Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 21 март 2024 година [1]

Съединени дела C-779/21 P и C-799/21 P

Европейска комисия
срещу
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Съвет на Европейския съюз (C-779/21 P)
и
Съвет на Европейския съюз
срещу

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

„Обжалване — Споразумение за асоцииране ЕС—Мароко — Решение на Съвета, с което се разрешава разширяването на преференциалното тарифно третиране, така че да обхване продуктите с произход от Западна Сахара — Решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) — „Съгласие“ на народа на Западна Сахара — Принцип на относително действие на договорите — Право на самоопределение“

I. Въведение

1. В отношенията си с останалата част от света Европейският съюз трябва да спазва международното право, включително принципите на Устава на Организацията на обединените нации (наричан по-нататък „Уставът на ООН“) [2].

2. В този контекст Съдът разглежда три групи дела, по които се повдига въпросът дали институциите на Съюза са спазили международното право в отношенията си с територията на Западна Сахара.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Член 3, параграф 5 ДЕС.

3. Разглежданите жалби повдигат въпроса дали Европейският съюз е зачел правото на самоопределение и принципа на относително действие на договорите при изменението на сключеното с Кралство Мароко споразумение за асоцииране [3], направено с цел разширяване на тарифните преференции, така че да обхванат продуктите с произход от територията на Западна Сахара [4].

4. В обжалваното решение [5] Общият съд прави извод, че Европейският съюз не е спазил тези норми на международното обичайно право, както са тълкувани от Съда в предходната му практика [6]. Съответно този съд отменя Решение (ЕС) 2019/217 [7], с което се одобряват измененията на Споразумението за асоцииране [8]. Съветът и Комисията обжалват това съдебно решение пред Съда.

5. Разглежданите жалби са пряко свързани с няколко паралелни жалби, с които се оспорва валидността на решението на Съвета за сключване на Споразумението за партньорство в областта на устойчивото рибарство между Европейския съюз и Кралство Мароко [9], което обхваща прилежащите на Западна Сахара води [10], както и с преюдициално запитване, с което се искат насоки относно правилното посочване на страната на произход върху етикета на продукти с произход от територията на Западна Сахара [11]. Днес представям заключенията си по всички тези дела. Те следва да се четат заедно.

6. Както се установява от историческия преглед — изложен в настоящото заключение, но релевантен също и за другите две мои представени на същата дата заключения — почти 50 години след началото на процеса на самоопределението си народът на Западна Сахара не е по-близо до постигане на решение за бъдещия статут на територията си.

7. Макар да свидетелства за очевидния неуспех на провеждания под егидата на ООН политически процес, това обстоятелство не означава, че решаването на въпроса за Западна Сахара може да бъде възложено на съдилищата на Съюза. Тези съдилища не решават бъдещето на Западна Сахара.

3 Евро-средиземноморско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна (ОВ L 70, 2000 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 73, стр. 3).

4 Споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна (ОВ L 34, 2019 г., стр. 4) (наричано по-нататък „разглежданото споразумение“).

5 Решение от 29 септември 2021 г., Front Polisario/Съвет (T-279/19, EU:T:2021:639; наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

6 Това са решения от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) (наричано по-нататък „решение Съвет/Front Polisario“), и от 27 февруари 2018 г., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) (наричано по-нататък „решение Western Sahara Campaign UK“).

7 Решение на Съвета от 28 януари 2019 година за сключване на споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна (ОВ L 34, 2019 г., стр. 1; наричано по-нататък „спорното решение“).

8 Обжалваното съдебно решение, точки 391 и 392.

9 ОВ L 77, 2019 г., стр. 8; наричано по-нататък „Споразумението за партньорство в областта на устойчивото рибарство“.

10 Съединени дела C-778/21 P и C-798/21 P, Комисия и Съвет/Front Polisario.

11 Дело C-399/22, Confédération paysanne (Пъпеши и домати от Западна Сахара).

II. Обстоятелства, предхождащи спора

A. Кратка история на въпроса за Западна Сахара

8. Западна Сахара е била испанска колония. Процесът на деколонизиране на територията започва през 60-те години на XX век, когато Испания признава статута ѝ на несамоуправляваща се територия (наричана по-нататък „НСТ“). Впоследствие Общото събрание на ООН включва Западна Сахара в списъка на НСТ [12]. Тя фигурира в списъка и до днешна дата [13].

9. През 1960 г. Общото събрание на ООН приема Резолюция 1541 (XV) [14]. Според тази резолюция може да се счита, че една НСТ е достигнала пълна степен на самоуправление по един от три начина: 1) възникване като независима и суверенна държава; 2) свободно обединяване с независима държава; или 3) присъединяване към независима държава [15].

10. През 1966 г. Общото събрание на ООН потвърждава правото на народа на Западна Сахара на самоопределение и приканва Испания да позволи и организира упражняването на това право [16], което Испания решава да осъществи чрез референдум.

11. Фронт Полисарио [17], създадено през 1973 г. антиколониално движение [18], е подкрепил идеята за референдум.

12. Кралство Мароко обаче се е противопоставило на идеята, че деколонизирането трябва да се осъществи чрез референдум за самоопределение. Тази държава счита, че преди колонизацията на Западна Сахара от Испания суверенитет върху тази територия е имало (сегашното) Кралство Мароко. Затова Кралство Мароко смята, че в процеса на деколонизиране Западна Сахара следва да бъде включена отново в територията на Кралство Мароко [19]. Това е позицията му и към настоящия момент.

[12] Организация на обединените нации, Доклад на Комитета за информация от несамоуправляващи се територии, допълнение № 14 (A/5514) (1963 г.), приложение III „Списък на несамоуправляващите се територии по глава XI от Устава към 31 декември 1962 г., класифицирани по географски региони“, стр. 34.

[13] В списъка на НСТ остават 17 територии, като Западна Сахара е единствената такава територия в Африка; списъкът е достъпен на адрес: https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[14] Резолюция 1541 (XV) на Общото събрание на ООН от 15 декември 1960 г., „Принципи, от които следва да се ръководят държавите при определянето дали за тях съществува задължение да предават информацията, изисквана по член 73, буква д) от Устава“.

[15] Вж. принцип VI.A от приложението към Резолюция 1541 (XV) на Общото събрание на ООН от 15 декември 1960 г., „Принципи, от които следва да се ръководят държавите при определянето дали за тях съществува задължение да предават информацията, изисквана по член 73, буква д) от Устава“, цитиран в Консултативното становище относно Западна Сахара (CIJ Recueil 1975, стр. 12, точка 57). Вж. също *Crawford*, J. The Creation of States in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2. ed., 2007, p. 621.

[16] Резолюция 2229 (XXI) на Общото събрание на ООН от 20 декември 1966 г., „Въпросът за Ифни и Испанска Сахара“.

[17] Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (наричан по-нататък „Фронт Полисарио“).

[18] Според Deubel (*Deubel*, T.F. Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities. PhD Dissertation, University of Arizona, 2010, p. 76; достъпна на адрес: http://hdl.handle.net/10150/146067) идентичността на сахрави започва да се формира като съпротива срещу испанската колонизация. Тази идентичност става по-ясно изразена през 70-те години на XX век в резултат на процеса на деколонизиране, който повлиява на формирането на антиколониални движения. Първите антиколониални движения са създадени от младежи лидери, получили образование в съседни държави, включително в Кралство Мароко, и под силното влияние на движенията за деколонизация в други държави, по-специално в Алжир.

[19] Вж. в това отношение Консултативното становище относно Западна Сахара (CIJ Recueil 1975, стр. 12, т. 49).

13. Поради различните претенции относно територията на Западна Сахара Общото събрание на ООН възлага да се изготви консултативно становище за нея [20].

14. В това консултативно становище Международният съд признава правото на самоопределение на народа на Западна Сахара [21]. Той констатира също, че „от представените му материали и информация не се установява наличието на каквото и да било отношение на териториален суверенитет между територията на Западна Сахара и Кралство Мароко или мавританското обединение. Следователно съдът не установява наличие на правни връзки от такова естество, че да променят прилагането на Резолюция 1514 (XV) на Общото събрание на ООН по отношение на деколонизацията на Западна Сахара, и по-специално прилагането на принципа на самоопределение посредством свободното и непринудено изразяване на волята на народите на територията“ [22].

15. През 1975 г. крал Хасан II — тълкувайки становището на Международния съд в смисъл, че потвърждава не правото на самоопределение на народа на Западна Сахара, а историческия суверенитет на Кралство Мароко върху тази територия [23] — приканва мароканските граждани към „Зелен марш“, по време на който около 350 000 души навлизат на територията на Западна Сахара, за да демонстрират суверенното право на Кралство Мароко върху нея. Съветът за сигурност на ООН реагира, като призовава Кралство Мароко незабавно да прекрати тези действия [24].

16. Приблизително по същото време Испания, Кралство Мароко и Ислямска република Мавритания подписват принципно споразумение относно Западна Сахара (известно още като „Мадридското споразумение“) [25], с което територията на Западна Сахара е разделена между последните две държави. Скоро след това, през януари 1976 г., мароканската армия навлиза на територията на Западна Сахара.

17. На 26 февруари 1976 г. Испания информира генералния секретар на ООН, че е прекратила присъствието си в Западна Сахара и се е отказала от позицията си на държава, която носи отговорност за управлението ѝ по смисъла на член 73 от Устава на ООН [26].

[20] Изглежда консултативното становище е било поискано по инициатива на Кралство Мароко, което първо се е опитало да получи съгласието на Испания да отнесе спора им за суверенитета на Западна Сахара до Международния съд за произнасяне в рамките на производство по общия ред. Вж. Консултативното становище относно Западна Сахара (CIJ Recueil 1975, стр. 12, т. 29 и 36).

[21] Консултативното становище относно Западна Сахара (CIJ Recueil 1975, стр. 12, т. 162).

[22] Консултативното становище относно Западна Сахара (CIJ Recueil 1975, стр. 12, т. 162).

[23] Мароко подчертава първото изречение от точка 162 от Консултативното становище относно Западна Сахара (CIJ Recueil 1975, стр. 12), в което се посочва, че „от представените пред съда материали и информация се установява, че към момента на испанската колонизация са съществували правни връзки на подчинение между султана на Мароко и някои племена, живеещи на територията на Западна Сахара“ [неофициален превод].

[24] Резолюция 380 (1975) на Съвета за сигурност на ООН от 6 ноември 1975 г. (с която Кралство Мароко е призовано да изтегли войските си от Западна Сахара).

[25] Вж. Recueil des traités des Nations unies, том 988, стр. 259.

[26] Тази разпоредба е част от глава XI от Устава на ООН, която се отнася до несамоуправляващите се територии. Тя изисква от членовете на ООН, „които носят или поемат отговорност за управлението на територии, чиито народи още не са достигнали до пълно самоуправление“, наред с другото, „да развиват самоуправлението [на тези народи], да държат нужната сметка за политическите стремежи на тези народи и да ги подпомагат в постепенното развитие на техните свободни политически институции“.

18. В деня след оттеглянето на Испания от Западна Сахара Фронт Полисарио обявява създаването на Сахарската арабска демократична република (наричана по-нататък „САДР“)[27]. Седалището на правителството на САДР е в бежанския лагер на сахрави в Тиндуф (Алжир).

19. Днес САДР е призната от 47 държави — членки на ООН[28]. Нито Европейският съюз, нито някоя от неговите държави членки са признали САДР.

20. Кралство Мароко навлиза на територията на Западна Сахара и води въоръжен конфликт с Фронт Полисарио до септември 1991 г., когато е договорено спиране на огъня. Това довежда до появата на повече от 100 000 бежанци от Западна Сахара, повечето от които понастоящем живеят в бежански лагери в Алжир[29].

21. Спирането на огъня през 1991 г. открива възможност за подновяване на политическия диалог за решаване на въпроса за Западна Сахара. Тъй като обаче решение не е намерено, през 2020 г. въоръженият конфликт се възобновява.

22. От 70-те години на миналия век ООН е ангажирана с намирането на решение за деколонизирането на Западна Сахара. По това време Общото събрание на ООН инициира и впоследствие подкрепя идеята за организиране на референдум, чрез който народът на Западна Сахара да изрази желанията си относно бъдещето на тази територия. Идеята за провеждане на референдум за самоопределение е подновена в плана за уреждане на конфликта, който план е одобрен „принципно“ от Фронт Полисарио и Кралство Мароко и предшества прекратяването на огъня през 1991 г.

23. За да следи по-специално за прекратяването на огъня и да подпомага организирането на референдума, през април 1991 г.[30] Съветът за сигурност на ООН създава мисията на ООН за организиране на референдум в Западна Сахара (наричана по-нататък „MINURSO“), чийто мандат се удължава всяка година и продължава и до днес[31]. Въпреки допълнителните инициативи[32] и окончателното изготвяне от MINURSO на списъка на лицата, които биха имали право да гласуват на референдума, до момента референдум не е организиран.

24. Освен ООН Африканският съюз (и неговият предшественик — Организацията за африканско единство) също се ангажира с намирането на решение на въпроса за Западна Сахара. Той подкрепя правото на самоопределение на народа сахрави. През 1984 г. САДР е

27 Отношението между САДР и Фронт Полисарио понастоящем не е ясно и не стана по-разбираемо в съдебното заседание.

28 В началото повече държави признават САДР, но впоследствие някои от тях се отказват.

29 За текущото положение и броя на бежанците вж. Агенция за бежанците на ООН, UNHCR Algeria Fact Sheet [Информационна справка за Алжир на ВКБООН], достъпна на адрес: https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

30 Вж. Резолюция 690 (1991) на Съвета за сигурност на ООН от 29 април 1991 г. (с която се решава „да се създаде под негово ръководство мисия на [ООН] за организиране на референдум в Западна Сахара“).

31 За последното удължаване със срок до 31 октомври 2024 г., вж. Резолюция 2703 (2023) на Съвета за сигурност на ООН от 30 октомври 2023 г.

32 Вж. например плана „Бейкър“ от 2001 г. (и изменението му от 2003 г.) (с официално наименование „Мирен план за самоопределение на народа на Западна Сахара“), изготвен в резултат на разисквания под егидата на представителя на ООН Джеймс Бейкър III; вж. в това отношение *Zunes*, S., J. Mundy. Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 2. ed., 2022, Chapter 9.

приета за член на Организацията за африканско единство, в резултат на което Кралство Мароко се оттегля от тази организация в знак на протест. През януари 2017 г. Кралство Мароко подава молба за членство и отново е приета за член на Африканския съюз [33].

25. През 2006 г. генералният секретар на ООН заявява, че страните трябва да намерят „компромис между международния правов ред и политическата реалност“ и че това може да бъде постигнато само чрез преки преговори [34].

26. През 2007 г. както Фронт Полисарио, така и Кралство Мароко предлагат планове за решаване на въпроса за Западна Сахара. Фронт Полисарио поддържа позицията си, че правото на самоопределение изисква провеждането на референдум. Кралство Мароко представя план, с който предлага автономия на Западна Сахара под суверенитета на Мароко [35].

27. Доктрината сочи, че от 2018 г. насам подкрепата за предложения от Кралство Мароко план за автономия от 2007 г., изглежда, нараства [36]. Също така реториката в резолюциите на Съвета за сигурност на ООН като че ли се е променила [37]. От 2018 г. в текста на резолюциите на Съвета за сигурност на ООН относно Западна Сахара се подчертава необходимостта от „постигане на реалистично, осъществимо, трайно и взаимноприемливо политическо решение на въпроса за Западна Сахара, основано на компромис“ [38].

28. Същевременно в последните резолюции на Съвета за сигурност на ООН се повтаря, че всяко политическо решение трябва да предвижда „самоопределение на народа на Западна Сахара в рамките на договорености, съобразени с принципите и целите на Устава на [ООН]“ [39].

33 През 2018 г. в отговор на повторното приемане г-н Bernard Mornah, гражданин на Гана, подава жалба пред Африканския съд по правата на човека и народите срещу осем държави — членки на Африканския съюз, твърдейки, че те са нарушили различни задължения по Африканската харта за правата на човека и народите, като са се съгласили да приемат отново Кралство Мароко в Африканския съюз, без от тази държава да бъде поискано да прекрати твърдяната окупация на територията на Западна Сахара. Африканският съд по правата на човека и народите обаче отхвърля жалбата, като прави извод, че държавите ответници не са нарушили задълженията си по Африканската харта за правата на човека и народите, включително правото на самоопределение, като са приели Кралство Мароко за член на Африканския съюз. Същевременно този съд потвърждава правото на самоопределение на народа сахрави и счита, че това право е императивна международноправна норма. Вж. решение на Африканския съд по правата на човека и народите от 22 септември 2018 г., Bernard Anbataayela Mornah с/у Република Бенин и др. (жалба № 28/2018), т. 343(v).

34 Вж. Доклад на генералния секретар на ООН от 19 април 2006 г. относно положението в Западна Сахара (S/2006/249), точки 32 и 34. Вж. също *Allen*, S., J. Trinidad. The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination. Oxford: Routledge, 2024, p. 17.

35 Вж. Изследователска служба на Конгреса на САЩ, „Западна Сахара“, RS20962, актуализиран на 8 октомври 2014 г., стр. 4.

36 Твърди се също, че промяната в политиката на някои държави — членки на ООН, може да е била предизвикана от прокламацията на президента Доналд Дж. Тръмп от 2020 г., с която се признава суверенитетът на Кралство Мароко върху Западна Сахара (вж. документа „Proclamation on Recognizing the Sovereignty of the Kingdom of Morocco Over the Western Sahara“, достъпен на адрес: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). За подробен преглед на политическото развитие на равнището на Съвета за сигурност на ООН, позициите на Общото събрание и на отделни държави — членки на ООН, както и обсъждане на последиците от нарастващата подкрепа за позицията на Мароко по отношение на Западна Сахара, вж. *Allen*, S., J. Trinidad. The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination. Oxford: Routledge, 2024, p. 47 sq.

37 Вж. най-новата Резолюция 2703 (2023) на Съвета за сигурност на ООН от 30 октомври 2023 г.

38 Вж. например Резолюция 2703 (2023) на Съвета за сигурност на ООН от 30 октомври 2023 г., точка 2. Вж. също *Allen*, S., J. Trinidad. The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination. Oxford: Routledge, 2024, p. 48 (които представят променящите се формулировки в резолюциите на Съвета за сигурност на ООН от 2018 г. насам).

39 Вж. последно приетата Резолюция 2703 (2023) на Съвета за сигурност на ООН от 30 октомври 2023 г., точка 4.

Б. Релевантността на решения Съвет/Front Polisario и Western Sahara Campaign UK

29. Европейският съюз и неговите държави членки установяват с Кралство Мароко евро-средиземноморско партньорство въз основа на Споразумение за асоцииране, сключено през 1996 г.

30. В рамките на това Споразумение за асоцииране Европейският съюз и Кралство Мароко са сключили няколко споразумения, включително Споразумението за либерализация на търговията от 2012 г.[40] и Споразумението за партньорство в областта на рибарството от 2006 г.[41]

31. Фронт Полисарио подава жалба за отмяна на Споразумението за либерализация на търговията от 2012 г., в резултат на което Съдът постановява решение Съвет/Front Polisario.

32. В първоинстанционното производство Общият съд установява, че Фронт Полисарио има процесуална легитимация, и отменя решението на Съвета, с което се одобрява сключването на Споразумението за либерализация на търговията от 2012 г., поради това че Съветът не е проверил дали производството на изнасяните за Европейския съюз продукти с произход от Западна Сахара не се извършва в ущърб на населението на тази територия[42].

33. При обжалването на решение Съвет/Front Polisario Съдът не разглежда нито допустимостта на основанията на Фронт Полисарио, нито извода по същество на Общия съд. Всъщност, като тълкува понятието „Кралство Мароко“, което обозначава територията, за която се прилага Споразумението за либерализация на търговията от 2012 г., Съдът стига до извода, че това споразумение не се прилага по отношение на територията на Западна Сахара[43]. Поради това жалбата на Фронт Полисарио е счетена за недопустима[44].

34. В точка 106 от решение Съвет/Front Polisario Съдът е счел, че „народът на Западна Сахара трябва да се разглежда като „трета страна“ по смисъла на принципа на относително действие на договорите“. Затова народът на Западна Сахара трябва да даде „съгласието“ си Споразумението за либерализация на търговията от 2012 г. да се прилага по отношение на Западна Сахара „и не е необходимо да се определя дали прилагането на споразумението би могло да ѝ навреди или, напротив, да я ползва“.

35. Сходни мотиви са изложени и в решение Western Sahara Campaign UK. В него Съдът приема, че приложното поле на Споразумението за партньорство в областта на рибарството от 2006 г., което също е част от структурата, създадена със сключеното с Мароко Споразумение за асоцииране[45], не включва територията на Западна Сахара или прилежащите ѝ води, тъй като понятието „Кралство Мароко“ не включва територията на Западна Сахара[46]. Съответно Съдът прави извод, че тълкуването на това споразумение в смисъл, че се прилага по отношение на Западна Сахара, би нарушило правото на самоопределение и принципа на относително действие на договорите.

40 ОВ L 241, 2012 г., стр. 4; наричано по-нататък „Споразумението за либерализация на търговията от 2012 г.“

41 ОВ L 141, 2006 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 8, стр. 219; наричано по-нататък „Споразумението за партньорство в областта на рибарството от 2006 г.“

42 Вж. в този смисъл решение от 10 декември 2015 г., Front Polisario/Съвет (T-512/12, EU:T:2015:953, т. 114 и 241).

43 Решение Съвет/Front Polisario, точка 82 и сл.

44 Решение Съвет/Front Polisario, точка 133.

45 Решение Western Sahara Campaign UK, точки 59—61.

46 Решение Western Sahara Campaign UK, точки 64 и 69.

B. Разглежданото споразумение и спорното решение

36. След решение Съвет/Front Polisario на Съда „Съветът упълномощи Комисията да започне преговори с Кралство Мароко за установяване, съгласно решението на Съда, на правно основание за предоставяне на предвидените в споразумението за асоцииране тарифни преференции на продуктите с произход от Западна Сахара“ [47].

37. Затова в спорното решение причините за сключването на новото споразумение са обяснени по следния начин:

„(4) От влизането в сила на споразумението за асоцииране продуктите с произход от Западна Сахара със сертифициран мароканси произход се внасят в Съюза, като се ползват от предвидените в съответните разпоредби на посоченото споразумение тарифни преференции.

(5) В [решение Съвет/Front Polisario] Съдът обаче уточнява, че споразумението за асоцииране обхваща единствено територията на Кралство Мароко, а не Западна Сахара, която е несамоуправляваща се територия.

(6) Важно е да се следи развилите се във времето търговски потоци да не бъдат нарушавани, като същевременно се установят подходящи гаранции за защита на международното право, включително правата на човека, и за устойчивото развитие на съответните територии. На 29 май 2017 г. Съветът упълномощи Комисията да започне преговори с Кралство Мароко за установяване, съгласно решението на Съда, на правно основание за предоставяне на предвидените в споразумението за асоцииране тарифни преференции на продуктите с произход от Западна Сахара. Споразумението между Европейския съюз и Кралство Мароко е единственото средство, с което може да се гарантира, че при вноса на продукти с произход от Западна Сахара те се ползват от притежаването на преференциален произход с оглед на факта, че мароканските органи са единствените, които могат да гарантират спазването на правилата, необходими за предоставянето на такива преференции“ [48].

38. Разглежданото споразумение е сключено на 25 октомври 2018 г. под формата на размяна на писма. То включва в Споразумението за асоцииране съвместна декларация, с която преференциалното тарифно третиране се разширява, така че да обхване продуктите с произход от територията на Западна Сахара.

39. Съвместната декларация гласи следното:

„1. Продуктите с произход от Западна Сахара, които подлежат на контрол от митническите органи на Кралство Мароко, се ползват със същите търговски преференции като преференциите, предоставени от Европейския съюз на продуктите, обхванати от споразумението за асоцииране.

2. Протокол № 4 се прилага mutatis mutandis с оглед на определянето дали посочените в параграф 1 продукти притежават статус на продукти с произход, включително по отношение на доказателствата за произход.

[47] Спорното решение, съображение 6. Вж. също Съвет, Резултати от заседанието на Съвета, 3544-то заседание на Съвета, Конкурентоспособност (вътрешен пазар, промишленост, научни изследвания и космическо пространство) (9716/17, 29 и 30 май 2017 г.), стр. 22.

[48] Спорното решение, съображения 4—6.

3. Митническите органи на държавите — членки на Европейския съюз, и на Кралство Мароко отговарят за прилагането на Протокол № 4 по отношение на тези продукти“ [49].

40. В писмата на Европейския съюз и на Кралство Мароко, представляващи част от разглежданото споразумение, изрично се отбелязва, че „споразумение[то] се сключва, без да се засягат съответните позиции на Европейския съюз относно статута на Западна Сахара и на Кралство Мароко относно посочения регион“.

41. Освен това в писмата се повтаря, че „[д]вете страни потвърждават отново подкрепата си за процеса в рамките на [ООН] и подкрепят усилията на Генералния секретар за постигането на окончателно политическо решение в съответствие с принципите и целите на Устава на [ООН] и въз основа на резолюциите на Съвета за сигурност“.

42. Разглежданото споразумение е одобрено от Европейския съюз със спорното решение.

43. В отговор на точка 106 от решение Съвет/Front Polisario съображения 7—10 от спорното решение съдържат следното обяснение:

„(7) Комисията оцени потенциалното въздействие на такова споразумение върху устойчивото развитие, по-специално с оглед на ползите и неблагоприятните последици от предоставените на продуктите от Западна Сахара тарифни преференции за засегнатия народ и последиците във връзка с използването на природните ресурси на съответните територии. Изключително трудно е да се измерят последиците от тарифните предимства по отношение на заетостта и използването на природните ресурси, тъй като те имат непряк характер. Също така не е лесно да се получи обективна информация в това отношение.

(8) От тази оценка обаче е видно, че като цяло ползите за икономиката на Западна Сахара от предоставянето на предвидените в споразумението за асоцииране тарифни преференции на продуктите с произход от Западна Сахара и по-специално мощният лостов ефект за икономиката и следователно за социалното развитие, който представлява то, надвишават посочените в процеса на консултации отрицателни последици, сред които е екстензивното използване на природните ресурси, по-специално на запасите от подпочвени води, за което са взети мерки.

(9) Направена е оценка, че разширяването на тарифните преференции, така че да обхванат продуктите с произход от Западна Сахара, като цяло ще има положително въздействие за засегнатия народ. Възможно е това въздействие да се запази и дори да се увеличи в бъдеще. Оценката показва, че разширяването на тарифните преференции, така че да обхванат продуктите от Западна Сахара, може да насърчи условията за инвестиции и да благоприятства за бърз и значителен подем, който да бъде от полза за местната заетост. Съществуването в Западна Сахара на икономически и производствени дейности, за които би било от най-голям интерес да се възползват от предвидените в споразумението за асоцииране тарифни преференции, показва, че непредоставянето на тарифни преференции би възпрепятствало в значителна степен износа от Западна Сахара, и по-специално износа на рибни и селскостопански продукти. Направена е

[49] Съвместна декларация към Споразумението за асоцииране (ОВ L 34, 2019 г., стр. 4). Премахната бележка под линия.

оценка, че предоставянето на тарифните преференции би трябвало да има и положително въздействие върху развитието на икономиката на Западна Сахара, като окаже стимулиращ ефект върху инвестициите.

(10) Предвид съображенията относно съгласието в решението на Съда, Комисията, във връзка с Европейската служба за външна дейност [(наричана по-нататък „ЕСВД“)], е предприела всички разумни и възможни мерки при настоящите обстоятелства, за да осигури, че засегнатият народ е взел адекватно участие и е дал съгласието си за споразумението. Бяха проведени широки консултации и мнозинството от участвалите в тях социално-икономически и политически заинтересовани лица се произнесоха в полза на разширяването на тарифните претенции на споразумението за асоцииране, така че да обхванат Западна Сахара. Тези, които отхвърлят разширяването основно считат, че такова споразумение ще затвърди позицията на Мароко на територията на Западна Сахара. Нищо обаче в съдържанието на това споразумение не позволява да се счита, че с него би се признал суверенитетът на Мароко над Западна Сахара. Впрочем Съюзът ще продължава да полага още по-големи усилия за подкрепа на започналия и продължаващ под егидата на Обединените нации процес за мирно разрешаване на спора“.

Г. Обжалваното съдебно решение

44. На 27 април 2019 г. Фронт Полисарио подава жалба с искане за отмяна на спорното решение.

45. На 29 септември 2021 г. Общият съд постановява обжалваното решение, с което отменя спорното решение [50].

46. По допустимостта на жалбата Общият съд отхвърля двете основни твърдения на Съвета за липса на процесуална правоспособност и процесуална легитимация на Фронт Полисарио за спорното решение [51].

47. Що се отнася до съществото на жалбата, Общият съд отхвърля първото основание на Фронт Полисарио за отмяна, което се отнася до твърдяната липса на компетентност на Съвета да приеме спорното решение [52]. Обратно, той уважава третото основание на Фронт Полисарио за отмяна, което се отнася до задължението на Съвета да спазва произтичащите от съдебната практика изисквания относно правото на самоопределение и принципа на относително действие на договорите [53]. Общият съд не разглежда другите основания за отмяна, изтъкнати от Фронт Полисарио.

[50] Този съд обаче решава също да запази правните последици на спорното решение за период, не по-дълъг от срока по член 56, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, или, ако в този срок бъде подадена жалба пред Съда, до обявяването на решението на Съда по нея. Обжалваното съдебно решение, точка 396.

[51] Обжалваното съдебно решение, точки 79—114 и 133—238.

[52] Обжалваното съдебно решение, точки 240—250.

[53] Обжалваното съдебно решение, точки 251—396.

Д. Процедурата пред Съда

48. С подадени съответно на 14 декември 2021 г. и 16 декември 2021 г. жалби Комисията и Съветът искат от Съда да отмени изцяло обжалваното съдебно решение, да се произнесе по повдигнатите въпроси, да отхвърли първоинстанционната жалба и да осъди Фронт Полисарио да заплати съдебните разноски. При условията на евентуалност тези институции искат от Съда да остави в сила последиците на обжалваното съдебно решение за период от 12 месеца, считано от датата на обявяване на решението му.

49. Тези искания се поддържат от Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural и от белгийското, испанското, френското, унгарското, португалското и словашкото правителство.

50. В заседание на 23 и 24 октомври 2023 г. са изслушани устните становища на Комисията, Съвета, Фронт Полисарио, Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural и белгийското, френското, испанското и унгарското правителство.

III. Анализ

А. По тълкуването на международното право

51. В сравнение с правната система на Съюза или с правните системи на неговите държави членки международното право представлява не толкова компактна и — от гледна точка на установяването на еднаквия смисъл на нормите ѝ — много по-децентрализирана система.

52. Макар да има собствена система от правни източници [54] и някои общоприети правила за тълкуване [55], международното право няма един краен тълкувател, чиито тълкувания да обвързват всички участници в системата [56].

53. В това отношение при тълкуването на съдържанието на нормите на международното обичайно право, считани за част от правната система на Съюза, институциите на Съюза, включително съдилищата му, не са ограничени от различните тълкувания на тези норми от други субекти на международното право [57].

[54] Според член 38, параграф 1 от Статута на Международния съд източниците на международното право са договорите и конвенциите, обичаят, общите принципи на правото и съдебните решения и доктрината. Вж. също, най-общо, *Shaw*, M.N. International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 69 sq.

[55] Членове 31—33 от Виенската конвенция за правото на договорите, съставена във Виена на 23 май 1969 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 1155, стр. 331) (наричана по-нататък „ВКПД"), установяват правила за тълкуването на международните договори. Някои от тези правила могат да се разглеждат като кодификация на международното обичайно право. От друга страна, международното обичайно право изисква от тълкувателя първо да установи дали дадено правило представлява обичай, а след това да тълкува неговото значение в конкретно положение. За тази цел е необходимо да се установят практиката и opinio juris на държавите. Така обичаят все пак може да придобие различен смисъл в система, в която липсва един авторитетен тълкувател. Относно разликата между вземането на *решение*, че дадено правило представлява норма на международното обичайно право, и последващото *тълкуване* на съдържанието на това правило, вж. *Merkouris*, P. Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle. — In: *Merkouris*, P., A., Follesdal, G.Ulfstein, P. *Westerman* (eds.). The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence, Cambridge, Cambridge University Press, 2023, p. 136.

[56] Според член 38, параграф 1, буква г) от Статута на Международния съд съдебните решения, включително и решенията на самия този съд, са само едно от помощните средства за установяване на международноправните норми.

[57] За примери за различно тълкуване на международното право, вж. *Roberts*, A. Patterns of difference and dominance. — In: *Roberts*, A. Is international law international?, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 232 sq.

54. Въпреки това при тълкуването на значението на международното право за целите на правния ред на Съюза Съдът следва да установи дали на международноправно равнище е постигнато определено ниво на консенсус относно значението на дадена норма. Това според мен произтича от ангажимента на Европейския съюз да допринася за стриктното спазване и развитието на международното право, както предвижда член 3, параграф 5 ДЕС.

55. Също както институциите на Съюза не са обвързани от тълкуването на международното право, дадено от други субекти на този правен ред, така тълкуването, което Съдът приема по отношение на международноправна норма, е обвързващо само в рамките на правната система на Съюза. Все пак, когато определя значението на международноправна норма, е важно Съдът да има предвид, че даденото от него тълкуване има последици на плоскостта на международното право и допринася за създаването на обичай и тълкуването на смисъла му [58].

56. Тълкуването на международното право в правната система на Съюза повдига и въпроса за отношенията между съдилищата на Съюза и политическите институции на Съюза, когато става въпрос за тълкуване какви задължения налага на Европейския съюз международното право.

57. В областта на външната политика политическите институции на Европейския съюз разполагат с широки правомощия [59]. Към тях спада и възможността за вземане на решение за сключване на международно споразумение с друга държава, а следователно и на решение за евентуално разширяване на прилагането на такова споразумение по отношение на трета територия. Съдът не може да постави под въпрос този избор.

[58]. Когато обаче се взема политическо решение относно отношенията с трета държава или територия, Съдът не само е компетентен да провери дали външните отношения на Европейския съюз са в съответствие с наложените от Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС конституционни изисквания, но и дори е длъжен да го направи [60].

59. В решение Air Transport Association of America и др. Съдът е отбелязал, че „както предвижда член 3, параграф 5 ДЕС, Съюзът допринася за стриктното спазване и развитието на международното право. Следователно при приемането на всеки акт Съюзът е длъжен да спазва изцяло международното право, включително международния обичай, който обвързва институциите на Съюза“ [61].

[58] Вж. в това отношение *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, vol. 12, 2013, p. 218, и *Odermatt*, J. The European Union's role in the making and confirmation of customary international law. — In: *Lusa Bordin*, F., A. Müller, F. *Pascual*-Vives (eds). The European Union and Customary International Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2023, 74—75.

[59] Вж. в това отношение решения от 21 декември 2016 г., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, т. 24), и от 9 юни 2022 г., Préfet du Gers и Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, т. 99) (в които Съдът приема, че при осъществяването на външните отношения институциите на Съюза разполагат с широки по обхвата си правомощия за политически решения, което по необходимост води до вземането на решения от политическо естество).

[60] Затова считам, че дори в областта на общата външна политика и политика на сигурност, в която компетентността на Съда е ограничена, не може да се изключи компетентността му да контролира дали действията на Съюза са в съответствие с основните права. Вж. в този смисъл заключението ми по съединени дела KS и KD/Съвет и др. и Комисия/KS и KD (C-29/22 P и C-44/22 P, EU:C:2023:901, т. 115—120). Тези дела все още са висящи пред Съда.

[61] Вж. решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 101) (наричано по-нататък „решение Air Transport Association of America и др.“).

60. Ето защо при упражняването на конституционните си правомощия да гарантира принципа на правовата държава в Европейския съюз Съдът трябва да прецени дали със сключването на международно споразумение институциите на Съюза са нарушили правата, които нормите на международното обичайно право предоставят на неговите субекти.

61. Това изисква Съдът да даде тълкуване на съдържанието на релевантните норми на обичайното право. В положение, при което е налице единно opinio juris относно *съществуването* на правно задължение (като задължението за признаване на правото на самоопределение на НСТ), но не и относно точното му *съдържание*, правомощията на политическите институции на Съюза в областта на външните отношения изискват Съдът да се съобрази с даденото от тези институции тълкуване.

Б. Обхватът на настоящото производство по обжалване и структура на настоящото заключение

62. Въпросът, с който е сезиран Съдът в рамките на настоящото производство по обжалване, по същество се отнася до следното: дали спорното решение е позволявало да се сключи с Кралство Мароко споразумение, чийто обхват включва територията на Западна Сахара, в нарушение на международното обичайно право, по-конкретно правото на самоопределение и на принципа на относително действие на договорите, както са тълкувани от Съда в решения Съвет/Front Polisario и Western Sahara Campaign UK?[62]

63. При отговора на този въпрос е важно да се има предвид, че въпросът *дали* Европейският съюз може да влиза в отношения с територията на Западна Сахара не се включва в обхвата на настоящото производство по обжалване[63]; този елемент, който Общият съд е отхвърлил в първоинстанционното производство, не е бил предмет на насрещна жалба[64].

64. Следователно въпросът, с който е сезиран Съдът, се ограничава до констатациите на Общия съд при анализа на третото основание на Фронт Полисарио. В това отношение Общият съд приема, че спорното решение нарушава правото на самоопределение и принципа на относително действие на договорите, доколкото Съдът е дал тълкуване на

[62] В контекста на доводите, с които се оспорва основателността на третото основание, изтъкнато от Фронт Полисарио, Общият съд приема, че за да оспори валидността на спорното решение, тази страна може да се позове на решение Съвет/Front Polisario и възприетото в него тълкуване на правото на самоопределение и на принципа на относително действие на договорите. Вж. обжалваното съдебно решение, точка 297.

[63] Според мен този въпрос също е неоснователен, тъй като трябва да има възможност Европейският съюз да влиза в договорни отношения с определени територии, към които има легитимен интерес, без непременно да засяга така безпристрастността на Европейския съюз или на неговите държави членки по отношение на статута на тези територии. В доктрината тази двояка политика се определя като насочена към отваряне на „политическо и правно пространство“, в което наличието на договорни обвързаности не означава признаване; вж. *Fischer*, S. The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia. — European Institute for Security Studies (1—2 December 2010), p. 3, и *Coppieters*, B. Engagement without recognition. — In: *Vosioka*, G., J. *Doyle*, E. Newman. Routledge Handbook of State Recognition, London, Routledge, 1. ed., 2019, 243—244 (който описва как подходът на Съюза към спорни територии следва формулата „непризнаване и договорни обвързаности“ или „договорни обвързаности без признаване“). За практически пример на този подход, що се отнася до конфликта относно Абхазия, вж. Съвет за сътрудничество ЕС—Грузия, 14-о заседание от 12 декември 2023 г. (UE-GE 4651/1/13), точка 4.

[64] Вж. в този смисъл обжалваното съдебно решение, точки 187—189 и 240—250.

тези правила в решение Съвет/Front Polisario. Други аспекти, свързани с тези правила, са били повдигнати отделно в първоначалната жалба, но Общият съд не ги е разгледал, тъй като е приел, че третото основание на жалбата следва да се уважи [65].

65. Ето защо настоящите жалби не позволяват на Съда да тълкува значението за отношенията между Европейския съюз и Мароко на правото на самоопределение на народа на Западна Сахара извън това, което е предмет на решение Съвет/Front Polisario.

66. Въпреки това, тъй като някои от повдигнатите с настоящите жалби въпроси са тясно свързани с тези, които остават висящи пред Общия съд [66], ще се спра накратко и на тях.

67. Анализът ми е структуриран по следния начин. В началото ще обясня защо смятам, че Фронт Полисарио има процесуална легитимация да заведе настоящото дело (раздел B). След това ще анализирам делото по същество и ще покажа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е уважил третото основание на Фронт Полисарио (раздел Г). За тази цел първо ще направя тълкуване на решения Съвет/Front Polisario и Western Sahara Campaign UK, за да изясня точно кои части от тези решения са релевантни за настоящите жалби (раздел Г.1). Второ, ще обясня защо констатацията на Общия съд относно липсата на съгласие по смисъла на относителното действие на договорите е неправилна и защо следователно този съд неправилно е приел, че спорното решение е в нарушение на международното право, както е тълкувано в решение Съвет/Front Polisario (раздел Г.2). След това ще анализирам дали със сключването на разглежданото споразумение от Съвета територията на Западна Сахара се третира като отделна и различна територия в съответствие с тълкуването от Съда на съдържанието на правото на самоопределение в решение Съвет/Front Polisario по отношение на тази територия (раздел Г.3). Накрая ще подчертая накратко произтичащите от правото на самоопределение задължения, които не са разгледани в обжалваното съдебно решение, но въпреки това обвързват Европейския съюз в отношенията му с територията на Западна Сахара (раздел Д), след което ще завърша с последиците от заключението ми (част IV).

[65] В първоинстанционното производство Фронт Полисарио изтъква общо десет основания в подкрепа на жалбата си, но в обжалваното съдебно решение са разгледани само първото и третото от тях. Останалите осем основания също повдигат въпроси в областта на международното право, сред които по-конкретно спазването на международното хуманитарно право (второто основание), правото на самоопределение (седмото основание), относителното действие на договорите (осмото основание), правото в областта на международната отговорност (десетото основание), както и въпроси относно правото на Съюза като защитата на оправданите правни очаквания и пропорционалността (петото и шестото основание). Тъй като Общият съд не е разгледал тези основания в обжалваното решение, те са изключени от обхвата на настоящото производство по обжалване.

[66] Тези въпроси присъстват пряко или непряко и в жалбите, на които се основават определенията от 19 юли 2018 г., Front Polisario/Съвет (T-180/14, непубликувано, EU:T:2018:496) (относно протокол за определяне на възможностите за риболов в прилежащите към Западна Сахара води); от 30 ноември 2018 г., Front Polisario/Съвет (T-275/18, непубликувано, EU:T:2018:869) (отнасящо се до споразумение с Кралство Мароко в областта на въздухоплаването); и от 8 февруари 2019 г., Front Polisario/Съвет (T-376/18, непубликувано, EU:T:2019:77) (отнасящо се до решение на Съвета, с което се разрешава започването на преговори по споразумение за партньорство в областта на рибарството с Кралство Мароко в светлината на решение Western Sahara Campaign UK).

B. Допустимост и възможност за позоваване на международното обичайно право пред съдилищата на Съюза

1. Статут

68. Според мен правото на Фронт Полисарио да подаде жалбата за отмяна по настоящото дело може да се изведе от правния статут на народа на Западна Сахара по международното публично право, обвързващо Европейския съюз. Именно този народ може да твърди, че е пряко и лично засегнат от спорното решение.

69. Народът на Западна Сахара има право на самоопределение, признато от Съда като принцип на задължителното за Европейския съюз международно обичайно право [67].

70. Това право, както по същество обяснява Общият съд [68], съществува дори при липсата и преди акта на ефективното му упражняване. Целта му, наред с другото, е да даде възможност на този народ да избере своето политическо бъдеще.

71. Ето защо, след като има права по международното право, народът на Западна Сахара притежава също (най-малкото като производно право) правосубектност по това право [69].

72. В решение Венесуела/Съвет (Засягане на трета държава) [70] Съдът потвърждава, че субектите, които притежават правосубектност по международното право, могат да имат процесуална легитимация пред съдилищата на Съюза, ако са пряко и лично засегнати от акт на институциите на Съюза [71].

73. Това ме насочва към произтичащите от член 263, четвърта алинея ДФЕС изисквания за пряко и лично засягане.

74. Като колектив и следователно като самоопределяща се единица народът на Западна Сахара е пряко засегнат от спорното решение [72].

67 Вж. решение Съвет/Front Polisario, точки 88—89, и решение Western Sahara Campaign UK, точка 63. Относно тези решения, вж. точка 96 и сл. от настоящото заключение.

68 Вж. в този смисъл точки 295 и 360 от обжалваното съдебно решение.

69 Вж. например *Weller*, M. Escaping the self-determination trap. Leiden: Nijhoff, 2008, 16—17, и бележка 15 („Самоопределящите се субекти, намиращи се под действителна колониална зависимост, имат правосубектност още преди да са извършили акта на самоопределение, те имат право на териториално единство, право срещу тях да не се използват сила и репресивни мерки, могат да се борят чрез националноосвободително движение и евентуално да получават международна подкрепа в борбата си. Те могат също така да прилагат едностранно правото на международните въоръжени конфликти вместо много по-ограниченото право на вътрешните въоръжени конфликти, което се прилага за вътрешните спорове“), и *Knoll*, B. The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 124) (според когото „даден субект е правен, доколкото правилата на международноправната система се отнасят до него“).

70 Решение от 22 юни 2021 г. (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 Решение от 22 юни 2021 г., Венесуела/Съвет (Засягане на трета държава) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 34).

72 Както посочва Общият съд в точка 144 от обжалваното решение, съгласно постоянната съдебна практика условието физическото или юридическото лице да е пряко засегнато от обжалваното решение, предвидено в член 263, четвърта алинея ДФЕС, изисква съчетанието на два кумулативни критерия. На първо място, оспорената мярка на Съюза трябва пряко да поражда последици за правното положение на частноправните субекти. На второ място, тя не трябва да оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е чисто автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер. Вж. също решение от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет (C-348/20 P, EU:C:2022:548, т. 43).

75. Първо, това решение се отнася до територия, по отношение на която народът на Западна Сахара има право на самоопределение. Следователно то по необходимост засяга правата, които този народ има по отношение на тази територия, включително правото да използва нейните природни ресурси. Следователно спорното решение засяга правния статут на народа на Западна Сахара.

76. Второ, задължението за предоставяне на преференциално третиране на продуктите с произход от Западна Сахара обвързва Европейския съюз, без да е необходим дискреционен акт в допълнение към спорното решение. Следователно спорното решение засяга правния статут на народа на Западна Сахара пряко.

77. Този народ е засегнат от спорното решение също и лично.

78. Той е единственият народ, на който е признато правото на самоопределение по отношение на територията на Западна Сахара. Следователно, в това положение този народ се разграничава от всеки друг субект [73].

79. За разлика обаче от Венесуела или от която и да е друга държава, на която би могло да се признае процесуална легитимация пред Съда, народът на Западна Сахара няма избран или друг признат представител [74].

80. Как този народ, който няма избран или колективно признат представител, може да защити колективното си право на самоопределение пред съдилищата на Съюза? [75]

81. Фронт Полисарио не е признат за „*представителя*“ на народа на Западна Сахара нито от ООН [76], нито от Европейския съюз [77].

[73] Следователно строгото условие за лично засягане, произтичащо от решение от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия (25/62, EU:C:1963:17, стр. 107), е изпълнено.

[74] Донякъде подобен въпрос е избегнат в спора, по който е постановено решение от 22 юни 2021 г., Венесуела/Съвет (Засягане на трета държава) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), тъй като при завеждането на това дело пред Общия съд Боливарска република Венесуела се намира в разгара на борба между конкуриращите се претенции на г-н Nicolás Maduro и г-н Juan Guaidó да представляват тази държава, като държавите членки са разделени по въпроса кой може да изпълнява функциите на президент на Боливарска република Венесуела. Въпреки това не се е наложило Съдът да разглежда въпроса кой има правоспособността да вземе решение за воденето на съдебни дела от името на тази република, тъй като през януари 2021 г. Съветът публикува заключение, с което разрешава това безизходно положение в полза на г-н Nicolás Maduro. Вж. Съвет на Европейския съюз, Заключения на Съвета относно Венесуела (25 януари 2021 г., 5582/21).

[75] В съдебното заседание Комисията изрази позицията, че никоя от 60-те организации, НПО, федерации на земеделски производители, избрани представители на местната власт, земеделски организации или други участници в консултациите няма процесуална легитимация по отношение на спорното решение.

[76] В това отношение съм съгласна с позицията на Съвета и Комисията, според която фактът, че в Резолюция 34/37 на Общото събрание на ООН от 21 ноември 1979 г., „Въпросът за Западна Сахара“, Фронт Полисарио е посочен като *представителя* на народа на Западна Сахара, сам по себе си не е достатъчен, за да се докаже твърдението, че ООН и международната общност действително са признали това му качество.

[77] Срвн. положението на това движение с ролята на палестинската администрация на Западния бряг и Ивицата Газа, която съгласно „условията на израелско-палестинското временно споразумение от 28 септември 1995 г. за Западния бряг и Ивицата Газа […] може да сключва международни споразумения в полза на палестинската администрация […] в някои области“. Вж. Предложение за решение на Съвета относно сключването от Европейската общност на Евро-средиземноморското временно споразумение за асоцииране в областта на търговията и сътрудничеството между Европейската общност, от една страна, и Организацията за освобождение на Палестина (ООП), действаща в полза на палестинската администрация на Западния бряг и Ивицата Газа (представено от Комисията) (COM(97) 51 окончателен).

82. Фронт Полисарио е самопровъзгласило се освободително движение [78], възникнало, за да се бори за определен бъдещ модел на управление на територията на Западна Сахара, а именно за *независимост* на тази територия от Кралство Мароко и създаване на *суверенна* и самостоятелна сахравска държава [79].

83. Той обаче никога не е бил избиран от народа на Западна Сахара да изпълнява тази роля, нито пък може да се установи със сигурност, че Фронт Полисарио има подкрепата на (мнозинството от този) народ [80].

84. Както обясних в точка 9 от настоящото заключение, упражняването на правото на самоопределение има три възможни резултата, като образуването на независима държава е само един от тях. Следователно признаването на Фронт Полисарио за *представителя* на народа на Западна Сахара не би било в съответствие с неутралната позиция на Европейския съюз по отношение на резултата от процеса на самоопределение [81].

85. Такова признаване не би могло да се извърши и от Съда, тъй като би противоречало на външнополитическото решение на Европейския съюз и на държавите членки да не признават Фронт Полисарио за субект с особен статут [82].

86. При все това, дори да не е изключителен представител, не може да се отрече, че Фронт Полисарио е участник в провеждания под егидата на ООН процес за самоопределяне на територията на Западна Сахара и че в този процес той може да бъде възприеман като отразяващ интересите и желанията на (поне) част от народа на Западна Сахара.

78 Фронт Полисарио обаче никога не е бил назоваван като „народноосвободително движение“ нито от ООН, нито от Европейския съюз и неговите държави членки. Относно статута и правомощията на едно „народноосвободително движение“, вж. *Crawford*, J. Brownlie's Principles of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, 9. ed., 2019, p. 113, който обяснява, че политическите субекти, признати за освободителни движения, имат някои юридически права и задължения, включващи, наред с другото, способността да сключват обвързващи международни споразумения с други международни юридически лица и правото да участват в работата на ООН като наблюдатели, като това право е изрично предоставено с различни резолюции на Общото събрание.

79 Вж. в този смисъл точки 6 и 104 от обжалваното съдебно решение. Вж. също преамбюла и членове 1, 24, 32, 46, 144 и 146 от „конституцията“ на САДР. В член 32 от нея се посочва по-специално, че „до пълното възстановяване на националния суверенитет Frente POLISARIO е политическата рамка, която обединява и мобилизира в политическо отношение народа сахрави да изразява своите стремежи и законни права на самоопределение и независимост, да защитава националното си единство и да завърши изграждането на своята независима сахравска държава“.

80 Ако се направи аналог с организацията на западното демократично общество, Фронт Полисарио в най-добрия случай би представлявал една от политическите партии, които се борят за мандат във все още несформирано правителство. Неизбрана партия обаче не би могла да представлява това правителство.

81 Изглежда, настоящата позиция на Европейския съюз е, че политическият процес по въпроса за Западна Сахара следва да има за цел постигането на „справедливо, реално, прагматично, трайно и взаимноприемливо политическо решение […], основано на „компромис“; вж. Съвместна декларация на Европейския съюз и Мароко за 14-то заседание на Съвета за асоцииране (27 юни 2019 г.), точка 13, достъпна на адрес: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/.

82 Вж. по аналогия решение от 21 декември 2016 г., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, т. 24) (в което Съдът приема, че осъществяването на външните отношения изисква политически решения, за които Европейският съюз трябва да може свободно да реши какъв вид третиране да предостави на трети държави).

87. Освен това този субект притежава 20 % от територията на Западна Сахара и така упражнява ефективен контрол върху тази територия и живеещите на нея хора [83]. Следователно Фронт Полисарио има интерес да защитава целостта на територията на Западна Сахара в съответствие с гарантираното право на самоопределение на народа на тази територия [84].

88. Ето защо според мен, щом подава жалби пред съдилищата на Съюза — целящи да се гарантира, че отношенията на Европейския съюз с територията на Западна Сахара не нарушават правата, които международното обичайно право признава на народа на Западна Сахара — Фронт Полисарио следва да се признае поне за *частичен* представител на този народ [85].

89. В противен случай народът на Западна Сахара, който в сегашното си състояние не може нито напълно да се идентифицира с, нито да има само един или признат представител, би бил лишен от възможността да упражнява пред съдилищата на Съюза правата, които колективно черпи от частта от международното публично право, спадаща към правото на Съюза [86].

90. Този резултат би бил несъвместим с принципите на правовата държава — ценност, закрепена в член 2 ДЕС [87] и представляваща един от конституционните стълбове на Европейския съюз [88].

91. Затова предлагам на Съда да потвърди констатацията на Общия съд за допустимост на първоинстанционната жалба, макар и с други мотиви.

2. Позоваване на международното обичайно право пред съдилищата на Съюза

92. В жалбите си Комисията и Съветът, позовавайки се на решение Air Transport Association of America и др., поддържат също, че Фронт Полисарио не може да се позовава на международното обичайно право пред съдилищата на Съюза, за да оспори валидността на спорното решение.

[83] Относно последиците от ефективния контрол, вж. Консултативно становище от 21 юни 1971 г., Правни последици за държавите от продължаващото присъствие на Южна Африка в Намибия (Африкански югозапад) въпреки Резолюция 276 (1970) на Съвета за сигурност (CIJ, Recueil 1971, стр. 16, т. 118) (в което се посочва, че „физическият контрол върху дадена територия, а не суверенитетът или легитимността на правото на собственост, е основата на отговорността на държавата за актове, засягащи други държави“).

[84] Вж. във връзка с това Резолюция 1514 (XV) на Общото събрание на ООН, *Декларация за предоставяне на независимост на колониалните страни и народи* (14 декември 1960 г.) (в която се заявява, че „всяко действие, насочено към частично или пълно нарушаване на националното единство и териториалната цялост на дадена държава, е несъвместимо с целите и принципите на Устава [на ООН]“).

[85] Той обаче следва да бъде признат само доколкото действително се стреми да представлява интересите на (част от) народа на Западна Сахара. Вж. по аналогия решение от 21 септември 2023 г., China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products и др./Комисия (C-478/21 P, EU:C:2023:685, т. 67) (в което статутът на „представително сдружение“ се обуславя от наличието на общи и колективни интереси на вносителите или износителите в трета държава, както и от липсата на намеса от трета държава).

[86] Вж. по аналогия решение от 22 юни 2021 г., Венесуела/Съвет (Засягане на трета държава) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 34) (с което се признава статут на „юридическо лице“ на трета държава, тъй като в противен случай тази държава не би била в състояние да защити своите интереси, когато правата ѝ са били нарушени).

[87] Вж. в този смисъл решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:97, т. 127 и 128), и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет (C-157/21, EU:C:2022:98, т. 192 и 193).

[88] Вж. в този смисъл решение от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166, т. 23).

93. Не съм съгласна. Според мен Съдът може да упражни правомощието си за съдебен контрол по отношение на частта от международното право, която обвързва Европейския съюз, за да прецени съвместимостта на спорното решение за сключване на разглежданото международно споразумение. Народът на Западна Сахара е пряко и лично засегнат от това решение, което може да наруши правата му, произтичащи от принципите на международното обичайно право.

94. С разглеждането на настоящото дело Съдът не се превръща, както се твърди, в международен съд. Напротив, Съдът има конституционно задължение да гарантира, че при прилагането на Договорите институциите на Съюза не нарушават правния ред. Съгласно член 3, параграф 5 ДЕС този правен ред включва международното обичайно право и закрепените в Устава на ООН принципи. Още повече, не съществува друга юрисдикция, която да може да разгледа това оспорване.

95. Доколкото засегнатите принципи на международното обичайно право са достатъчно ясни, за да може Съдът да прецени дали Съветът не е имал право да сключи разглежданото международно споразумение с приемането на спорното решение, Фронт Полисарио може да се позове на тези международноправни норми пред Съда.

Г. Общият съд неправилно е приел за основателно третото основание на Фронт Полисарио

1. Тълкуване на решение Съвет/Front Polisario

96. Следва да припомня, че обхватът на настоящото производство по обжалване включва единствено въпроса дали спорното решение е в нарушение на тълкуването на правото на самоопределение и принципа на относително действие на договорите, дадено от Съда в решение Съвет/Front Polisario. Следователно е необходимо да се прецени какво точно е приел Съдът в това решение.

97. Като прави извод, че разглежданото споразумение не се прилага за територията на Западна Сахара, Съдът излага следните съображения.

98. Той потвърждава, че територията на Западна Сахара представлява НСТ по смисъла на член 73 от Устава на ООН[89]. След това отбелязва, че всяка НСТ има право на самоопределение, което е „противопоставимо на всички, и един от основните принципи на международното право“[90]. Затова Съдът приема, че правото на самоопределение е част от нормите на международното публично право, приложими в отношенията между Европейския съюз и Кралство Мароко, които съдилищата на Съюза трябва да вземат предвид[91].

[89] Решение Съвет/Front Polisario, точка 93.

[90] Решение Съвет/Front Polisario, точка 88 и цитираната съдебна практика. Съдът се позовава на Консултативното становище относно Западна Сахара, точки 54—56, и на решение на Международния съд от 30 юни 1995 г., Източен Тимор (Португалия с/у Австралия) (CIJ Recueil 1995, стр. 90, т. 29).

[91] Решение Съвет/Front Polisario, точка 89.

99. Съгласно Устава на ООН НСТ има „отделен и различен статут“ [92]. Поради това Общият съд заключава, че понятието „Кралство Мароко“ не може да се тълкува в смисъл, че включва територията на Западна Сахара в приложното поле на Споразумението за асоцииране [93].

100. По-нататък Съдът приема, че едно международно споразумение може да обвързва определена държава по отношение на друга територия, ако такова намерение личи от самия договор или е установено по друг начин [94]. Той обаче смята, противно на констатациите на Общия съд, че не може да се направи извод, че Споразумението за асоцииране може да се тълкува в смисъл, че мълчаливо предвижда да се прилага за територията на Западна Сахара [95].

101. След това Съдът се спира на принципа на относително действие на договорите. Според него този принцип представлява принцип на общото международното право и е кодифициран в член 34 от Виенската конвенция за правото на договорите (наричана по-нататък „ВКПД“) [96]. Според този принцип международните договори не трябва нито да увреждат, нито да облагодетелстват трети страни без тяхно съгласие [97].

102. И накрая, в точка 106 от решение Съвет/Front Polisario, което е предмет на обсъждане по настоящото дело, Съдът постановява, че „народът на Западна Сахара трябва да се разглежда като „трета страна“ по смисъла на принципа на относително действие на договорите“. Следователно народът на Западна Сахара трябва да даде „съгласие“ Споразумението за либерализация на търговията от 2012 г. да се прилага за територията на Западна Сахара. При това „не е необходимо да се определя дали прилагането на споразумението би могло да ѝ навреди или, напротив, да я ползва“ [98].

103. Като се има предвид, че не е доказано, че народът на Западна Сахара е дал съгласието си да бъде засегнат от Споразумението за асоцииране, Съдът стига до извода, че би било в противоречие с правото на самоопределение и с принципа на относително действие на договорите това споразумение да се тълкува като приложимо за територията на Западна Сахара [99].

104. Какви правила могат да бъдат екстраполирани от тези констатации на Съда?

92 Решение Съвет/Front Polisario, точка 90. Като прави този извод, Съдът се позовава на Резолюция 2625 (XXV) от 24 октомври 1970 г., „Декларация относно принципите на международното право, свързани с приятелските отношения и сътрудничеството между държавите в съответствие с Устава на ООН“.

93 Решение Съвет/Front Polisario, точка 92.

94 Решение Съвет/Front Polisario, точка 98.

95 Решение Съвет/Front Polisario, точка 99. За критика на анализа на Съда в решение Съвет/Front Polisario относно липсата на намерение на Европейския съюз и Кралство Мароко по отношение на Споразумението за либерализация на търговията от 2012 г., вж. *Kassoti*, E. The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments. — European Law Review, vol. 43(5), p. 746 sq., която счита, че намерението на страните да включат Западна Сахара е било ясно още при обстоятелствата по делото.

96 Виенска конвенция за правото на договорите, сключена във Виена на 23 май 1969 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 1155, стр. 331).

97 Решение Съвет/Front Polisario, точка 100.

98 Решение Съвет/Front Polisario, точка 106.

99 Решение Съвет/Front Polisario, точка 106. По този начин Съдът обобщава констатациите си и в решение Western Sahara Campaign UK (т. 63).

105. По отношение на правото на самоопределение Съдът изяснява два въпроса. Първо, той приема, че правото на самоопределение е норма на международното обичайно право, която се прилага erga omnes и следователно обвързва Европейския съюз. Второ, Съдът счита, че правото на самоопределение изисква Западна Сахара да бъде третирана като отделна от Кралство Мароко територия.

106. Съдът не разглежда съдържанието на правото на самоопределение[100]. Той обаче отбелязва, че народът на Западна Сахара, който има право на самоопределение по отношение на НСТ Западна Сахара, трябва да даде своето „*съгласие*“ за споразумение, което се предвижда да се прилага за тази територия.

107. Дали Съдът е стигнал до този извод въз основа на правото на самоопределение? Според мен отговорът е отрицателен. Той извежда изискването за съгласие от правилата за относителното действие на договорите, по-конкретно чрез позоваване на член 34 от ВКПД.

108. Европейският съюз не е страна по ВКПД и нормите ѝ не го обвързват. Съдът обаче тълкува член 34 от ВКПД като израз на обичайна норма на международното право[101], която обвързва Съюза в действията му[102].

109. Член 34 от ВКПД предвижда, че договорът не създава задължения или права за трета държава без нейното съгласие за това. Въпреки че тази разпоредба се отнася до съгласието на „държави“, Съдът приема, че същото правило се прилага и по отношение на НСТ[103].

110. Въпреки че би могло да се твърди, че тази констатация представлява тълкуването от Съда на принципа на относително действие на договорите, от гледна точка на международното право не може само по себе си да се изключи, че член 34 от ВКПД може да се прилага и за НСТ като „трета страна“[104].

111. Това обаче не решава въпроса *как*, *ако изобщо е възможно*, НСТ като Западна Сахара може да даде съгласие да бъде обвързана с международно споразумение.

112. В решение Съвет/Front Polisario Съдът не разглежда този въпрос. Той само обяснява, че в действителност народът на Западна Сахара не е изразил съгласието си да бъде обвързан с международно споразумение между Европейския съюз и Кралство Мароко.

[100] Вж. в този смисъл също *Molnar*, T. The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind? — In: *Merkouris*, P., A. Follesdal, G. Ulfstein, P. Westerman (eds). The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence, Cambridge, Cambridge University Press, 2023, 14—15 (според когото „Съдът на Европейския съюз се е въздържал от същинско тълкуване на правото на самоопределение“).

[101] Вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2010 г., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, т. 44 и 52), и решение Съвет/Front Polisario, т. 100 (в което се посочва, че член 34 от ВКПД представлява „конкретен израз“ на принципа на относително действие на договорите). За пример, в който Съдът приема, че ВКПД не отразява международното обичайно право, вж. решение от 16 юни 1998 г., Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, т. 59).

[102] От съдебната практика следва, че международното обичайно право обвързва Европейския съюз. Вж. например решение Air Transport Association of America и др., точка 101 и цитираната съдебна практика.

[103] Още преди решение Съвет/Front Polisario Съдът е приел, че не е задължително понятието „трета страна“ по смисъла на принципа на относително действие на договорите, консолидиран в член 34 ДЕО, да се отнася само до „държава“. Така в решение от 25 февруари 2010 г., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, т. 52), той приема, че тълкуването на Споразумението за асоцииране ЕО—Израел (ОВ L 147, 2000 г., стр. 3) в смисъл, че израелските власти разполагат с митническа компетентност по отношение на продуктите с произход от Западния бряг на река Йордан, би означавало на палестинските митнически органи да се наложи задължение без съгласието на Организацията за освобождение на Палестина.

[104] За различно мнение, вж. *Odermatt*, J. International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II. — Common Market Law Review, vol. 60(1), бележка под линия 61 и текста на стр. 230 и 231.

Това дава основание на Съда да заключи, че приложното поле на Споразумението за асоцииране не включва територията на Западна Сахара: нито страните по него са предвидили това изрично, нито третата страна (в случая народът на Западна Сахара) е дала съгласието си за това.

113. Следователно въпросът *как* сключено с Кралство Мароко споразумение би могло да се прилага законосъобразно за територията на Западна Сахара не е трябвало да се преценява в това решение по простата причина, че Съдът е приел, че то изобщо не се прилага за Западна Сахара. Затова Общият съд е стигнал до правилния извод, че „в рамките на [решения Front Polisario/Съвет и Western Sahara Campaign UK] […] съдилищата на Съюза не се произнасят по спорове относно споразумения между Европейския съюз и Кралство Мароко, съдържащи изрична клауза, която включва Западна Сахара в териториалния обхват на това споразумение“, каквото е положението в настоящия случай.

114. С оглед на това посоченото в точка 106 от решение Съвет/Front Polisario изискване за съгласие не следва да се разбира като указание по въпроса дали и как споразумение между Европейския съюз и Кралство Мароко може да включва територията на Западна Сахара. Всъщност това съждение следва да се разбира само като *едно от съображенията*, поради които обхватът на разглежданото по това дело споразумение не може да включва територията на Западна Сахара.

115. Именно в тази светлина ще преценя дали Общият съд е тълкувал правилно изискването за съгласие, отразено в решение Съвет/Front Polisario.

2. Относителното действие на договорите и изискването за съгласие

а) Констатации на Общия съд

116. По настоящото дело е безспорно установено, че намерението на Европейския съюз и Кралство Мароко е да сключат двустранно споразумение, което да се прилага за територията на Западна Сахара[105].

117. Общият съд започва анализа по същество на третото основание на Фронт Полисарио, като преценява дали Съветът е спазил изискването за съгласие съобразно точка 106 от решение Съвет/Front Polisario.

118. Той констатира, че в решение Съвет/Front Polisario Съдът не е уточнил начина, по който може да се изрази това съгласие[106]. Затова Общият съд се обръща към ВКПД, за да определи начините, по които може да се изрази съгласие.

119. Що се отнася до държавите, ВКПД урежда този въпрос в членове 35 и 36. Съгласно тези разпоредби съгласието за прилагане на договор, който налага задължения на трета държава, изисква изрично приемане в писмена форма. Обратно, съгласието се предполага, ако договорът предоставя на третата държава само права.

[105] Затова Съдът не може да заключи както в решение Съвет/Front Polisario, че обхватът на разглежданото споразумение не включва територията на Западна Сахара.

[106] Обжалваното съдебно решение, точка 311.

120. Като взема предвид тези разпоредби от ВКПД, Общият съд прави извод, че тъй като разглежданото споразумение не предоставя права, а налага задължения на народа на Западна Сахара [107], съгласието трябва да бъде дадено изрично [108].

121. След това Общият съд преценява дали е получено изрично съгласие от народа на Западна Сахара и стига до извода, че не може да се приеме, че с проведените от Комисията и от ЕСВД консултации е получено съгласието на този народ [109].

122. Мога да се съглася с този извод на Общия съд.

123. Съществува разлика между понятията „население“ на НСТ и „народ“ на тази НСТ, като второто означава политическа единица с право на самоопределение, а първото — живеещите на територията [110].

124. Комисията и ЕСВД провеждат консултации със „засегнатото население“, което, както правилно отбелязва Общият съд, включва „основно населението, което се намира понастоящем на територията на Западна Сахара, независимо от неговата принадлежност към народа на тази територия“ [111]. Следователно тези консултации не могат да представляват получаване на съгласието на „народа“ на НСТ Западна Сахара.

125. Между страните и встъпилите страни в настоящото производство по обжалване имаше спор дали членове 35 и 36 от ВКПД изобщо са приложими по отношение на НСТ и обвързващи за Европейския съюз. Има основания да се заключи, че тези разпоредби не кодифицират норми на международния обичай [112] поне когато принципът на относително действие на договорите се тълкува в смисъл, че се прилага по отношение на НСТ. Ако това е действащата международна практика, тези разпоредби от ВКПД не могат да обвързват Европейския съюз.

126. Според мен обаче въпросът дали членове 35 и 36 от ВКПД всъщност определят начина, по който следва да се даде съгласие в случая на НСТ, е ирелевантен.

[107] Общият съд приема, че разглежданото споразумение може да породи права само за частноправни субекти като износителите на продуктите, обхванати от това споразумение, но не и за народа на Западна Сахара като „трета страна“ по това споразумение. Вж. обжалваното съдебно решение, точки 321 и 322. Според доктрината и подготвителните документи към ВКПД несъмнено може да се прави разграничение между договори, които създават *фактически ползи* за физически или юридически лица в трети държави, и такива, които пораждат *права и задължения* за третата държава. Вж. в това отношение *Dahm*, G., J. Delbrück, R. Wolfrum. Völkerrecht / Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung, Band I/3. Berlin: De Gruyter, 2. ed., 2002, p. 617; *Fizmaurice*, M. Third Parties and the law of Treaties. — In: *von Bogdandy*, A., R. Wolfrum (eds). Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 6, 2002, 104—105; и *Waldock*, H. Third Report on the Law of Treaties. — Yearbook of the International Law Commission, vol. 2, 1964, p. 21 (всички те правят разграничение между същински договори *в полза на* трети страни (т.е. такива, които предоставят на третата страна собствени права) и договори в полза на трети страни *в техническия смисъл* (такива, които предлагат предимства на третата страна или на нейни субекти без участие в договора или предоставяне на някои права).

[108] Обжалваното съдебно решение, точки 323—326.

[109] Обжалваното съдебно решение, точка 384.

[110] Вж. в това отношение *Wrange*, P. Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara. — Israel Law Review, vol. 52(1), 2019, p. 18.

[111] Обжалваното съдебно решение, точка 337.

[112] Във връзка с член 35 от ВКПД, вж. *Laly-Chevalier*, C., F. Rezek. Article 35 — Convention de 1969. — In: *Corten*, O., P. *Klein* (eds). Les conventions de Vienne sur le droit des traités — commentaire article par article, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 1429, и *Proells*, A. Article 35 General rule regarding third States. — In: *Dörr*, O., K. *Schmalenbach* (eds). Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary, Berlin, Springer, 2018, p. 707. Във връзка с член 36 от ВКПД, вж. *d'Argent*, P. — In: O. Corten, P. Klein, op. cit., 1468—1469, и *Proells*, A. — *Dörr*, O., K.*Schmalenbach*, op. cit., p. 720.

127. Както ще обясня, моята позиция е, че народът на Западна Сахара, в качеството си на „трета страна“ по смисъла на член 34 от ВКПД, не може при сегашното си състояние на организация да даде сам необходимото съгласие. Това обаче не означава, че съгласието не може да бъде дадено *от негово име*.

б) Народът на Западна Сахара не може да даде „съгласие“ да бъде обвързан с разглежданото споразумение

128. Ясно е как една държава дава съгласие да бъде обвързана с международно споразумение. Изобщо не е ясно обаче как НСТ може да даде такова съгласие [113].

129. Когато една държава е трета страна, по отношение на която две други държави искат да разширят приложното поле на свое споразумение, се приема, че тази трета държава може съгласно международното право сама да сключи това международно споразумение. Точно поради тази причина тя трябва да даде съгласието си, ако не е сключила сама споразумението, а се съгласява да бъде обвързана от споразумение на други държави.

130. Положението на „народ“ като носител на правото на самоопределение на НСТ е различно. Този народ не може да сключи международно споразумение, преди да е упражнил правото си на самоопределение, т.е. преди да е достигнал известна степен на самоуправление.

131. В конкретния случай на народа на Западна Сахара няма избран или приет представител, който да може да даде съгласие от негово име. Дори Фронт Полисарио да участва в политическите преговори за разрешаване на въпроса за Западна Сахара, тази роля не е същата като ролята на избран или признат представител на народа сахрави, който да изразява неговите колективни желания. Последната роля може да бъде дадена единствено чрез упражняването на правото на самоопределение от народа сахрави, което международната общност все още не е в състояние да организира [114].

132. Народът сахрави не може да изрази позицията си без избран или колективно признат представител. Дори да се установи ясно кои лица принадлежат към народа сахрави, би било невъзможно да се получи колективното съгласие на този народ чрез консултации с всеки отделен член на тази група.

133. След като народът сахрави упражни правото си на самоопределение, той ще придобие способността да даде съгласието си за международно споразумение, обвързващо територията му, или дори сам да сключи такова споразумение.

134. До този момент народът сахрави не може да даде съгласието си да бъде обвързан с международно споразумение.

135. Както изтъкват Съветът и Комисията, самото понятие „несамоуправляващ се“ означава, че народът, който все още не е упражнил правото си на самоопределение, не разполага със средства или структура, чрез които да изразява желанията или решенията си.

[113] Вж. във връзка с това *Odermatt*, J. International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II. — Common Market Law Review, vol. 60(1), p. 231, който обяснява, че „в случая на държави или международни организации е ясно как трябва да се даде съгласие — в писмена форма. Както показва настоящото дело, установяването на съгласието на трета страна, по-конкретно народ, живеещ под окупация, е по-трудна задача“.

[114] Вж. във връзка с това анализа ми в точки 79—88 от настоящото заключение.

136. Това означава, че или някой друг има право да изрази от негово име съгласието му да бъде обвързан от международно споразумение, или че такова съгласие изобщо не може да бъде изразено.

в) Може ли Кралство Мароко да даде съгласие за разглежданото споразумение от името на народа на Западна Сахара?

137. Ако, както посочих, народът на Западна Сахара не може да даде „съгласие“ по смисъла, който Съдът влага в това понятие в решение Съвет/Front Polisario, нито чрез допитване до населението, живеещо на територията на Западна Сахара, нито чрез Фронт Полисарио, кой може да одобри сключването на международно споразумение с територията на Западна Сахара от името на този народ?

138. Подходящата референтна правна уредба, в която следва да се отговори на този въпрос, е правото относно деколонизирането.

139. Тази уредба се съдържа основно в глава XI от Устава на ООН, озаглавена „Декларация относно несамоуправляващите се територии“, и по-конкретно в член 73 [115].

140. С оглед именно на тази уредба Съдът тълкува значението на правото на самоопределение в решение Съвет/Front Polisario [116].

141. Глава XI от Устава на ООН е израз на ангажимента на международната общност към правото на самоопределение в процеса на деколонизиране [117].

142. Член 73 от Устава на ООН съдържа правилата, които уреждат положението на НСТ, преди тези територии да могат да упражнят правото си на самоопределение.

143. Първо, тази разпоредба предполага, че териториите, чиито народи все още не са достигнали до пълно самоуправление, се управляват от държава, различна от тази на тези народи. Разпоредбата се отнася до държавите „[членки на [ООН], които имат или поемат отговорност за управлението“ на НСТ. Ще наричам тези държави „управляващи власти“.

144. Преди народът на една НСТ да упражни правото си на самоопределение, което е крайната цел на член 73 от Устава на ООН, управляващата власт е тази, която сключва международни споразумения, засягащи тази територия.

145. От това следва, че управляващата власт е тази, която има право да даде и „съгласие“ за прилагането на споразумение, сключено между две други държави, за територията, която тази власт управлява.

115 Според Crawford обичайното, макар и ограничително разбиране, е, че глава XI е била предназначена да се прилага само за „територии, наричани колонии по времето на приемането на Устава“. Територията на Западна Сахара отговаря на този критерий. Вж. също *Crawford*, J. The Creation of States in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2. ed., 2007, p. 607.

116 Решение Съвет/Front Polisario, точки 23, 93 и 105.

117 Както посочва Crawford, „членовете са разширили и развили действието на правото на самоопределение до голяма степен чрез глава XI“. Вж. *Crawford*, J. The Creation of States in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2. ed., 2007, p. 603.

146. В това отношение Западна Сахара е уникален случай. В списъка на ООН на всички останали НСТ е посочена управляващата власт на всяка територия, освен в случая на Западна Сахара [118].

147. Член 73 от Устава на ООН определя управляващите власти като „членове на Организацията на обединените нации, които *носят* или *поемат* отговорност за управлението на територии, чиито народи още не са достигнали до пълно самоуправление“ [119].

148. Използването на думите „*носят* […] *отговорност*“, изглежда, се отнася до държавите, които са контролирали НСТ към момента на влизане в сила на Устава на ООН.

149. В случая на Западна Сахара колониалната държава, която носи тази отговорност, е Кралство Испания. Испания обаче едностранно се отказва от тази отговорност [120].

150. В член 73 от Устава на ООН също се говори за държави, които „*поемат отговорност*“ за НСТ.

151. В жалбата си по настоящото дело Съветът застъпва позицията, че член 73 от Устава на ООН се прилага по отношение на Кралство Мароко в качеството му на управляващата власт, тъй като тази държава *е поела* отговорността за територията на Западна Сахара. Както Съветът, така и Комисията потвърдиха тази позиция в съдебното заседание. Според обясненията на тези институции квалифицирането на Кралство Мароко като „поелата“ управляващата власт държава произтича от факта, че Кралство Мароко упражнява ефективен контрол върху по-голямата част от територията на Западна Сахара.

152. Ако Кралство Мароко може юридически да бъде квалифицирано като управляващата власт на Западна Сахара, то би имало право по международното право да сключи от името на територията на Западна Сахара международно споразумение, което да обвърже тази територия. То също така би имало правомощия да даде съгласие за прилагането на споразумение, сключено между трети държави, по отношение на територията на Западна Сахара, при условие че това споразумение отговаря на условията, произтичащи от член 73 от Устава на ООН (вж. т. 180—190 от настоящото заключение).

153. Някои представители на доктрината не приемат тази възможност, като поддържат, че статутът на управляваща власт е правен статут, предоставен от ООН, който при липсата на този вид признаване не може да бъде поет едностранно [121].

154. Член 73 от Устава на ООН обаче не свързва статута на управляваща власт с какъвто и да е вид официална процедура или признаване. Текстът му всъщност подсказва, че той се отнася до определен вид фактическо положение.

[118] ООН, Списък на несамоуправляващите се територии по географски региони, достъпен на адрес: https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[119] Курсивът е мой.

[120] Вж. точка 17 от настоящото заключение. В заключението си по дело Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677, т. 188—191) генерален адвокат Wathelet смята, че Испания не може законосъобразно да се откаже от статута си на управляваща власт, поради което не може да се изключи, че и към настоящия момент тази държава членка остава управляващата власт на територията на Западна Сахара.

[121] Вж. например *Chapaux*, V. The sovereignty over natural resources: „the question of the EU—Morocco Fisheries Agreement. — In: *Arts*, K., P. Pinto Leite (eds). International Law and the Question of Western Sahara, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008, p. 241.

155. Според международното право държава, която de facto контролира дадена територия, може да бъде квалифицирана от правна гледна точка по три начина: суверен, администратор или окупатор [122].

156. По отношение на Западна Сахара политическите институции на Съюза не третират Кралство Мароко като окупационна сила [123] или като суверен [124], а всъщност като управляващата власт. Това означава, че те признават суверенитета на народа сахрави върху територията на Западна Сахара, въпреки че понастоящем Кралство Мароко упражнява контрол върху тази територия.

157. Тази позиция не е в противоречие с възприетия от Европейския съюз неутралитет по отношение на резултата от провеждания под егидата на ООН процес за Западна Сахара, тъй като третирането като управляваща власт не изключва никой възможен резултат от упражняването на правото на самоопределение [125].

158. Това тълкуване, изглежда, не противоречи и на целта на правото на самоопределение, което намира израз в член 73 от Устава на ООН, доколкото не възпрепятства народа на НСТ да упражни това право в бъдеще.

159. Ето защо не противоречи на международното право Кралство Мароко да се третира като управляващата власт на Западна Сахара и следователно способно да даде „съгласие“ от името на народа на Западна Сахара като „трета страна“ — по смисъла на тълкуването на Съда на относителното действие на договорите — за споразумение, което засяга територията на Западна Сахара.

160. Какви са последиците от този извод за тълкуването от Съда на понятието „управляваща власт“?

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

123 Нито Европейският съюз, нито неговите държави членки считат Кралство Мароко за окупационна сила. Същото се отнася и за Съвета за сигурност на ООН. В две резолюции от 70-те години на XX век Общото събрание на ООН счита анексирането на Западна Сахара от Кралство Мароко за окупация на тази територия. Има съществена разлика с положението, отнасящо се до държавата Израел и територията на Западния бряг и Ивицата Газа, което международната общност, включително Европейският съюз и неговите държави членки, счита за окупация. Вж. по-специално Консултативно становище на Международния съд от 9 юли 2004 г., Правни последици от изграждането на стена в окупираните палестински територии (CIJ Recueil 2004, стр. 136, т. 78). Вж. също решение от 12 ноември 2019 г., Organisation juive européenne и Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, т. 34, 35 и 48). Разглежданото по настоящото дело положение се различава и от положението по делото, по което е постановено решение Източен Тимор (Португалия с/у Австралия) (CIJ Recueil 1995, стр. 90), в което се приема, че присъствието на Република Индонезия в Източен Тимор се счита от международната общност за окупация. Освен това Португалия е имала статут на управляваща власт на тази територия. Много автори обаче считат, че статутът на Кралство Мароко в Западна Сахара е статут на окупатор. Вж. в това отношение заключението на генерален адвокат Wathelet по дело Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1, бележка под линия 223).

124 Това може да се заключи от решението им да третират Западна Сахара като НСТ, а народа сахрави като субект, който има право да избере бъдещето на тази територия. Аналогично, третирането на Кралство Мароко като управляваща власт означава, че то не може да има пълен суверенитет, като се имат предвид задълженията му по член 73 от Устава на ООН, включително задължението да проправи пътя на народа сахрави да упражни правото си на избор как да упражнява своя суверенитет.

125 Тази позиция на неутралитет е изразена в съображение 3 от спорното решение: „Съюзът не предрешава изхода на политическия процес относно окончателния статут на Западна Сахара, който се провежда под егидата на Обединените нации и не е преставал да потвърждава ангажимента си за разрешаването на спора в Западна Сахара, понастоящем вписана от Обединените нации в списъка на несамоуправляващите се територии, и към днешна дата управлявана в голяма степен от Кралство Мароко. Той подкрепя изцяло положените от Генералния секретар на Обединените нации и от личния му пратеник усилия за подпомагане на страните да постигнат справедливо, трайно и взаимноприемливо политическо решение, което да позволи самоопределението на народа на Западна Сахара в рамките на договорености в съответствие с принципите и целите на Устава на [ООН], така както са залегнали в резолюциите на Съвета за сигурност на Обединените нации, и по-специално неговите резолюции 2152 (2014 г.), 2218 (2015 г.), 2385 (2016 г.), 2351 (2017 г.) и 2414 (2018 г.)“.

161. При осъществяването на външните отношения на Европейския съюз неговите политически институции разполагат с широки по обхвата си правомощия [126].

162. Това се отнася и за тълкуването на приложимите норми в положение като разглежданото, когато по международното право няма ясна позиция по въпроса дали дадена държава може да се третира като поела отговорност за НСТ по смисъла на член 73 от Устава на ООН чрез ефективен юрисдикционен контрол върху тази територия.

163. Предвид липсата на ясни норми в правото на Съюза или в международното право, които да възпрепятстват подобна позиция, решението на политическите институции на Съюза да третират Кралство Мароко като („де факто“) административната власт по смисъла на член 73 от Устава на ООН не може да бъде оспорено пред Съда [127].

164. В този смисъл Съдът трябва да приеме позицията на Съвета и Комисията като възможно тълкуване на международното право.

165. Действително самото Кралство Мароко не е приело статута на управляваща власт по отношение на територията на Западна Сахара [128]. Неговата позиция е, че има суверенитет върху тази територия [129].

166. Все пак това не пречи на Европейския съюз едностранно да третира Кралство Мароко като („де факто“) управляващата власт на територията на Западна Сахара в икономическите си отношения с тази територия.

167. В съдебното заседание Комисията обясни, че Европейският съюз просто ще направи това чрез използването на клаузи за „без да се засяга“, прибягването до които е приет (и практичен) начин за осъществяване на отношения с трети държави или територии [130].

168. Фактът обаче, че при сключването на разглежданото споразумение Европейският съюз и Кралство Мароко са се съгласили, че нямат съгласие за статута на Кралство Мароко по отношение на територията на Западна Сахара, може — както ще разгледам в раздел Д от настоящото заключение — да наложи на институциите на Съюза допълнителни изисквания, необходими за изпълнение на задълженията по международното право.

126 Вж., наред с други, решение от 21 декември 2016 г., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, т. 24).

127 Широките правомощия, с които разполагат институциите на Съюза във външните (търговски) отношения, доколкото това управление включва сложни политически и икономически оценки, означава, че Съдът може да упражни правомощията си за контрол само доколкото тези институции са допуснали явна грешка. Вж. в този смисъл решение от 4 октомври 1983 г. Fediol/Комисия (191/82, EU:C:1983:259, т. 30). Това означава, че ако не съществуват ясни международни правила, спрямо които Съдът може да извърши този контрол, възприетото от институциите на Съюза тълкуване не може да представлява явна грешка.

128 В това отношение вж. също решение Western Sahara Campaign UK, точка 72 (в която Съдът обяснява, че „категорично е изключена възможността Кралство Мароко да представлява окупационна сила или управляваща власт на територията на Западна Сахара“).

129 Предполагам, че също поради тази причина Кралство Мароко, изглежда, не предава редовно на ООН доклади, отнасящи се до територията на Западна Сахара, както би се изисквало от управляваща власт по член 73, буква д) от Устава на ООН.

130 Вж. например Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Косово*, от друга страна (ОВ L 71, 2016 г., стр. 3, наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране ЕС—Косово“) (в отнасящата се до разглеждания случай част това споразумение уточнява, че „не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово“), Споразумение за икономическо партньорство между държавите от КАРИФОРУМ, от една страна, и Европейската общност и нейните държави членки, от друга страна (ОВ L 289, 2008 г., стр. 3), и Споразумение за икономическо партньорство между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и държавите по СИП ЮАОР, от друга страна (ОВ L 250, 2016 г., стр. 3), в които съответно в приложение IX към протокол 1 и в приложение VIII са изброени няколко несамоуправляващи се територии, като списъкът „не предопределя статута на тези страни и територии, нито бъдещите промени в техния статут“.

169. От анализа по-горе следва изводът, че като е приел спорното решение, Съветът не е нарушил принципа на относително действие на договорите, както е тълкуван в решение Съвет/Front Polisario. Тази институция е получила съгласието на народа на Западна Сахара като трета страна по разглежданото споразумение чрез Кралство Мароко, действащо в качеството си на управляващата власт на тази територия.

3. Третиране на Мароко и Западна Сахара като отделни територии

170. Единственото задължение, което според Съда е обвързващо за Европейския съюз въз основа на правото на самоопределение, тълкувано в решение Съвет/Front Polisario, е територията на Западна Сахара да се третира като различна от територията на Кралство Мароко [131].

171. Това задължение не се нарушава, ако Кралство Мароко се разглежда като управляваща власт по смисъла на член 73 от Устава на ООН. Точно обратното, едностранното предоставяне на Кралство Мароко на статут на управляваща власт, с всички произтичащи от този статут задължения, отрича суверенитет на тази държава върху територията на Западна Сахара [132].

172. С други думи, Кралство Мароко отделно сключва с Европейския съюз международно споразумение, отнасящо се до собствената му територия, и след това дава съгласието си то да се прилага за отделната територия на Западна Сахара, която понастоящем управлява.

173. Както обясних в заключението си по дело Confédération paysanne (Пъпеши и домати от Западна Сахара), което представям на същата дата като настоящото заключение, отделното третиране на територията на Западна Сахара и тази на Кралство Мароко налага митническите декларации и етикетите за страна на произход върху продуктите с произход от територията на Западна Сахара да сочат Западна Сахара като място на произход, като се изключва посочване на произход от Кралство Мароко [133]. Това се отнася по-специално до продуктите с произход от Западна Сахара, които се ползват с преференциално третиране въз основа на разглежданото споразумение при вноса им на митническата територия на Европейския съюз.

174. От това следва, че като е приел спорното решение, Съветът не е нарушил изискването за третиране на територията на Кралство Мароко и територията на Западна Сахара като две отделни територии, което изискване произтича от правото на самоопределение според направеното от Съда тълкуване в решение Съвет/Front Polisario.

131 Вж. в този смисъл решение Съвет/Front Polisario, точка 92.

132 Както обяснява Crawford, „доколкото суверенитетът предполага неограничено право на контрол или на разпореждане с въпросната територия, задължението по член 73, буква б) и свързаният с него принцип на самоопределение значително ограничават суверенитета на управляващата държава“. Вж. *Crawford*, J. The Creation of States in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2. ed., 2007, p. 615. Обстоятелството, че Кралство Мароко не упражнява „в пълен обем“ суверенните си права върху територията на Западна Сахара, е също една от причините, поради които в решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, т. 95), Съдът стига до извода, че Споразумението за асоцииране не се прилага за тази територия.

133 Вж. заключението ми по дело C-399/22, Confédération paysanne (Пъпеши и домати от Западна Сахара), точка 138.

4. Междинно заключение

175. Спорното решение не нарушава нито принципа на относително действие на договорите, нито аспекта на правото на самоопределение, разгледан в решение Съвет/Front Polisario.

176. Ето защо предлагам на Съда да отмени обжалваното решение в частта, в която се уважава третото основание на Фронт Полисарио.

Д. Други задължения, обвързващи Европейския съюз въз основа на правото на самоопределение на народа сахрави

177. Констатацията, че правото на самоопределение не е било нарушено в степента, в която Съдът е имал възможност да го тълкува в решение Съвет/Front Polisario, не води непременно до извода, че при сключването на разглежданото споразумение с Кралство Мароко институциите на Съюза са спазили всички задължения, произтичащи от правото на самоопределение.

178. Съдът все още не е имал възможност да обясни какви други задължения има Европейският съюз в резултат на правото на самоопределение на народа сахрави. Тъй като обаче Общият съд не се е произнесъл по този въпрос, той не попада в обхвата на настоящото производство по обжалване, поради което Съдът не може сам да го изясни по настоящото дело.

179. При това положение считам за необходимо да спомена накратко два въпроса, произтичащи от правото на самоопределение, които са релевантни в хипотеза, при която институциите на Съюза третират Кралство Мароко като („де факто“) управляващата власт на територията на Западна Сахара.

180. *Първо*, член 73 от Устава на ООН налага на управляващите власти задължение, което често е наричано „задължение за свещен дълг“. Тази разпоредба гласи, че „интересите на жителите на [НСТ] са първостепенни“ и че управляващите власти „приемат като свещен дълг задължението да оказват възможно най-голямо съдействие за благополучието на жителите на тези територии в рамките на системата за международен мир и сигурност, установена в настоящия Устав“.

181. Преди народът сахрави да упражни правото си на самоопределение, Кралство Мароко в качеството си на („де факто“) управляващата власт на неговата територия трябва да действа изключително в полза на „жителите на територията“ на Западна Сахара. Съгласието на Кралство Мароко от името на народа сахрави по смисъла на относителното действие на договорите също трябва да зачита това задължение.

182. Член 73 от Устава на ООН по принцип възлага задължението за „свещен дълг“ на управляващата власт. Ясно е обаче, че Съдът няма компетентност да се произнася по спазването от чужда държава на международното публично право, включително принципите на Устава на ООН.

183. Въпреки това правото на самоопределение, закрепено в член 73 от Устава на ООН, може да наложи задължения и на държавите (или международните организации), които взаимодействат с управляваща власт във връзка с управляваната от нея НСТ.

184. В контекста на настоящото дело Съветът и Комисията считат, че задължението за „свещен дълг“ обвързва също Европейския съюз в отношенията му с („де факто“) управляващата власт на НСТ Западна Сахара. Макар Европейският съюз да не е страна по Устава на ООН, той го обвързва във външните му отношения на основание член 21 ДЕС.

185. Следователно може да се заключи, че институциите на Съюза могат да сключват договорености, отнасящи се до Западна Сахара, с Кралство Мароко в качеството му на управляваща я власт само ако тези договорености са в полза на „жителите на тази територия“.

186. Това задължение според мен има допълнително значение, произтичащо от обстоятелството, че Кралство Мароко счита себе си за държава суверен, а не за управляваща власт по отношение на територията на Западна Сахара. Следователно то не счита, че е подчинено на задължение за „свещен дълг“, което обикновено се поема от управляващите власти съгласно член 73 от Устава на ООН. Следователно институциите на Съюза трябва да се уверят, че постигнатите договорености са в полза на „жителите на територията“ на Западна Сахара, както се изисква от член 73 от Устава на ООН.

187. Този извод неизбежно повдига въпроси, които не са били обсъдени пред Общия съд: какво се разбира под понятието „жители на територията“, използвано в член 73 от Устава на ООН? Проведените от Комисията и ЕСВД консултации отговарят ли на изискването институциите на Съюза да проверят дали разглежданото споразумение е от полза за „жителите на територията“?

188. *Второ*, остава въпросът какви задължения имат институциите на Съюза, за да зачетат правото на народа сахрави да използва природните ресурси на НСТ Западна Сахара.

189. Може да се спори дали правото на използване на природни ресурси е самостоятелно право, произтичащо от принципа на държавния суверенитет, или представлява елемент на правото на самоопределение[134]. И в двата случая обаче това право изглежда е част от международното обичайно право[135] и следователно е обвързващо за Европейския съюз.

190. Що се отнася до използването на природните ресурси на НСТ, изглежда има известен консенсус, изграден около писмото на Hans Corell от 2002 г.[136], според който управляващата власт може да използва природните ресурси, когато дейностите по използването им се извършват в полза на народа на НСТ или след допитване с неговите представители[137].

[134] По отношение на НСТ Резолюция 50/33 на Общото събрание на ООН например „[о]тново потвърждава неотменното право на народите на колониалните или несамоуправляващите се територии на самоопределение, независимост и използване на природните ресурси на техните територии, както и правото им да разполагат с тези ресурси по най-добрия за техните интереси начин“. В Резолюция 1803 (XVII) на Общото събрание на ООН например правото на постоянен суверенитет върху богатствата и природните ресурси се квалифицира като „основна съставна част на правото на самоопределение“ (UN Doc. A/RES/1803 (XVII), 14 декември 1962 г., преамбюл, точка 2).

[135] Вж. например *Gilbert*, J. Natural Resources and Human Rights: An Appraisal. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 12 и цитираните източници.

[136] Писмо от 29 януари 2002 г. от заместник-генералния секретар по правните въпроси, правен съветник, адресирано до председателя на Съвета за сигурност (S/2002/161).

[137] Пак там, точка 24. Както правилно отбелязва Общият съд, това писмо не е източник на правото и във всички случаи няма задължителен характер. Вж. обжалваното съдебно решение, точка 385. Становището на Corell обаче е придобило значителна тежест в доктрината, която често го приема за правилно тълкуване на международното право. Вж. например *Torres-Spelliscy*, G. National Resources in Non-Self-Governing Territories. — In: *Boukhars*, A., J. Rousselier (eds). Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics, Lanham: Rowman & Littlefield, 2013, p. 235.

191. Само по себе си разглежданото споразумение не разрешава използването на природните ресурси на територията на Западна Сахара. То обаче засяга това право косвено. Какви задължения възникват за институциите на Съюза в този контекст?

192. Могат ли институциите на Съюза да заключат, че задължението им да не нарушават правото на народа сахрави да използва природните си ресурси е изпълнено чрез резултатите от консултациите с местното население, във връзка с които мнозинството от участвалите в консултациите са се произнесли в полза на разширяването на тарифните преференции, така че да обхванат продуктите с произход от Западна Сахара?

193. Макар в решението си Общият съд да обсъжда адекватността на консултациите, той го прави в контекста на преценката дали те могат да се приравнят на „съгласие“ на народа на Западна Сахара с разглежданото споразумение по смисъла на относителното действие на договорите[138]. Отговорът на същия въпрос в контекста на правото на използване на природните ресурси изисква нова и различна оценка.

194. Повдигнатите в настоящия раздел въпроси не са обсъждани в производството пред Общия съд. Според мен този съд неправилно е решил, че институциите на Съюза не спазват изискването за съгласие, произтичащо от решение Съвет/Front Polisario. Изглежда обаче, че останалите основания на Фронт Полисарио в жалбата му за отмяна обхващат тези въпроси. Затова считам за необходимо делото да бъде върнато на Общия съд.

IV. Последици

195. Съгласно член 61 от Статута на Съда на Европейския съюз Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

196. В настоящия случай това условие не е изпълнено.

197. Макар да стигам до извода, че третото основание на Фронт Полисарио в първоинстанционното производство следва да бъде отхвърлено като неоснователно по изложените по-горе съображения, що се отнася до другите основания, които все още не са преценени от Общия съд, фазата на производството не позволява на Съда да постанови окончателно решение по този въпрос.

198. Затова смятам, че делото трябва да бъде върнато на Общия съд за постановяване на решение[139].

V. Заключение

199. С оглед на изложеното предлагам на Съда:

– да отхвърли частично жалбите като неоснователни и да приеме за допустима жалбата на Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),

[138] Обжалваното съдебно решение, точки 328—384.

[139] Вж. втората възможност в член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз.

– да уважи частично жалбите, да отмени обжалваното съдебно решение в частта, в която се уважава третото основание на Фронт Полисарио, и да отхвърли това основание,

– да върне делото на Общия съд на Европейския съюз за произнасяне по основанията за отмяна, по които не е постановил решение, и

– да не се произнася по съдебните разноски.