V., „The sovereignty over natural resources: ‚the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement‘“, v Arts, K., in Pinto Leite, P. (ur.), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008, str. 241.

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

[123] Niti Unija niti njene države članice Kraljevine Maroko ne štejejo za okupacijsko silo. Enako velja za Varnostni svet OZN. Generalna skupščina OZN je v dveh resolucijah iz sedemdesetih let prejšnjega stoletja priključitev Zahodne Sahare h Kraljevini Maroko obravnavala kot okupacijo tega ozemlja. To se bistveno razlikuje od položaja v zvezi z Državo Izrael ter ozemljem Zahodnega brega in Gaze, ki ju mednarodna skupnost, vključno z Evropsko unijo in njenimi državami članicami, obravnava kot stanje okupacije. Glej zlasti svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča z dne 9. julija 2004, naslovljeno Pravne posledice gradnje zidu na palestinskih zasedenih ozemljih (Recueil 2004, str. 136, točka 78). Glej tudi sodbo z dne 12. novembra 2019, Organisation juive européenne in Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, točke 34, 35 in 48). Obravnavani položaj se razlikuje tudi od položaja, na katerem temelji sodba v zadevi Vzhodni Timor (Portugalska proti Avstraliji) (Recueil 1995, str. 90), v kateri je mednarodna skupnost prisotnost Republike Indonezije v Vzhodnem Timorju obravnavala kot okupacijo. Poleg tega je Portugalska imela status upravne oblasti tega ozemlja. Nasprotno pa številni strokovnjaki menijo, da ima Kraljevina Maroko v Zahodni Sahari status okupatorja. V zvezi s tem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, opomba 223).

[124] To je mogoče sklepati iz njihove odločitve, da Zahodno Saharo obravnavajo kot NSO in saharsko ljudstvo kot subjekt, ki ima pravico odločati o prihodnosti tega ozemlja. Prav tako obravnavanje Kraljevine Maroko kot upravne sile pomeni, da ne more uživati polne suverenosti glede na svoje obveznosti iz člena 73 Ustanovne listine OZN, vključno z obveznostjo, da pripravi pot saharskemu ljudstvu, da se odloči, kako bo uresničevalo svojo suverenost.

[125] To stališče nevtralnosti je izraženo v točki 3 obrazložitve izpodbijanega sklepa: „Unija ne prejudicira rezultata političnega procesa o končnem statusu Zahodne Sahare, ki se odvija pod okriljem Združenih narodov, ter vedno znova potrjuje svojo zavezanost reševanju spora v Zahodni Sahari, ki je trenutno vpisana na seznam ozemelj brez samouprave, katerega večji del je zdaj pod upravo Kraljevine Maroko. V celoti podpira prizadevanja generalnega sekretarja Združenih narodov in njegovega osebnega odposlanca, da bi stranema pomagali doseči pravično, trajno in za obe strani sprejemljivo politično rešitev, ki bi omogočala samoodločbo ljudstva Zahodne Sahare v okviru ureditev, skladnih s cilji in načeli iz Listine Združenih narodov, kot so zapisani v resolucijah Varnostnega sveta Združenih narodov, zlasti v resolucijah 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) in 2414 (2018)“.

160. Kako ta ugotovitev vpliva na razlago pojma „upravna oblast“, ki jo je podalo Sodišče?

161. Politične institucije imajo pri vodenju zunanjih odnosov Unije široko polje proste presoje. [126]

162. Ta ugotovitev se razteza tudi na razlago veljavnih pravil v položaju, kot je obravnavani, ko v mednarodnem pravu ni jasnega stališča o tem, ali se lahko šteje, da je država prevzela odgovornost za NSO v smislu člena 73 Ustanovne listine OZN z dejanskim nadzorom nad tem ozemljem.

163. Ker v pravu Unije ali mednarodnem pravu ni jasnih pravil, ki bi tak položaj preprečevala, odločitve političnih institucij Unije, da Kraljevino Maroko obravnavajo kot (*de facto*) upravno oblast v smislu člena 73 Ustanovne listine ZN, ni mogoče izpodbijati pred Sodiščem. [127]

164. V tem obsegu mora Sodišče sprejeti stališče Sveta in Komisije kot mogočo razlago mednarodnega prava.

165. Res je, da Kraljevina Maroko sama ni sprejela statusa upravne oblasti v zvezi z ozemljem Zahodne Sahare. [128] Njeno stališče je, da ima nad tem ozemljem suverenost. [129]

166. Vendar to Uniji ne preprečuje, da bi Kraljevino Maroko enostransko obravnavala kot (*de facto*) upravno oblast ozemlja Zahodne Sahare pri svojem gospodarskem sodelovanju s tem ozemljem.

167. Komisija je na obravnavi pojasnila, da bo Evropska unija to preprosto storila z uporabo klavzul „brez poseganja“, katerih uporaba je sprejeta (in praktična) metoda sodelovanja s tretjimi državami ali ozemlji. [130]

168. Kljub temu bi lahko dejstvo, da sta se Unija in Kraljevina Maroko ob sklenitvi spornega sporazuma strinjali, da se ne strinjata glede statusa Kraljevine Maroko v zvezi z ozemljem Zahodne Sahare, kot bom obravnavala v oddelku E teh sklepnih predlogov, institucijam Unije naložilo dodatne zahteve, potrebne za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava.

126 Glej med drugim sodbo z dne 21. decembra 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, točka 24).

127 Zaradi širokega polja proste presoje, ki ga imajo institucije Unije pri zunanjih (trgovinskih) odnosih, kolikor to upravljanje vključuje zapletene politične in gospodarske presoje, lahko Sodišče izvaja svoja nadzorna pooblastila le, če so te institucije storile očitno napako. Glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 1983, Fediol/Komisija (191/82, EU:C:1983:259, točka 30). To pomeni, da če ne obstajajo jasna mednarodna pravila, na podlagi katerih lahko Sodišče opravi ta nadzor, razlaga, ki so jo izbrale institucije Unije, ne more pomeniti očitne napake.

128 Glej v zvezi s tem tudi sodbo Western Sahara Campaign UK, točka 72 (v kateri je Sodišče pojasnilo, da je „Kraljevina Maroko kategorično zavrnila, da bi bila okupacijska sila ali upravna oblast na ozemlju Zahodne Sahare“).

129 Domnevam, da tudi zato Kraljevina Maroko Združenim narodom očitno ne pošilja rednih poročil v zvezi z ozemljem Zahodne Sahare, kot se od upravne oblasti zahteva v skladu s členom 73(e) Ustanovne listine ZN.

130 Glej na primer Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Kosovom* na drugi strani (UL 2016, L 71, str. 3; v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum EU-Kosovo) (ta sporazum v upoštevnem delu določa, da „ne posega v stališča o statusu ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova“), Sporazum o gospodarskem partnerstvu med državami CARIFORUMA na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi strani (UL 2008, L 289, str. 3) in Sporazum o gospodarskem partnerstvu med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter državami SADC, ki izvajajo SGP, na drugi strani (UL 2016, L 250, str. 3), v katerih je v Prilogi IX k Protokolu 1 oziroma Prilogi VIII naštetih več nesamoupravnih ozemelj, pri čemer seznam „ne posega v položaj teh držav in ozemelj ali prihodnje spremembe njihovega položaja“.

169. Na podlagi zgornje razprave je mogoče sklepati, da Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa ni kršil načela relativnega učinka pogodb, kot je bilo razloženo v sodbi Svet/Front Polisario. Ta institucija je prek Kraljevine Maroko, ki je delovala kot upravna oblast na tem ozemlju, pridobila privolitev ljudstva Zahodne Sahare kot tretjega v sporni sporazum.

3. Obravnavanje Maroka in Zahodne Sahare kot ločenih ozemelj

170. Edina obveznost, za katero je Sodišče v sodbi Svet/Front Polisario menilo, da zavezuje Unijo na podlagi pravice do samoodločbe, je bila, da se ozemlje Zahodne Sahare obravnava kot ločeno od ozemlja Kraljevine Maroko. [131]

171. Ta obveznost ni omajana, če se Kraljevina Maroko šteje za upravno oblast v smislu člena 73 Ustanovne listine OZN. Ravno nasprotno, enostransko priznanje statusa upravne oblasti Kraljevini Maroko z vsemi povezanimi obveznostmi, ki izhajajo iz tega statusa, tej državi odreka suverenost nad ozemljem Zahodne Sahare. [132]

172. Povedano drugače, Kraljevina Maroko je z Unijo ločeno sklenila mednarodni sporazum, ki se nanaša na njeno ozemlje, in nato privolila v njegovo uporabo za ločeno ozemlje Zahodne Sahare, ki ga trenutno upravlja.

173. Kot sem pojasnila v svojih sklepnih predlogih v zadevi Confédération paysanne (Melone in paradižniki iz Zahodne Sahare), ki jih prav tako predstavljam danes, obravnava ozemlja Zahodne Sahare ločeno od ozemlja Kraljevine Maroko nalaga, da morajo carinske deklaracije in označbe države porekla proizvodov s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare kot kraj porekla navajati Zahodno Saharo, pri čemer je izključena vsaka navedba porekla v Kraljevini Maroko. [133] Ta obveznost se med drugim nanaša na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, ki ob uvozu na carinsko območje Unije uživajo preferencialno obravnavo na podlagi spornega sporazuma.

174. Iz tega izhaja, da Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa ni kršil zahteve po obravnavanju ozemlja Kraljevine Maroko in ozemlja Zahodne Sahare kot dveh različnih ozemelj, kar je zahteva, ki izhaja iz pravice do samoodločbe v skladu z razlago Sodišča v sodbi Svet/Front Polisario.

4. Vmesni predlog

175. Izpodbijani sklep ne krši niti načela relativnega učinka pogodb niti tistega vidika pravice do samoodločbe, ki je bil obravnavan v sodbi Svet/Front Polisario.

176. Zato Sodišču predlagam, naj izpodbijano sodbo razveljavi v delu, v katerem je bil tretji tožbeni razlog Front Polisario sprejet.

131 Glej v tem smislu sodbo Svet/Front Polisario, točka 92.

132 Kot pojasnjuje Crawford, „kolikor suverenost pomeni neomejeno pravico do nadzora ali razpolaganja z zadevnim ozemljem, obveznost iz člena 73b in z njo povezano načelo samoodločbe bistveno omejujeta suverenost države upravljavke“. Glej Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2007, str. 615. Dejstvo, da Kraljevina Maroko na ozemlju Zahodne Sahare ne izvaja „vseh“ suverenih pristojnosti, je bil tudi eden od razlogov, zaradi katerih je Sodišče v sodbi z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, točka 95), ugotovilo, da se Pridružitveni sporazum ne uporablja za to ozemlje.

133 Glej moje sklepne predloge v zadevi C-399/22, Confédération paysanne (Melone in paradižniki iz Zahodne Sahare), točka 138.

E. Druge obveznosti, ki zavezujejo Unijo na podlagi pravice saharskega ljudstva do samoodločbe

177. Ugotovitev, da pravica do samoodločbe ni bila kršena v obsegu, v katerem jo je Sodišče imelo priložnost razlagati v sodbi Svet/Front Polisario, ne pripelje nujno do sklepa, da so institucije Unije pri sklenitvi spornega sporazuma s Kraljevino Maroko spoštovale vse obveznosti, ki izhajajo iz pravice do samoodločbe.

178. Sodišče še ni imelo priložnosti pojasniti, katere druge obveznosti ima Unija zaradi pravice saharskega ljudstva do samoodločbe. Ker pa Splošno sodišče o tem vprašanju ni odločalo, ni del predmeta teh pritožb, tako da Sodišče v tej zadevi ne more neodvisno razjasniti tega vprašanja.

179. Glede na to se mi zdi nujno na kratko omeniti dve vprašanji, ki izhajata iz pravice do samoodločbe in sta pomembni v primeru, ko institucije Unije obravnavajo Kraljevino Maroko kot (*de facto*) upravno oblast ozemlja Zahodne Sahare.

180. *Prvič*, člen 73 Ustanovne listine OZN nalaga upravnim oblastem obveznost, ki se pogosto imenuje „obveznost svetega zaupanja“. Ta določba navaja, da so „interesi prebivalcev [NSO] najpomembnejši“ in da upravne oblasti „prevzamejo obveznost čim bolj spodbujati blaginjo njihovih prebivalcev v sistemu mednarodnega miru in varnosti, ki je vzpostavljen z ustanovno listino“.

181. Preden saharsko ljudstvo uresniči svojo pravico do samoodločbe, mora Kraljevina Maroko kot (*de facto*) upravitelj njenega ozemlja delovati izključno v korist „prebivalcev ozemlja“ Zahodne Sahare. Privolitev Kraljevine Maroko v imenu saharskega ljudstva v smislu relativnega učinka pogodb mora tudi spoštovati to obveznost.

182. Člen 73 Ustanovne listine OZN nalaga obveznost „svetega zaupanja“ načeloma upravni oblasti. Vendar je jasno, da Sodišče ni pristojno za presojo, ali tuja država spoštuje mednarodno javno pravo, vključno z načeli Ustanovne listine OZN.

183. Kljub temu lahko pravica do samoodločbe, določena v členu 73 Ustanovne listine OZN, nalaga obveznosti tudi tistim državam (ali mednarodnim organizacijam), ki sodelujejo z upravno oblastjo v zvezi z NSO, ki ga upravlja.

184. V okviru te zadeve sta Svet in Komisija menila, da obveznost „svetega zaupanja“ zavezuje tudi Unijo pri njenem sodelovanju z (*de facto*) upravno oblastjo NSO Zahodne Sahare. Čeprav Unija ni pogodbenica Ustanovne listine OZN, jo ta zavezuje v njenih zunanjih obveznostih na podlagi člena 21 PEU.

185. Zato je mogoče sklepati, da lahko institucije Unije s Kraljevino Maroko kot upravno oblastjo sklenejo dogovore v zvezi z Zahodno Saharo le, če ti dogovori koristijo „prebivalcem tega ozemlja“.

186. Ta obveznost ima po mojem mnenju dodaten pomen, ki izhaja iz dejstva, da se Kraljevina Maroko šteje za suvereno državo in ne za upravitelja v zvezi z ozemljem Zahodne Sahare. Zato meni, da zanjo ne velja obveznost „svetega zaupanja“, ki jo običajno prevzamejo upravne oblasti v skladu s členom 73 Ustanovne listine OZN. Zato morajo institucije Unije zagotoviti, da bodo dogovorjene ureditve koristile „prebivalcem ozemlja“ Zahodne Sahare, kot to zahteva člen 73 Ustanovne listine OZN.

187. Ta ugotovitev nujno odpre vprašanji, ki ju Splošno sodišče ni obravnavalo: Kaj se razume pod izrazom „prebivalci ozemlja“ v členu 73 Ustanovne listine ZN? Ali posvetovanja, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, izpolnjujejo zahtevo, da morajo institucije Unije preveriti, ali je sporni sporazum koristen za „prebivalce ozemlja“?

188. *Drugič*, vprašanje ostaja, katere obveznosti imajo institucije Unije, da bi spoštovale pravico saharskega ljudstva do uživanja naravnih virov NSO Zahodne Sahare.

189. Mogoče je razpravljati o tem, ali je pravica do uživanja naravnih virov samostojna pravica, ki izhaja iz načela državne suverenosti, ali pa je sestavni del pravice do samoodločbe.[134] V obeh možnostih pa se zdi, da je ta pravica del mednarodnega običajnega prava[135] in je zato za Unijo zavezujoča.

190. Ko gre za izkoriščanje naravnih virov NSO, se zdi, da obstaja določeno soglasje, ki temelji na pismu Hansa Corella iz leta 2002,[136] v skladu s katerim upravna oblast lahko izkorišča naravne vire, če se dejavnosti izkoriščanja virov izvajajo v korist prebivalcev NSO ali po posvetovanju z njihovimi predstavniki.[137]

191. Sam sporni sporazum ne dovoljuje uporabe naravnih virov ozemlja Zahodne Sahare. Vendar pa posredno vpliva na to pravico. Katere obveznosti nastanejo v tem okviru za institucije Unije?

192. Ali lahko institucije Unije sklepajo, da je bila njihova obveznost, da ne kršijo pravice saharskega ljudstva do uživanja njegovih naravnih virov, izpolnjena na podlagi izida posvetovanj z lokalnim prebivalstvom, v zvezi s katerimi je večina sodelujočih v posvetovanjih ocenila, da je razširitev preferencialnih tarif na proizvode s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare koristna?

193. Čeprav je Splošno sodišče v sodbi razpravljalo o ustreznosti posvetovanj, je to storilo v okviru ugotavljanja, ali lahko pomenijo „privolitev“ ljudstva Zahodne Sahare v sporni sporazum v smislu relativnega učinka pogodb.[138] Odgovor na isto vprašanje v okviru pravice do uživanja naravnih virov zahteva novo in drugačno presojo.

194. Vprašanja iz tega oddelka niso bila obravnavana v postopku pred Splošnim sodiščem. To sodišče je po mojem mnenju napačno odločilo, da institucije Unije niso spoštovale zahteve po privolitvi, ki izhaja iz sodbe Svet/Front Polisario. Vendar se zdi, da so ta vprašanja zajeta v preostalih tožbenih razlogih Front Polisario v njegovi ničnostni tožbi. Zato menim, da je treba to zadevo vrniti Splošnemu sodišču.

134 V zvezi z NSO Resolucija Generalne skupščine OZN 50/33 na primer „ponovno potrjuje neodtujljivo pravico ljudstev kolonialnih in nesamoupravnih ozemelj do samoodločbe in neodvisnosti ter do uživanja naravnih virov njihovih ozemelj, pa tudi njihovo pravico do razpolaganja s temi viri v njihovem najboljšem interesu“. Resolucija Generalne skupščine OZN 1803 (XVII) na primer opredeljuje pravico do trajne suverenosti nad bogastvom in naravnimi viri kot „osnoven sestavni del pravice do samoodločbe“ (UN Doc. A/RES/1803 (XVII), 14. december 1962, preambula, točka 2).

135 Glej na primer Gilbert, J., *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018, str. 12 in navedena literatura.

136 Pismo namestnika generalnega sekretarja za pravne zadeve, pravnega svetovalca, z dne 29. januarja 2002, naslovljeno na predsednika Varnostnega sveta (S/2002/161).

137 Prav tam, točka 24. Kot je pravilno poudarilo Splošno sodišče, ta dopis ni pravni vir in v nobenem primeru nima pravno zavezujoče moči. Glej izpodbijano sodbo, točka 385. Vendar je Corellovo mnenje pridobilo pomembno težo v strokovni literaturi, ki ga pogosto sprejema kot pravilno razlago mednarodnega prava. Glej na primer Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories“, v Boukhars, A., in Rousselier, J. (ur.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, str. 235.

138 Izpodbijana sodba, točke od 328 do 384.

IV. Posledice

195. V skladu s členom 61 Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče, če stanje postopka to dovoljuje, samo dokončno odloči o zadevi.

196. V obravnavani zadevi ta pogoj ni izpolnjen.

197. Čeprav sklepam, da je treba tretji tožbeni razlog Front Polisario na prvi stopnji iz zgoraj navedenih razlogov zavrniti kot neutemeljen, pa glede drugih tožbenih razlogov, ki jih Splošno sodišče še ni presojalo, stanje postopka Sodišču ne dovoljuje, da bi o zadevi dokončno odločilo.

198. Zato menim, da je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču.[139]

V. Predlog

199. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

– pritožbi zavrne kot delno neutemeljeni in odloči, da je tožba Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) dopustna;

– pritožbama delno ugodi, razveljavi izpodbijano sodbo v delu, v katerem je bil sprejet tretji tožbeni razlog Front Polisario, in ta tožbeni razlog zavrne;

– zadevo vrne Splošnemu sodišču Evropske unije, da odloči o tožbenih razlogih, o katerih ni odločalo, in

– pridrži odločitev o stroških.

[139] Glej drugo alternativo v drugem stavku prvega odstavka člena 61 Statuta Sodišča Evropske unije.