Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
TAMARA ĆAPETA
της 21ης Μαρτίου 2024[1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-779/21 P και C-799/21 P

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά
Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (C-779/21 P)
και
Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

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

«Αίτηση αναιρέσεως – Συμφωνία συνδέσεως ΕΕ-Μαρόκου – Απόφαση του Συμβουλίου για την έγκριση της επέκτασης της προτιμησιακής δασμολογικής μεταχείρισης σε εμπορεύματα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας – Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Συμβούλιο κατά Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – "Συναίνεση" του λαού της Δυτικής Σαχάρας – Αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών – Αρχή της αυτοδιάθεσης»

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

1. Στις σχέσεις που αναπτύσσει με τον υπόλοιπο κόσμο, η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να σέβεται το διεθνές δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών (στο εξής: Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών)[2].

2. Υπό αυτό το πρίσμα, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί τριών υποθέσεων στο πλαίσιο των οποίο αμφισβητείται το αν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης τήρησαν το διεθνές δίκαιο στις σχέσεις τους με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ.

3. Με τις υπό κρίση αιτήσεις αναιρέσεως τίθεται το ερώτημα αν η Ευρωπαϊκή Ένωση σεβάστηκε το δικαίωμα αυτοδιάθεσης και την αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών κατά την τροποποίηση της συμφωνίας σύνδεσης με το Βασίλειο του Μαρόκου [3] που αποσκοπούσε στην επέκταση των δασμολογικών προτιμήσεων στα εμπορεύματα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας [4].

4. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση [5], το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν τήρησε τους εν λόγω κανόνες του διεθνούς εθιμικού δικαίου, όπως αυτοί έχουν ερμηνευθεί από την προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου [6]. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση (ΕΕ) 2019/217 [7], με την οποία είχαν εγκριθεί οι τροποποιήσεις της συμφωνίας σύνδεσης [8]. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή άσκησαν αναίρεση ενώπιον του Δικαστηρίου κατά της ως άνω αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου.

5. Οι υπό κρίση αιτήσεις αναιρέσεως συνδέονται άμεσα με μια σειρά παράλληλων αιτήσεων αναιρέσεως στο πλαίσιο των οποίων αμφισβητείται το κύρος της απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη της συμφωνίας σύμπραξης στον τομέα της βιώσιμης αλιείας μεταξύ της της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου [9], η οποία καλύπτει τα παρά το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας ύδατα [10], καθώς και με αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο πλαίσιο της οποίας ζητούνται διευκρινίσεις σχετικά με την ορθή επισήμανση της χώρας καταγωγής όσον αφορά προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας [11]. Σήμερα διατυπώνω τις προτάσεις μου επί όλων των ως άνω υποθέσεων. Θα πρέπει να εξεταστούν από κοινού.

6. Όπως καταδεικνύει η ιστορική αναδρομή που θα πραγματοποιήσω στο πλαίσιο των παρουσών προτάσεων και η οποία είναι επίσης κρίσιμη και στο πλαίσιο των σημερινών μου προτάσεων επί των δύο άλλων υποθέσεων, σχεδόν 50 χρόνια μετά την έναρξη της διαδικασίας αυτοδιάθεσης του λαού της Δυτικής Σαχάρας, ο λαός αυτός δεν έχει δει καμία πρόοδο όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων για το μελλοντικό καθεστώς του εδάφους στο οποίο κατοικεί.

7. Μολονότι πρόκειται για σαφή περίπτωση αποτυχίας της πολιτικής διαδικασίας υπό την ηγεσία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (στο εξής: ΟΗΕ), εντούτοις τούτο δεν σημαίνει ότι η επίλυση του ζητήματος της Δυτικής Σαχάρας είναι έργο το οποίο μπορούν να αναλάβουν τα δικαστήρια της Ένωσης. Τα εν λόγω δικαιοδοτικά όργανα δεν θα αποφασίσουν ποιο θα είναι το μέλλον της Δυτικής Σαχάρας.

3 Ευρωμεσογειακή συμφωνία συνδέσεως μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και του Βασιλείου του Μαρόκου, αφετέρου (ΕΕ 2000, L 70, σ. 2· στο εξής: συμφωνία σύνδεσης).

4 Συμφωνία υπό μορφή ανταλλαγής επιστολών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου για την τροποποίηση των πρωτοκόλλων αριθ. 1 και αριθ. 4 της ευρωμεσογειακής συμφωνίας σύνδεσης μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και του Βασιλείου του Μαρόκου, αφετέρου (ΕΕ 2019, L 34, σ. 4· στο εξής: επίμαχη συμφωνία).

5 Απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 2021, Front Polisario κατά Συμβουλίου (T-279/19, EU:T:2021:639· στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση).

6 Συγκεκριμένα, με τις αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Συμβούλιο κατά Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) (στο εξής: απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario) και της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) (στο εξής: απόφαση Western Sahara Campaign UK).

7 Απόφαση του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2019, σχετικά με τη σύναψη συμφωνίας υπό μορφή ανταλλαγής επιστολών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου, για την τροποποίηση των πρωτοκόλλων αριθ. 1 και αριθ. 4 της ευρωμεσογειακής συμφωνίας σύνδεσης μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και του Βασιλείου του Μαρόκου, αφετέρου (ΕΕ 2019, L 34, σ. 1· στο εξής: επίδικη απόφαση).

8 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 391 και 392).

9 ΕΕ 2019, L 77, σ. 8 (στο εξής: συμφωνία σύμπραξης στον τομέα της βιώσιμης αλιείας).

10 Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-778/21 P και C-798/21 P, Επιτροπή και Συμβούλιο κατά Front Polisario.

11 Υπόθεση C-399/22, Confédération paysanne (Πεπόνια και ντομάτες από τη Δυτική Σαχάρα).

II. Ιστορικό της διαδικασίας

A. Συνοπτική αναδρομή στο ζήτημα της Δυτικής Σαχάρας

8. Η Δυτική Σαχάρα ήταν ισπανική αποικία. Η διαδικασία αποαποικιοποίησης του εν λόγω εδάφους ξεκίνησε τη δεκαετία του 1960, οπότε η Ισπανία αναγνώρισε το καθεστώς του ως μη αυτόνομης περιοχής. Εν συνεχεία, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ πρόσθεσε τη Δυτική Σαχάρα στον κατάλογο των μη αυτόνομων περιοχών[12]. Μέχρι και σήμερα εξακολουθεί να συγκαταλέγεται στον ως άνω κατάλογο[13].

9. Το 1960, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ εξέδωσε το ψήφισμα 1541 (XV)[14]. Σύμφωνα με το εν λόγω ψήφισμα, μια μη αυτόνομη περιοχή μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει κατακτήσει πλήρη βαθμό αυτοδιοίκησης με έναν από τους εξής τρεις τρόπους: 1) εμφανιζόμενη ως κυρίαρχο ανεξάρτητο κράτος, 2) μέσω ελεύθερης ένωσης με ανεξάρτητο κράτος, ή 3) μέσω ενσωμάτωσης σε ένα ανεξάρτητο κράτος[15].

10. Το 1966, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ επιβεβαίωσε το δικαίωμα αυτοδιάθεσης του λαού της Δυτικής Σαχάρας και κάλεσε την Ισπανία να καταστήσει δυνατή την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος και να ρυθμίσει τις σχετικές λεπτομέρειες[16], κάτι το οποίο η Ισπανία αποφάσισε να καταστήσει δυνατό μέσω δημοψηφίσματος.

11. Το Front Polisario[17], ένα αντιαποικιακό κίνημα που δημιουργήθηκε το 1973[18], τάχθηκε υπέρ της διεξαγωγής δημοψηφίσματος.

12. Εντούτοις, το Βασίλειο του Μαρόκου αντιτάχθηκε στην ιδέα ότι η αποαποικιοποίηση θα έπρεπε να επιτευχθεί μέσω δημοψηφίσματος για την αυτοδιάθεση. Κατά το εν λόγω κράτος, προτού η Δυτική Σαχάρα αποικιστεί από την Ισπανία, την κυριαρχία επί του οικείου εδάφους κατείχε το (σημερινό) Βασίλειο του Μαρόκου. Ως εκ τούτου, το Βασίλειο του Μαρόκου υιοθέτησε τη θέση ότι, κατά τη διαδικασία αποαποικιοποίησης, η Δυτική Σαχάρα θα έπρεπε να επανενταχθεί στο έδαφος του Βασιλείου του Μαρόκου[19]. Η θέση αυτή παραμένει η στάση που τηρεί μέχρι σήμερα.

12 Ηνωμένα Έθνη, Έκθεση της Επιτροπής Πληροφοριών σχετικά με τις μη αυτόνομες περιοχές, συμπλήρωμα αριθ. 14 (A/5514) (1963), παράρτημα III «Κατάλογος μη αυτόνομων περιοχών δυνάμει του κεφαλαίου XI του Χάρτη, την 31η Δεκεμβρίου 1962, ταξινομημένων ανά γεωγραφική περιοχή», σ. 34.

13 Στον κατάλογο των μη αυτόνομων περιοχών εξακολουθούν να συγκαταλέγονται δεκαεπτά εδάφη, με τη Δυτική Σαχάρα να είναι το μοναδικό τέτοιο έδαφος στην Αφρική· ο κατάλογος είναι διαθέσιμος στη διεύθυνση https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

14 Ψήφισμα 1541 (XV) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, της 15ης Δεκεμβρίου 1960, σχετικά με τις αρχές που θα πρέπει να καθοδηγούν τα μέλη κατά τον προσδιορισμό της ύπαρξης ή μη υποχρέωσης διαβίβασης των πληροφοριών που ζητούνται βάσει του άρθρου 73, στοιχείο ε', του Χάρτη.

15 Βλ. αρχή VI.A του παραρτήματος του ψηφίσματος 1541 (XV) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, της 15ης Δεκεμβρίου 1960, σχετικά με τις αρχές που θα πρέπει να καθοδηγούν τα μέλη κατά τον προσδιορισμό της ύπαρξης ή μη υποχρέωσης διαβίβασης των πληροφοριών που ζητούνται βάσει του άρθρου 73, στοιχείο ε', του Χάρτη – σχετική μνεία περιλαμβάνεται στη γνωμοδότηση για τη Δυτική Σαχάρα (*CIJ Recueil* 1975, σ. 12, σημείο 57). Βλ., επίσης, Crawford, J., *The creation of states in international law*, 2η έκδοση, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2007, σ. 621.

16 Ψήφισμα 2229 (XXI) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, της 20ής Δεκεμβρίου 1966, επί του ζητήματος του Ifni και της ισπανικής Σαχάρας.

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

18 Κατά τον Deubel (Deubel, T.F., *Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities*, διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο της Αριζόνα, 2010, σ. 76, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://hdl.handle.net/10150/146067), η ταυτότητα των Σαχράουι άρχισε να διαμορφώνεται σε αντιπαράθεση με τον ισπανικό αποικισμό. Απέκτησε εντονότερο χαρακτήρα τη δεκαετία του 1970 ως αντίδραση στη διαδικασία αποαποικιοποίησης, η οποία επηρέασε τη δημιουργία των αντιαποικιακών κινημάτων. Τα πρώτα αντιαποικιακά κινήματα δημιουργήθηκαν από ηγέτες της νεολαίας που είχαν σπουδάσει σε γειτονικές χώρες, μεταξύ άλλων στο Βασίλειο του Μαρόκου, και υπό την ισχυρή επιρροή των κινημάτων αποαποικιοποίησης σε άλλες χώρες, ιδίως στην Αλγερία.

19 Βλ., συναφώς, τη γνωμοδότηση για τη Δυτική Σαχάρα (*CIJ Recueil* 1975, σ. 12, σημείο 49).

13. Οι ως άνω αντικρουόμενες απόψεις σχετικά με το ποιος είχε νόμιμες αξιώσεις επί του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας οδήγησαν στην έκδοση της γνωμοδότησης για τη Δυτική Σαχάρα, κατόπιν αιτήματος της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ [20].

14. Με την εν λόγω γνωμοδότηση, το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης (στο εξής: ΔΔ) αναγνώρισε το δικαίωμα του λαού της Δυτικής Σαχάρας στην αυτοδιάθεση [21]. Έκρινε επίσης ότι «τα στοιχεία και οι πληροφορίες που είχαν τεθεί σε γνώση του δεν τεκμηριώνουν την ύπαρξη κανενός δεσμού κυριαρχίας μεταξύ της Δυτικής Σαχάρας, αφενός, και του Βασιλείου του Μαρόκου ή του συνόλου της Μαυριτανίας, αφετέρου. Επομένως, το Δικαστήριο δεν διαπίστωσε την ύπαρξη νομικών δεσμών δυνάμενων να τροποποιήσουν την εφαρμογή του ψηφίσματος 1514 (XV) [της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ] ως προς την αποαποικιοποίηση της Δυτικής Σαχάρας και, ιδίως, την εφαρμογή του δικαιώματος της αυτοδιαθέσεως μέσω της ελεύθερης και αυθεντικής εκφράσεως της βουλήσεως των πληθυσμών της περιοχής» [22].

15. Το 1975, θεωρώντας ότι η γνωμοδότηση του ΔΔ δεν επιβεβαίωσε το δικαίωμα αυτοδιάθεσης του λαού της Δυτικής Σαχάρας, αλλά αντιθέτως επικύρωσε την ιστορική κυριαρχία του Βασιλείου του Μαρόκου επί του εδάφους αυτού [23], ο βασιλεύς Χασάν ΙΙ κάλεσε τους πολίτες του Μαρόκου σε «Πράσινη Πορεία», κατά την οποία περίπου 350 000 άτομα εισήλθαν στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας ως ένδειξη του κυριαρχικού δικαιώματος του Βασιλείου του Μαρόκου επί του εν λόγω εδάφους. Το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ αντέδρασε καλώντας το Βασίλειο του Μαρόκου να τερματίσει αμέσως την πορεία [24].

16. Την ίδια περίπου εποχή, η Ισπανία, το Βασίλειο του Μαρόκου και η Ισλαμική Δημοκρατία της Μαυριτανίας υπέγραψαν τη Διακήρυξη Αρχών για τη Δυτική Σαχάρα (γνωστή και με την ονομασία «συμφωνίες της Μαδρίτης») [25], δυνάμει της οποίας το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας κατανεμήθηκε μεταξύ των δύο τελευταίων ως άνω κρατών. Λίγο αργότερα, τον Ιανουάριο του 1976, ο μαροκινός στρατός εισέβαλε στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας.

17. Στις 26 Φεβρουαρίου 1976, η Ισπανία ενημέρωσε τον Γενικό Γραμματέα του ΟΗΕ ότι έπαυε η παρουσία της στη Δυτική Σαχάρα και παραιτήθηκε από τη θέση της ως διοικούσας αρχής βάσει του άρθρου 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών [26].

[20] Η γνωμοδότηση φαίνεται να ζητήθηκε με πρωτοβουλία του Βασιλείου του Μαρόκου, το οποίο επιχείρησε αρχικά να εξασφαλίσει τη σύμφωνη γνώμη της Ισπανίας για την υποβολή της διαφοράς τους σχετικά με την κυριαρχία επί της Δυτικής Σαχάρας στο ΔΔ, για την έκδοση απόφασης στο πλαίσιο κατ' αντιδικία δικαζόμενης υποθέσεως. Βλ. γνωμοδότηση για τη Δυτική Σαχάρα (*CIJ Recueil* 1975, σ. 12, σημεία 29 και 36).

[21] Γνωμοδότηση για τη Δυτική Σαχάρα (*CIJ Recueil* 1975, σ. 12, σημείο 162).

[22] Γνωμοδότηση για τη Δυτική Σαχάρα (*CIJ Recueil* 1975, σ. 12, σημείο 162).

[23] Το Μαρόκο υπογράμμισε την πρώτη περίοδο του σημείου 162 της γνωμοδότησης για τη Δυτική Σαχάρα (*CIJ Recueil* 1975, σ. 12), το οποίο διελάμβανε ότι «[τ]α στοιχεία και οι πληροφορίες που τέθηκαν σε γνώση του [εν λόγω] Δικαστηρίου τεκμηριώνουν την ύπαρξη, κατά τον χρόνο του ισπανικού εποικισμού, νομικών δεσμών πίστεως μεταξύ του Σουλτάνου του Μαρόκου και ορισμένων από τις φυλές που κατοικούν στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας».

[24] Ψήφισμα 380 (1975) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, της 6ης Νοεμβρίου 1975 (με την οποία το Βασίλειο του Μαρόκου κλήθηκε να αποσύρει τα στρατεύματά του από τη Δυτική Σαχάρα).

[25] Βλ. *Recueil des traités des Nations unies*, τόμος 988, σ. 259.

[26] Η εν λόγω διάταξη εντάσσεται στο κεφάλαιο XI του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, το οποίο αφορά τις μη αυτόνομες περιοχές. Το άρθρο αυτό απαιτεί από τα μέλη του ΟΗΕ «που έχουν ή αναλαμβάνουν την ευθύνη να διοικούν περιοχές που οι λαοί τους δεν έχουν ακόμη επιτύχει πλήρη αυτοδιοίκηση», μεταξύ άλλων, «να αναπτύσσουν την [ικανότητα των εν λόγω λαών] για αυτοδιοίκηση, να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις πολιτικές προσδοκίες των λαών αυτών και να τους βοηθούν στην προοδευτική ανάπτυξη των ελεύθερων πολιτικών τους θεσμών».

18. Την επομένη της αποχώρησης της Ισπανίας από τη Δυτική Σαχάρα, το Front Polisario κήρυξε την ίδρυση της Αραβικής Λαϊκής Δημοκρατίας της Σαχάρας (στο εξής: Δημοκρατία της Σαχάρας) [27]. Η κυβέρνηση της Δημοκρατίας της Σαχάρας έχει την έδρα της σε καταυλισμό Σαχράουι προσφύγων στο Τιντούφ (Αλγερία).

19. Επί του παρόντος, η Δημοκρατία της Σαχάρας αναγνωρίζεται από 47 κράτη μέλη του ΟΗΕ [28]. Ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση ούτε κάποιο από τα κράτη μέλη της έχουν αναγνωρίσει τη Δημοκρατία της Σαχάρας.

20. Μετά την εισβολή του Βασιλείου του Μαρόκου στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας –και μέχρι τον Σεπτέμβριο του 1991, οπότε συμφωνήθηκε κατάπαυση του πυρός– μαινόταν ένοπλη σύρραξη μεταξύ του Βασιλείου του Μαρόκου και του Front Polisario. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν περισσότεροι από 100 000 πρόσφυγες από τη Δυτική Σαχάρα, οι περισσότεροι εκ των οποίων διαβιούν πλέον σε προσφυγικούς καταυλισμούς στην Αλγερία [29].

21. Η κατάπαυση του πυρός το 1991 κατέστησε δυνατή την επανέναρξη του πολιτικού διαλόγου για την επίλυση του ζητήματος της Δυτικής Σαχάρας. Ωστόσο, καθώς δεν βρέθηκε λύση, οι ένοπλες συγκρούσεις ξεκίνησαν εκ νέου το 2020.

22. Από τη δεκαετία του 1970, ο ΟΗΕ ασχολείται με την εξεύρεση λύσης για την αποαποικιοποίηση της Δυτικής Σαχάρας. Εκείνη την εποχή, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ πρότεινε, και εν συνεχεία υποστήριξε, την ιδέα της διοργάνωσης δημοψηφίσματος μέσω του οποίου ο λαός της Δυτικής Σαχάρας θα μπορούσε να εκφράσει τις επιθυμίες του σχετικά με το μέλλον του εν λόγω εδάφους. Η ιδέα περί δημοψηφίσματος για την αυτοδιάθεση αναζωπυρώθηκε στο πλαίσιο σχεδίου διευθέτησης, το οποίο ενέκριναν «κατ' αρχήν» τόσο το Front Polisario όσο και το Βασίλειο του Μαρόκου, και το οποίο προηγήθηκε της κατάπαυσης του πυρός το 1991.

23. Προκειμένου να μπορεί να παρακολουθεί, μεταξύ άλλων, την κατάπαυση του πυρός και να συνδράμει στη διοργάνωση του ως άνω δημοψηφίσματος, το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ συγκρότησε, τον Απρίλιο του 1991, την αποστολή του ΟΗΕ για τη διοργάνωση δημοψηφίσματος στη Δυτική Σαχάρα (στο εξής: MINURSO) [30], η εντολή της οποίας παρατείνεται κάθε χρόνο και εξακολουθεί να υφίσταται μέχρι σήμερα [31]. Παρά τις πρόσθετες πρωτοβουλίες [32] και την οριστικοποίηση εκ μέρους της MINURSO του καταλόγου των προσώπων που θα είχαν δικαίωμα ψήφου στο πλαίσιο δημοψηφίσματος, κανένα δημοψήφισμα δεν έχει διοργανωθεί μέχρι στιγμής.

27 Η υφιστάμενη σχέση μεταξύ της Δημοκρατίας της Σαχάρας και του Front Polisario δεν είναι σαφής, ούτε αποσαφηνίστηκε καθόλου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

28 Αρχικώς, η Δημοκρατία της Σαχάρας είχε αναγνωριστεί από περισσότερες χώρες, οι οποίες όμως έχουν έκτοτε ανακαλέσει την εν λόγω αναγνώριση.

29 Για την τρέχουσα κατάσταση και τον αριθμό των προσφύγων, βλ. Υπηρεσία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Ενημερωτικό δελτίο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, «Αλγερία», διαθέσιμο στη διεύθυνση https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

30 Βλ. ψήφισμα 690 (1991) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, της 29ης Απριλίου 1991 (με το οποίο αποφασίστηκε «να συγκροτηθεί, υπό την εξουσία του, αποστολή [του ΟΗΕ] για τη διοργάνωση δημοψηφίσματος στη Δυτική Σαχάρα»).

31 Για την πιο πρόσφατη παράταση, έως τις 31 Οκτωβρίου 2024, βλ. ψήφισμα 2703 (2023) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, της 30ής Οκτωβρίου 2023.

32 Βλ., επί παραδείγματι, το σχέδιο Baker του 2001 (και την αναθεώρησή του το 2003) (η επίσημη ονομασία του οποίου είναι «Σχέδιο ειρήνης για την αυτοδιάθεση του λαού της Δυτικής Σαχάρας»), που προέκυψε στο πλαίσιο συνομιλιών οι οποίες έλαβαν χώρα υπό την αιγίδα του εκπροσώπου του ΟΗΕ James Baker III – βλ., συναφώς, Zunes, S., και Mundy, J., Western Sahara: *War, nationalism, and conflict irresolution*, 2η έκδ., Syracuse University Press, 2022, κεφάλαιο 9.

24. Εκτός από τον ΟΗΕ, με την εξεύρεση λύσης στο ζήτημα της Δυτικής Σαχάρας ασχολήθηκε επίσης η Αφρικανική Ένωση (και ο προκάτοχός της, ο Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας). Η Αφρικανική Ένωσης έχει υποστηρίξει το δικαίωμα του λαού των Σαχράουι στην αυτοδιάθεση. Το 1984, η Δημοκρατία της Σαχάρας έγινε δεκτή ως μέλος του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα την αποχώρηση του Βασιλείου του Μαρόκου από τον εν λόγω οργανισμό, σε ένδειξη διαμαρτυρίας. Τον Ιανουάριο του 2017, το Βασίλειο του Μαρόκου υπέβαλε αίτηση προσχώρησης και έγινε εκ νέου δεκτό ως μέλος της Αφρικανικής Ένωσης [33].

25. Το 2006, ο Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ έκρινε ότι τα μέρη θα έπρεπε να βρουν «ένα σημείο συμβιβασμού μεταξύ της διεθνούς νομιμότητας και της πολιτικής πραγματικότητας» και ότι αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο μέσω άμεσων διαπραγματεύσεων [34].

26. Το 2007, τόσο το Front Polisario όσο και το Βασίλειο του Μαρόκου εξέθεσαν τα σχέδιά τους για την επίλυση του ζητήματος της Δυτικής Σαχάρας. Το Front Polisario ενέμεινε στη θέση του ότι το δικαίωμα στην αυτοδιάθεση επιτάσσει τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Το Βασίλειο του Μαρόκου πρότεινε σχέδιο για την παραχώρηση αυτονομίας στη Δυτική Σαχάρα υπό μαροκινή κυριαρχία [35].

27. Όπως επισημαίνεται στη θεωρία, από το 2018 και εξής φαίνεται να αυξάνεται η υποστήριξη για το σχέδιο αυτονομίας που προτάθηκε το 2007 από το Βασίλειο του Μαρόκου [36]. Ομοίως, η ρητορική στα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ φαίνεται να έχει αλλάξει [37]. Συναφώς, αρχής γενομένης από το 2018, στα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ για τη Δυτική Σαχάρα τονίζεται η ανάγκη «επίτευξης μιας ρεαλιστικής, εφαρμόσιμης, διαρκούς και αμοιβαία αποδεκτής πολιτικής λύσης στο ζήτημα της Δυτικής Σαχάρας, που θα βασίζεται σε συμβιβασμούς» [38].

[33] Το 2018, με αφορμή την εν λόγω εκ νέου προσχώρηση, ο Bernard Mornah, υπήκοος της Γκάνας, κατέθεσε ενώπιον του Αφρικανικού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δικαιωμάτων των Λαών προσφυγή κατά οκτώ κρατών μελών της Αφρικανικής Ένωσης, ισχυριζόμενος ότι τα κράτη αυτά παραβίασαν διάφορες υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Αφρικανικό Χάρτη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δικαιωμάτων των Λαών, καθόσον συμφώνησαν στην εκ νέου προσχώρηση του Βασιλείου του Μαρόκου στην Αφρικανική Ένωση χωρίς να ζητηθεί από το εν λόγω κράτος να σταματήσει την προβαλλόμενη κατοχή του επί του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας. Ωστόσο, το Αφρικανικό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δικαιωμάτων των Λαών απέρριψε την εν λόγω προσφυγή, κρίνοντας ότι το γεγονός ότι τα καθών η προσφυγή κράτη συμφώνησαν στην προσχώρηση του Βασιλείου του Μαρόκου στην Αφρικανική Ένωση δεν συνιστούσε παραβίαση των υποχρεώσεων που υπέχουν δυνάμει του Αφρικανικού Χάρτη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δικαιωμάτων των Λαών, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος αυτοδιάθεσης. Ταυτόχρονα, το ως άνω δικαστήριο επιβεβαίωσε το δικαίωμα των Σαχράουι στην αυτοδιάθεση, έκρινε δε ότι το δικαίωμα αυτοδιάθεσης συνιστά αναγκαστικό κανόνα του διεθνούς δικαίου (jus cogens). Βλ. Αφρικανικό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Δικαιωμάτων των Λαών, απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2018, Bernard Anbataayela Mornah κατά Δημοκρατίας του Μπενίν κ.λπ. [(αίτηση αριθ. 028/2018, παράγραφος 343(v)].

[34] Βλ. έκθεση του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ, της 19ης Απριλίου 2006, σχετικά με την κατάσταση της Δυτικής Σαχάρας (S/2006/249), σημεία 32 και 34. Βλ., επίσης, Allen, S. και Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Οξφόρδη, 2024, σ. 17.

[35] Βλ. United States Congressional Research Service [Υπηρεσία Ερευνών του Κογκρέσου των Ηνωμένων Πολιτειών], «Western Sahara», RS20962, όπως επικαιροποιήθηκε στις 8 Οκτωβρίου 2014, σ. 4.

[36] Έχει επίσης υποστηριχθεί ότι η αλλαγή πολιτικής εκ μέρους ορισμένων κρατών μελών του ΟΗΕ ενδέχεται να προκλήθηκε από τη διακήρυξη του Προέδρου Donald J. Trump το 2020, με την οποία αναγνωρίζεται η κυριαρχία του Βασιλείου του Μαρόκου επί της Δυτικής Σαχάρας (βλ. «Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara», διαθέσιμη στη διεύθυνση https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Για μια λεπτομερή επισκόπηση των πολιτικών εξελίξεων όσον αφορά τις θέσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας, της Γενικής Συνέλευσης και των επιμέρους κρατών μελών του ΟΗΕ, καθώς και ανάλυση των επιπτώσεων της αυξανόμενης υποστήριξης της μαροκινής θέσης για τη Δυτική Σαχάρα, βλ. Allen, S., και Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Οξφόρδη, 2024, σ. 47 επ.

[37] Βλ., πιο πρόσφατα, το ψήφισμα 2703 (2023) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, της 30ής Οκτωβρίου 2023.

[38] Βλ., για παράδειγμα, ψήφισμα 2703 (2023) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, της 30ής Οκτωβρίου 2023, σημείο 2. Βλ., επίσης, Allen, S., και Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Οξφόρδη, 2024, σ. 48 (όπου παρουσιάζεται ο τρόπος εξέλιξης της διατύπωσης που χρησιμοποιήθηκε στα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ από το 2018 και εξής).

28. Ταυτόχρονα, τα πρόσφατα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ υπενθυμίζουν ότι οποιαδήποτε πολιτική λύση πρέπει να προβλέπει «την αυτοδιάθεση του λαού της Δυτικής Σαχάρας στο πλαίσιο συμφωνιών που συνάδουν με τις αρχές και τους σκοπούς του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών» [39].

Β. Η σημασία των αποφάσεων Συμβούλιο κατά Front Polisario και Western Sahara Campaign UK

29. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της εδραίωσαν ευρωμεσογειακή συνεργασία με το Βασίλειο του Μαρόκου βάσει συμφωνίας σύνδεσης, η οποία συνήφθη το 1996.

30. Στο πλαίσιο της εν λόγω συμφωνίας σύνδεσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Βασίλειο του Μαρόκου συνήψαν σειρά συμφωνιών, μεταξύ των οποίων η συμφωνία του 2012 περί αμοιβαίων μέτρων ελευθέρωσης του εμπορίου [40] και η συμφωνία σύμπραξης του 2006 [41].

31. Το Front Polisario άσκησε προσφυγή ακύρωσης κατά της συμφωνίας του 2012 περί αμοιβαίων μέτρων ελευθέρωσης του εμπορίου, η οποία οδήγησε στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Front Polisario.

32. Πρωτοδίκως, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι το Front Polisario νομιμοποιείτο ενεργητικά για την άσκηση της προσφυγής, ακύρωσε δε την απόφαση του Συμβουλίου περί εγκρίσεως της σύναψης της συμφωνίας του 2012 περί αμοιβαίων μέτρων ελευθέρωσης του εμπορίου, με το σκεπτικό ότι το Συμβούλιο δεν είχε επιβεβαιώσει ότι η παραγωγή εμπορευμάτων καταγωγής Δυτικής Σαχάρας που εξήχθησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είχε πραγματοποιηθεί κατά τρόπο επιζήμιο για τον πληθυσμό του εν λόγω εδάφους [42].

33. Κατ' έφεση, με την απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario, το Δικαστήριο δεν εξέτασε ούτε το παραδεκτό της προσφυγής του Front Polisario ούτε την ουσιαστική κρίση του Γενικού Δικαστηρίου. Αντιθέτως, μέσω ερμηνείας της φράσης «το Βασίλειο του Μαρόκου», η οποία χρησιμοποιήθηκε για τον καθορισμό του εδάφους επί του οποίου εφαρμόζεται η συμφωνία του 2012 περί αμοιβαίων μέτρων ελευθέρωσης του εμπορίου, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η συμφωνία αυτή δεν εφαρμόζεται στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας [43]. Για τον λόγο αυτό, η προσφυγή του Front Polisario κρίθηκε απαράδεκτη [44].

34. Με τη σκέψη 106 της απόφασης Συμβούλιο κατά Front Polisario, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο λαός της Δυτικής Σαχάρας πρέπει να θεωρηθεί ως "τρίτος" κατά την έννοια της αρχής ότι οι συμβάσεις δεσμεύουν μόνον τα συμβαλλόμενα μέρη». Ως εκ τούτου, ο λαός της Δυτικής Σαχάρας πρέπει να παράσχει τη «συναίνεσή» του για την εφαρμογή της συμφωνίας του 2012 περί αμοιβαίων μέτρων ελευθέρωσης του εμπορίου στη Δυτική Σαχάρα, «χωρίς να είναι αναγκαίο να εξετασθεί εάν μια τέτοια εφαρμογή θα μπορούσε να τον βλάψει ή, αντιθέτως, να τον ωφελήσει».

39 Βλ., πιο πρόσφατα, το ψήφισμα 2703 (2023) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, της 30ής Οκτωβρίου 2023, σημείο 4.

40 ΕΕ 2012, L 241, σ. 4 (στο εξής: συμφωνία του 2012 περί αμοιβαίων μέτρων ελευθέρωσης του εμπορίου).

41 ΕΕ 2006, L 141, σ. 4 (στο εξής: συμφωνία σύμπραξης του 2006).

42 Πρβλ. απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2015, Front Polisario κατά Συμβουλίου (T-512/12, EU:T:2015:953, σκέψεις 114 και 241).

43 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 82 επ.).

44 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 133).

35. Παρόμοιο σκεπτικό ακολουθήθηκε στην απόφαση Western Sahara Campaign UK. Με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι η συμφωνία σύμπραξης του 2006, η οποία εντάσσεται και αυτή στο πλαίσιο που δημιουργήθηκε με τη συμφωνία σύνδεσης με το Μαρόκο[45], δεν καλύπτει το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας ή τα παρακείμενά του ύδατα, διότι ο όρος «το Βασίλειο του Μαρόκου» δεν καλύπτει το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας[46]. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι τυχόν ερμηνεία της ως άνω συμφωνίας υπό την έννοια ότι εφαρμόζεται στη Δυτική Σαχάρα θα προσέκρουε στο δικαίωμα αυτοδιάθεσης και την αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών.

Γ. Η επίμαχη συμφωνία και η επίδικη απόφαση

36. Κατόπιν της εκδόσεως της αποφάσεως Συμβούλιο κατά Front Polisario, «[τ]ο Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή […] να αρχίσει διαπραγματεύσεις με το Βασίλειο του Μαρόκου με σκοπό να καθορίσει, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου, τη νομική βάση για τη χορήγηση των δασμολογικών προτιμήσεων που προβλέπονται στη συμφωνία σύνδεσης στα προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας» [47].

37. Η επίδικη απόφαση εξηγεί, επομένως, τους λόγους για τη σύναψη της νέας συμφωνίας ως εξής:

«(4) Από την έναρξη ισχύος της συμφωνίας σύνδεσης, τα προϊόντα που προέρχονται από τη Δυτική Σαχάρα και πιστοποιούνται ως καταγωγής Μαρόκου εισάγονταν στην Ένωση με το ευεργέτημα των δασμολογικών προτιμήσεων που προβλέπονται από τις σχετικές διατάξεις της εν λόγω συμφωνίας.

(5) Στην απόφασή του στην υπόθεση [Συμβούλιο κατά Front Polisario], το Δικαστήριο διευκρίνισε ωστόσο ότι η συμφωνία σύνδεσης κάλυπτε μόνο το έδαφος του Βασιλείου του Μαρόκου και όχι την Δυτική Σαχάρα, μια μη αυτόνομη περιοχή.

(6) Είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι οι εμπορικές ροές που αναπτύχθηκαν με την πάροδο των ετών δεν θα διαταραχθούν, ενώ θα δοθούν οι κατάλληλες εγγυήσεις για την προστασία του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τη βιώσιμη ανάπτυξη των σχετικών περιοχών. Το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή στις 29 Μαΐου 2017 να αρχίσει διαπραγματεύσεις με το Βασίλειο του Μαρόκου με σκοπό να καθορίσει, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου, τη νομική βάση για τη χορήγηση των δασμολογικών προτιμήσεων που προβλέπονται στη συμφωνία σύνδεσης στα προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας. Η συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου αποτελεί το μόνο μέσο που μπορεί να διασφαλίσει ότι η εισαγωγή προϊόντων καταγωγής Δυτικής Σαχάρας τυγχάνει προτιμησιακής καταγωγής, δεδομένου ότι οι μαροκινές αρχές είναι οι μόνες που μπορούν να διασφαλίσουν την τήρηση των κανόνων που απαιτούνται για τη χορήγηση των εν λόγω προτιμήσεων[48].

45 Απόφαση Western Sahara Campaign UK (σκέψεις 59 έως 61).

46 Απόφαση Western Sahara Campaign UK (σκέψεις 64 και 69).

47 Επίδικη απόφαση, αιτιολογική σκέψη 6. Βλ., επίσης, Συμβούλιο, Αποτελέσματα της συνόδου του Συμβουλίου, 3544η σύνοδος του Συμβουλίου, Ανταγωνιστικότητα (εσωτερική αγορά, βιομηχανία, έρευνα και διάστημα) (9716/17, 29 και 30 Μαΐου 2017), σ. 22.

48 Επίδικη απόφαση, αιτιολογικές σκέψεις 4 έως 6.

38. Η επίμαχη συμφωνία συνήφθη στις 25 Οκτωβρίου 2018, υπό τη μορφή ανταλλαγής επιστολών. Εισάγει στη συμφωνία σύνδεσης κοινή δήλωση, η οποία επεκτείνει την προτιμησιακή δασμολογική μεταχείριση στα προϊόντα που κατάγονται από το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας.

39. Η κοινή δήλωση προβλέπει τα εξής:

«1. Τα προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας που υπόκεινται στον έλεγχο των τελωνειακών αρχών του Βασιλείου του Μαρόκου τυγχάνουν των ίδιων εμπορικών προτιμήσεων με αυτές που χορηγούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση στα προϊόντα που καλύπτονται από τη συμφωνία σύνδεσης.

2. Το πρωτόκολλο αριθ. 4 εφαρμόζεται κατ' αναλογία με σκοπό τον καθορισμό του χαρακτήρα καταγωγής των προϊόντων που αναφέρονται στην παράγραφο 1, μεταξύ άλλων όσον αφορά τα αποδεικτικά καταγωγής.

3. Οι τελωνειακές αρχές των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου αριθ. 4 στα εν λόγω προϊόντα[49].

40. Στις επιστολές τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και του Βασιλείου του Μαρόκου που αποτελούν μέρος της επίμαχης συμφωνίας σημειώνεται ρητά ότι η εν λόγω «συμφωνία συνάπτεται με την επιφύλαξη των αντίστοιχων θέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το καθεστώς της Δυτικής Σαχάρας και του Βασιλείου του Μαρόκου σχετικά με την εν λόγω περιοχή».

41. Οι επιστολές υπενθυμίζουν επίσης ότι «[τ]α δύο μέρη επιβεβαιώνουν τη στήριξή τους στη διαδικασία [του ΟΗΕ] και υποστηρίζουν τις προσπάθειες του γενικού γραμματέα για την επίτευξη οριστικής πολιτικής λύσης, σύμφωνα με τις αρχές και τους στόχους του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και βάσει των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας».

42. Η επίμαχη συμφωνία εγκρίθηκε εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την επίδικη απόφαση.

43. Εν είδει απαντήσεως στη σκέψη 106 της αποφάσεως Συμβούλιο κατά Front Polisario, με τις αιτιολογικές σκέψεις 7 έως 10 της επίδικης αποφάσεως παρέχονται οι ακόλουθες εξηγήσεις:

«(7) Η Επιτροπή αξιολόγησε τις ενδεχόμενες επιπτώσεις μιας τέτοιας συμφωνίας στη βιώσιμη ανάπτυξη, ιδίως όσον αφορά τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των δασμολογικών προτιμήσεων που χορηγήθηκαν στα προϊόντα της Δυτικής Σαχάρας για τα άτομα τα οποία αφορά η συμφωνία και τις επιπτώσεις στην εκμετάλλευση των φυσικών πόρων των σχετικών περιοχών. Οι επιπτώσεις των δασμολογικών προτιμήσεων στην απασχόληση, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων είναι πολύ δύσκολο να μετρηθούν διότι είναι έμμεσες. Ομοίως, δεν είναι εύκολο να ληφθούν εν προκειμένω αντικειμενικές πληροφορίες.

(8) Ωστόσο, από την εν λόγω αξιολόγηση προκύπτει ότι, συνολικά, τα πλεονεκτήματα για την οικονομία της Δυτικής Σαχάρας από τη χορήγηση των δασμολογικών προτιμήσεων που προβλέπονται στη συμφωνία σύνδεσης στα προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας και, ιδίως, ο ισχυρός μοχλός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που συνιστά η χορήγησή

[49] Κοινή δήλωση για τη συμφωνία σύνδεσης (ΕΕ 2019, L 34, σ. 4). Παραλείπεται η υποσημείωση.

τους, υπερβαίνουν τα μειονεκτήματα που αναφέρθηκαν κατά τη διαδικασία διαβουλεύσεων, μεταξύ των οποίων η εκτεταμένη χρήση φυσικών πόρων, ιδίως των αποθεμάτων υπόγειων υδάτων, για τα οποία έχουν ληφθεί μέτρα.

(9) Εκτιμήθηκε ότι η επέκταση των δασμολογικών προτιμήσεων στα προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας θα έχει συνολικά θετικό αντίκτυπο στα άτομα τα οποία αφορά η συμφωνία. Είναι πιθανό αυτή η επίπτωση να διατηρηθεί και μάλιστα να ενισχυθεί στο μέλλον. Η αξιολόγηση καταδεικνύει ότι η επέκταση του ευεργετήματος των δασμολογικών προτιμήσεων στα προϊόντα της Δυτικής Σαχάρας μπορεί να προωθήσει τις συνθήκες για επενδύσεις και να τονώσει την ταχεία και σημαντική αύξηση των επενδύσεων που θα αποβούν ευνοϊκές για την απασχόληση σε τοπικό επίπεδο. Η ύπαρξη στη Δυτική Σαχάρα οικονομικών δραστηριοτήτων και παραγόμενων προϊόντων που θα επωφεληθούν τα μάλα από τη χορήγηση των δασμολογικών προτιμήσεων που προβλέπονται στη συμφωνία σύνδεσης καταδεικνύει ότι η μη χορήγηση δασμολογικών προτιμήσεων θα υπονόμευε σημαντικά τις εξαγωγές της Δυτικής Σαχάρας, κυρίως τις εξαγωγές αλιευτικών προϊόντων και γεωργικών προϊόντων. Εκτιμάται ότι η χορήγηση δασμολογικών προτιμήσεων θα είχε θετικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη της οικονομίας της Δυτικής Σαχάρας με τόνωση των επενδύσεων.

(10) Λαμβάνοντας υπόψη τις εκτιμήσεις για τη συναίνεση στην απόφαση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης [(στο εξής: ΕΥΕΔ)]], έλαβε όλα τα εύλογα και δυνατά μέτρα εντός του υφιστάμενου πλαισίου για την επαρκή συμμετοχή των ατόμων τα οποία αφορά η συμφωνία, ώστε να εξασφαλιστεί η συναίνεσή τους στη συμφωνία. Διενεργήθηκαν ευρείες διαβουλεύσεις και οι κοινωνικοοικονομικοί και πολιτικοί παράγοντες που συμμετείχαν στις διαβουλεύσεις εκφράστηκαν στην πλειονότητά τους υπέρ της επέκτασης των δασμολογικών προτιμήσεων της συμφωνίας σύνδεσης στη Δυτική Σαχάρα. Εκείνοι που απέρριψαν την επέκταση θεώρησαν κατ' ουσίαν ότι μια τέτοια συμφωνία θα επικύρωνε τη θέση του Μαρόκου επί του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας. Ωστόσο, καμία διάταξη της συμφωνίας δεν επιτρέπει να θεωρηθεί ότι αναγνωρίζει την κυριαρχία του Μαρόκου στη Δυτική Σαχάρα. Η Ένωση θα εντείνει εξάλλου τις προσπάθειές της για στήριξη της διαδικασίας ειρηνικής επίλυσης της διαφοράς η οποία ξεκίνησε και συνεχίζεται υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών.

Δ. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

44. Στις 27 Απριλίου 2019 το Front Polisario άσκησε προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως.

45. Στις 29 Σεπτεμβρίου 2021 το Γενικό Δικαστήριο εξέδωσε την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, με την οποία ακύρωσε την επίδικη απόφαση [50].

46. Όσον αφορά το παραδεκτό της προσφυγής, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τους δύο κύριους λόγους απαραδέκτου που προέβαλε το Συμβούλιο, οι οποίοι αφορούσαν την ικανότητα διαδίκου του Front Polisario και την ενεργητική του νομιμοποίηση όσον αφορά την επίδικη απόφαση [51].

[50] Ωστόσο, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι έπρεπε να διατηρηθούν σε ισχύ τα αποτελέσματα της προσβαλλόμενης αποφάσεως για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει την προθεσμία του άρθρου 56, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή, εάν ασκηθεί αναίρεση εντός της προθεσμίας αυτής, μέχρι την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 396).

[51] Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 79 έως 114 και 133 έως 238).

47. Όσον αφορά την ουσία της προσφυγής, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τον πρώτο λόγο ακυρώσεως του Front Polisario σχετικά με την προβαλλόμενη αναρμοδιότητα του Συμβουλίου να εκδώσει την επίδικη απόφαση [52]. Αντιθέτως, δέχθηκε τον τρίτο λόγο ακυρώσεως του Front Polisario, ο οποίος αφορούσε την υποχρέωση του Συμβουλίου να συμμορφώνεται προς τις απαιτήσεις που συνήγαγε η νομολογία από την αρχή της αυτοδιάθεσης και την αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών [53]. Το Γενικό Δικαστήριο δεν εξέτασε τους λοιπούς λόγους ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario.

Ε. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

48. Με αιτήσεις αναιρέσεως που ασκήθηκαν στις 14 Δεκεμβρίου 2021 και στις 16 Δεκεμβρίου 2021, η Επιτροπή και το Συμβούλιο, αντιστοίχως, ζητούν από το Δικαστήριο να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της, να αποφανθεί το ίδιο επί των ζητημάτων που τέθηκαν, να απορρίψει την προσφυγή που ασκήθηκε πρωτοδίκως και να καταδικάσει το Front Polisario στα δικαστικά έξοδα. Επικουρικώς, τα εν λόγω θεσμικά όργανα ζητούν από το Δικαστήριο να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματα της επίδικης αποφάσεως για χρονικό διάστημα δώδεκα μηνών από την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεώς του.

49. Με τα ως άνω αιτήματα συντάσσονται η Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural, καθώς και η Βελγική, η Ισπανική, η Γαλλική, η Ουγγρική, η Πορτογαλική και η Σλοβακική Κυβέρνηση.

50. Στις 23 και 24 Οκτωβρίου 2023 διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση, κατά την οποία ανέπτυξαν προφορικές παρατηρήσεις η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Front Polisario, η Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural, καθώς και η Βελγική, η Γαλλική, η Ισπανική και η Ουγγρική Κυβέρνηση.

III. Νομική ανάλυση

Α. Επί της ερμηνείας του διεθνούς δικαίου

51. Σε σύγκριση με το νομικό σύστημα της Ένωσης ή τα νομικά συστήματα των κρατών μελών της, το διεθνές δίκαιο είναι σύστημα λιγότερο «σφιχτό», χαρακτηρίζεται δε από πολύ μεγαλύτερο βαθμό αποκέντρωσης όσον αφορά τη διαπίστωση της ομοιομορφίας της έννοιας των κανόνων του ως συστήματος.

52 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 240 έως 250).

53 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 251 έως 396).

52. Μολονότι το διεθνές δίκαιο έχει δικό του σύστημα πηγών δικαίου [54] και ορισμένους γενικά αποδεκτούς ερμηνευτικούς κανόνες [55], εντούτοις δεν διαθέτει έναν τελικό ερμηνευτή του οποίου οι ερμηνείες να δεσμεύουν όλους τους μετέχοντες στο εν λόγω σύστημα [56].

53. Συναφώς, κατά την ερμηνεία του περιεχομένου των κανόνων του διεθνούς εθιμικού δικαίου που αποτελούν μέρος του νομικού συστήματος της Ένωσης, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των δικαιοδοτικών της οργάνων, δεν δεσμεύονται από τις διαφορετικές ερμηνείες του ίδιου κανόνα από άλλα υποκείμενα του διεθνούς δικαίου [57].

54. Ωστόσο, κατά την ερμηνεία της έννοιας του διεθνούς δικαίου για τους σκοπούς της έννομης τάξης της Ένωσης, το Δικαστήριο θα πρέπει να εξακριβώσει αν έχει επιτευχθεί, σε κάποιο βαθμό, ομοφωνία σχετικά με την έννοια συγκεκριμένου κανόνα σε επίπεδο διεθνούς δικαίου. Τούτο προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, από τη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να συμβάλλει στην αυστηρή τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου, όπως ορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 5, της ΣΕΕ.

55. Όπως τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν δεσμεύονται από τις ερμηνείες του διεθνούς δικαίου στις οποίες προβαίνουν άλλα υποκείμενα της εν λόγω έννομης τάξης, ομοίως, η ερμηνεία που αποδίδει το Δικαστήριο σε κανόνα του διεθνούς δικαίου είναι δεσμευτική μόνον εντός του νομικού συστήματος της Ένωσης. Ωστόσο, όταν το Δικαστήριο αποδίδει ορισμένη σημασία σε κανόνα του διεθνούς δικαίου, είναι σημαντικό να έχει κατά νου ότι η εκ μέρους του ερμηνεία έχει επιπτώσεις σε επίπεδο διεθνούς δικαίου και συμβάλλει στη δημιουργία εθίμου και στην κατανόηση της έννοιάς του [58].

56. Η ερμηνεία του διεθνούς δικαίου εντός του νομικού συστήματος της Ένωσης εγείρει επίσης το ζήτημα της σχέσης που υπάρχει μεταξύ των δικαστηρίων της Ένωσης και των πολιτικών θεσμικών οργάνων αυτής όσον αφορά την ερμηνεία σχετικά με τις ακριβείς υποχρεώσεις που υπέχει η Ευρωπαϊκή Ένωση δυνάμει του διεθνούς δικαίου.

54 Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 38, παράγραφος 1, του καταστατικού του ΔΔ, οι πηγές του διεθνούς δικαίου είναι οι συνθήκες και οι συμβάσεις, το εθιμικό δίκαιο, οι γενικές αρχές του δικαίου, οι δικαστικές αποφάσεις και τα διδάγματα της θεωρίας. Βλ. επίσης, γενικότερα, Shaw, M.N., *International Law*, Cambridge University Press, Κέιμπριτζ, 2006, σ. 69 επ.

55 Τα άρθρα 31 έως 33 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών, η οποία συνήφθη στη Βιέννη στις 23 Μαΐου 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, τόμος 1155, σ. 331.) (στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης), εισήγαγαν κανόνες για την ερμηνεία των διεθνών συνθηκών. Ορισμένοι από τους κανόνες αυτούς θα μπορούσαν να εκληφθούν ως κωδικοποίηση του διεθνούς εθιμικού δικαίου. Το δε διεθνές εθιμικό δίκαιο απαιτεί από τον ερμηνευτή να διαπιστώσει, κατ' αρχάς, αν ορισμένος κανόνας αποτελεί πράγματι έθιμο και, εν συνεχεία, να ερμηνεύσει την έννοια που προσλαμβάνει ο οικείος κανόνας σε συγκεκριμένη κατάσταση. Τούτο προϋποθέτει τη διαπίστωση της πρακτικής και της πεποιθήσεως (opinio juris) των κρατών. Μέσω της εφαρμογής της ως άνω μεθόδου, το έθιμο μπορεί να προσλάβει διαφορετική σημασία ακόμα και στο πλαίσιο συστήματος που δεν διαθέτει αυθεντικό ερμηνευτή. Για τη διαφορά μεταξύ της λήψης *αποφάσεως* περί του ότι ορισμένος κανόνας συνιστά κανόνα του διεθνούς εθιμικού δικαίου, αφενός, και της συνακόλουθης *ερμηνείας* του περιεχομένου του εν λόγω κανόνα, αφετέρου, βλ. Merkouris, P., «Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle», σε Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (επιμ.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Κέιμπριτζ, 2023, σ. 136.

56 Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 38, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του καταστατικού του ΔΔ, οι δικαστικές αποφάσεις, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων του εν λόγω δικαστηρίου, αποτελούν επικουρικό μόνο μέσο για τον καθορισμό των κανόνων του διεθνούς δικαίου.

57 Για παραδείγματα μοτίβων διαφοροποίησης των διαφόρων ερμηνειών του διεθνούς δικαίου, βλ. Roberts, A., «Patterns of difference and dominance», σε Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2017, σ. 232 επ.

58 Βλ., συναφώς, 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*, τόμος 12, 2013, σ. 218, καθώς και Odermatt, J., «The European Union's role in the making and confirmation of customary international law», σε Lusa Bordin, F., Müller, A., και Pascual-Vives, F. (επιμ.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Κέιμπριτζ, 2023, σ. 74 και 75.

57. Στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα πολιτικά θεσμικά όργανα της Ένωσης διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτίμησης [59]. Στην εν λόγω εξουσία εκτίμησης εμπίπτει και η απόφαση για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας με άλλο κράτος, συμπεριλαμβανομένης της απόφασης για την ενδεχόμενη επέκταση της εφαρμογής της συμφωνίας αυτής σε τρίτο έδαφος. Το Δικαστήριο δεν δύναται να θέσει υπό αμφισβήτηση την ως άνω επιλογή.

58. Ωστόσο, όταν λαμβάνεται απόφαση πολιτικής φύσεως σχετικά με την ανάπτυξη σχέσεων με τρίτο κράτος ή έδαφος, το Δικαστήριο δεν έχει απλώς την εξουσία να ελέγξει κατά πόσον οι εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνάδουν με τις συνταγματικές επιταγές των Συνθηκών ΕΕ και ΛΕΕ, αλλά υποχρεούται να προβεί στον εν λόγω έλεγχο [60].

59. Όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση Air Transport Association of America κ.λπ., «όπως προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ, η Ένωση συμβάλλει στην αυστηρή τήρηση και στην ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου. Κατά συνέπεια, όταν εκδίδει μια πράξη, οφείλει να τηρεί το διεθνές δίκαιο στο σύνολό του, περιλαμβανομένου του εθιμικού διεθνούς δικαίου που δεσμεύει τα θεσμικά όργανα της Ένωσης» [61].

60. Στο πλαίσιο του συνταγματικού του καθήκοντος να διαφυλάττει το κράτος δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το Δικαστήριο καλείται επομένως να εκτιμήσει αν, κατά τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης τυχόν προσέβαλαν τα δικαιώματα που οι κανόνες του διεθνούς εθιμικού δικαίου παρέχουν στα υποκείμενα του εν λόγω δικαίου.

61. Τούτο συνεπάγεται ότι το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει το περιεχόμενο των σχετικών κανόνων του εθιμικού δικαίου. Σε περίπτωση που επικρατεί ομοιόμορφη πεποίθηση (opinio juris) ως προς την *ύπαρξη* ορισμένης νομικής υποχρέωσης (όπως η υποχρέωση αναγνώρισης του δικαιώματος περί αυτοδιάθεσης μιας μη αυτόνομης περιοχής), αλλά όχι ως προς το ακριβές *περιεχόμενο* αυτής, η εξουσία εκτίμησης των πολιτικών θεσμικών οργάνων της Ένωσης στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων επιτάσσει την εκ μέρους του Δικαστηρίου συμμόρφωση με την ερμηνεία που έχουν επιλέξει να ακολουθούν τα εν λόγω θεσμικά όργανα.

Β. Το αντικείμενο των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως και η διάρθρωση των παρουσών προτάσεων

62. Το ερώτημα που τίθεται ενώπιον του Δικαστηρίου στο πλαίσιο των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως έγκειται κατ' ουσίαν στο εξής: επέτρεψε η επίδικη απόφαση τη σύναψη συμφωνίας με το Βασίλειο του Μαρόκου, η εφαρμογή της οποίας εκτείνεται και στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας, κατά παράβαση του διεθνούς εθιμικού δικαίου, ειδικότερα δε του δικαιώματος

[59] Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, σκέψη 24), και της 9ης Ιουνίου 2022, Préfet du Gers και Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, σκέψη 99) (με τις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διαθέτουν ευρεία δυνατότητα λήψεως πολιτικών αποφάσεων, οι οποίες συνεπάγονται κατ' ανάγκην επιλογές πολιτικής φύσεως).

[60] Για τον λόγο αυτό έχω εκφράσει την άποψη ότι, ακόμη και στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, στο πλαίσιο του οποίου το Δικαστήριο έχει περιορισμένη δικαιοδοσία, δεν μπορεί να αποκλειστεί η αρμοδιότητά του να ελέγχει αν η δράση της Ένωσης συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Πρβλ. τις προτάσεις μου στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις KS και KD κατά Συμβουλίου κ.λπ. και Επιτροπή κατά KS και KD (C-29/22 P και C-44/22 P, EU:C:2023:901, σκέψεις 115 έως 120). Η εν λόγω υπόθεση εκκρεμεί ακόμη ενώπιον του Δικαστηρίου.

[61] Βλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Air Transport Association of America κ.λπ. (C-366/10, EU:C:2011:864, σκέψη 101) (στο εξής: υπόθεση Air Transport Association of America κ.λπ.).

αυτοδιάθεσης και της αρχής του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών, όπως ερμηνεύθηκαν από το Δικαστήριο με τις αποφάσεις Συμβούλιο κατά Front Polisario και Western Sahara Campaign UK [62];

63. Για την απάντηση που θα δοθεί στο ερώτημα αυτό, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το ερώτημα *κατά πόσον* η Ευρωπαϊκή Ένωση δύναται να αναπτύξει σχέσεις με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας εκφεύγει του αντικειμένου της υπό κρίση αναιρέσεως [63] · ως προς το επιχείρημα αυτό, το οποίο απορρίφθηκε πρωτοδίκως από το Γενικό Δικαστήριο, δεν έχει ασκηθεί ανταναίρεση [64].

64. Κατά συνέπεια, το ερώτημα που τίθεται ενώπιον του Δικαστηρίου αφορά μόνο τις διαπιστώσεις του Γενικού Δικαστηρίου που διατυπώθηκαν κατά την ανάλυση του τρίτου λόγου ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario. Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η επίδικη απόφαση αντιβαίνει στο δικαίωμα αυτοδιάθεσης και την αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών, υπό το πρίσμα της ερμηνείας των εν λόγω κανόνων από το Δικαστήριο στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario. Με την αρχική προσφυγή τέθηκαν χωριστά και άλλα ζητήματα που αφορούν τους εν λόγω κανόνες, τα οποία όμως δεν εξέτασε το Γενικό Δικαστήριο, καθόσον έκρινε την προσφυγή βάσιμη δυνάμει του τρίτου λόγου ακυρώσεως [65].

65. Συνεπώς, στο πλαίσιο των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως το Δικαστήριο δεν δύναται να προβεί σε ερμηνεία του τρόπου με τον οποίο το δικαίωμα αυτοδιάθεσης διέπει τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Μαρόκου όσον αφορά τη Δυτική Σαχάρα, πλέον και πέραν των σημείων που εξετάστηκαν με την απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario.

62 Στο πλαίσιο της επιχειρηματολογίας σχετικά με τον αλυσιτελή χαρακτήρα του τρίτου λόγου ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι το τελευταίο μπορούσε να επικαλεστεί την απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario και την ερμηνεία της αρχής της αυτοδιάθεσης και της αρχής του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών που δόθηκε με αυτήν, προς αμφισβήτηση του κύρους της επίδικης αποφάσεως. Βλ. αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 297).

63 Κατά την άποψή μου, το ερώτημα αυτό είναι επίσης άνευ ουσίας, δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να έχει κάποιον τρόπο να αλληλεπιδρά με ορισμένα εδάφη ως προς τα οποία έχει έννομο συμφέρον, χωρίς απαραίτητα να διακυβεύεται η αμεροληψία της Ένωσης ή των κρατών μελών της σε σχέση με το καθεστώς των εν λόγω εδαφών. Αυτή η πολιτική των δύο όψεων έχει χαρακτηρισθεί στη θεωρία ως επιδίωξη δημιουργίας ενός «πολιτικού και νομικού χώρου» για τον διαχωρισμό της ανάπτυξης σχέσεων από την αναγνώριση, βλ. Fischer, S., «The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia», *European Institute for Security Studies* (1-2 Δεκεμβρίου 2010), σ. 3, καθώς και Coppieters, B., «Engagement without recognition», σε Vosioka, G., Doyle, J., Newman, E., *Routledge Handbook of State Recognition* (1η έκδ., 2019, Routledge: Λονδίνο), σ. 243-244 (όπου περιγράφεται πώς η προσέγγιση της Ένωσης όσον αφορά τα διαφιλονικούμενα εδάφη ακολουθεί είτε τη φόρμουλα «μη αναγνώριση και ανάπτυξη σχέσεων» είτε «ανάπτυξη σχέσεων άνευ αναγνωρίσεως»). Για ένα πρακτικό παράδειγμα αυτής της προσέγγισης, όσον αφορά τη σύγκρουση της Αμπχαζίας, βλ. Συμβούλιο Συνεργασίας ΕΕ-Γεωργίας, 14η σύνοδος της 12ης Δεκεμβρίου 2023 (UE-GE 4651/1/13), σημείο 4.

64 Πρβλ. αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 187 έως 189 και 240 έως 250).

65 Πρωτοδίκως, το Front Polisario προέβαλε συνολικά 10 λόγους ακυρώσεως προς στήριξη της προσφυγής του, εκ των οποίων μόνον ο πρώτος και τρίτος λόγος ακυρώσεως χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση. Οι εναπομείναντες οκτώ λόγοι εγείρουν και αυτοί τόσο ζητήματα διεθνούς δικαίου, όπως ο σεβασμός του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου (δεύτερος λόγος ακυρώσεως), το δικαίωμα αυτοδιάθεσης (έβδομος λόγος ακυρώσεως), το σχετικό αποτέλεσμα των συνθηκών (όγδοος λόγος ακυρώσεως), το δίκαιο περί διεθνούς ευθύνης (δέκατος λόγος ακυρώσεως, όσο και ζητήματα δικαίου της Ένωσης, όπως η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και η αναλογικότητα (πέμπτος και έκτος λόγος ακυρώσεως). Δεδομένου ότι οι ως άνω λόγοι ακυρώσεως δεν εξετάστηκαν από το Γενικό Δικαστήριο στο πλαίσιο της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, εκφεύγουν του αντικειμένου των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως.

66. Ωστόσο, δεδομένου ότι ορισμένα από τα ζητήματα που εγείρονται με τις υπό κρίση αιτήσεις αναιρέσεως συνδέονται στενά με τα ζητήματα που παραμένουν εκκρεμή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου [66], θα αναφερθώ και σε αυτά εν συντομία.

67. Η ανάλυσή μου διαρθρώνεται ως ακολούθως. Κατ' αρχάς, θα εξηγήσω για ποιον λόγο φρονώ ότι το Front Polisario νομιμοποιείται ενεργητικά να κινήσει την παρούσα διαδικασία (ενότητα Γ). Εν συνεχεία, προχωρώντας στην εξέταση της ουσίας της υποθέσεως, θα καταδείξω ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον δέχθηκε ως βάσιμο τον τρίτο λόγο ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario (ενότητα Δ). Για τον σκοπό αυτό, θα προβώ κατ' αρχάς σε ερμηνεία των αποφάσεων Συμβούλιο κατά Front Polisario και Western Sahara Campaign UK, προς αποσαφήνιση, ακριβώς, των στοιχείων των εν λόγω αποφάσεων τα οποία είναι κρίσιμα στο πλαίσιο των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως (υποενότητα Δ.1). Δεύτερον, θα εξηγήσω γιατί η διαπίστωση του Γενικού Δικαστηρίου περί ελλείψεως συναίνεσης υπό το πρίσμα του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών είναι εσφαλμένη και γιατί, ως εκ τούτου, το Γενικό Δικαστήριο εσφαλμένως έκρινε ότι η επίδικη απόφαση παραβιάζει το διεθνές δίκαιο, όπως αυτό ερμηνεύεται στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (υποενότητα Δ.2). Εν συνεχεία, θα αναλύσω κατά πόσον η σύναψη της επίμαχης συμφωνίας από το Συμβούλιο αντιμετωπίζει το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας ως χωριστό και διακριτό έδαφος, όπως επιτάσσει η ερμηνεία στην οποία προέβη το Δικαστήριο στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Front Polisario σχετικά με το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτοδιάθεσης όσον αφορά το εν λόγω έδαφος (υποενότητα Δ.3). Τέλος, θα επισημάνω εν συντομία τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το δικαίωμα αυτοδιάθεσης οι οποίες δεν αποσαφηνίστηκαν μεν με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, δεσμεύουν ωστόσο την Ευρωπαϊκή Ένωση κατά την ανάπτυξη σχέσεων με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας (Ενότητα Ε), προτού εκθέσω, συμπερασματικά, τις συνέπειες των παρουσών προτάσεων (Ενότητα IV).

Γ. Παραδεκτό και δυνατότητα επίκλησης του διεθνούς εθιμικού δικαίου ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης

1. Ενεργητική νομιμοποίηση

68. Κατά την άποψή μου, το δικαίωμα του Front Polisario να ασκήσει την αγωγή ακυρώσεως στην υπό κρίση υπόθεση μπορεί να συναχθεί από το νομικό καθεστώς του λαού της Δυτικής Σαχάρας βάσει του δημοσίου διεθνούς δικαίου, κατά το μέρος που δεσμεύει την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ακριβώς αυτός ο λαός μπορεί να ισχυριστεί ότι η επίδικη απόφαση τον αφορά άμεσα και ατομικά.

69. Ο λαός της Δυτικής Σαχάρας απολαύει του δικαιώματος αυτοδιάθεσης, το οποίο έχει αναγνωριστεί από το Δικαστήριο ως αρχή του διεθνούς εθιμικού δικαίου που δημιουργεί δεσμευτικές υποχρεώσεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση [67].

[66] Τα εν λόγω ερωτήματα περιλαμβάνονταν επίσης, άμεσα ή έμμεσα, στις προσφυγές επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 19ης Ιουλίου 2018, Front Polisario κατά Συμβουλίου (T-180/14, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2018:496) (σχετικά με πρωτόκολλο για τον καθορισμό των αλιευτικών δυνατοτήτων στα παρακείμενα της Δυτικής Σαχάρας ύδατα), της 30ής Νοεμβρίου 2018, Front Polisario κατά Συμβουλίου (T-275/18, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2018:869) (σχετικά με συμφωνία αεροπορικών μεταφορών με το Βασίλειο του Μαρόκου), καθώς και διάταξη της 8ης Φεβρουαρίου 2019, Front Polisario κατά Συμβουλίου (T-376/18, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2019:77) (σχετικά με απόφαση του Συμβουλίου με την οποία δίδεται εξουσιοδότηση για την έναρξη διαπραγματεύσεων σε σχέση με συμφωνία αλιευτικής σύμπραξης με το Βασίλειο του Μαρόκου υπό το πρίσμα της αποφάσεως Western Sahara Campaign UK).

[67] Βλ. απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψεις 88 και 89), καθώς και απόφαση Western Sahara Campaign UK (σκέψη 63). Επί των εν λόγω αποφάσεων, βλ., περαιτέρω, σημείο 96 επ. των παρουσών προτάσεων.

70. Το δικαίωμα αυτό, όπως εξήγησε κατ' ουσίαν το Γενικό Δικαστήριο [68], υφίσταται ακόμη και εν τη απουσία ή πριν την πραγματοποίηση ενέργειας που να δηλώνει την άσκησή του στην πράξη. Σκοπός του δικαιώματος αυτού είναι, μεταξύ άλλων, να παρασχεθεί στον εν λόγω λαό η δυνατότητα να επιλέξει το μέλλον του σε πολιτικό επίπεδο.

71. Από την άποψη αυτή, δεδομένου ότι ο λαός της Δυτικής Σαχάρας διαθέτει δικαιώματα βάσει του διεθνούς δικαίου, ο λαός αυτός διαθέτει επίσης νομική προσωπικότητα (ή έστω κάποια υπόσταση αντίστοιχη αυτής) βάσει του ως άνω συνόλου κανόνων δικαίου [69].

72. Με την απόφασή του στην υπόθεση Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου (Επηρεασμός τρίτου κράτους) [70], το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι οντότητες που διαθέτουν νομική προσωπικότητα βάσει του διεθνούς δικαίου νομιμοποιούνται ενεργητικά ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης, εφόσον η οικεία πράξη των θεσμικών οργάνων της Ένωσης τις αφορά άμεσα και ατομικά [71].

73. Αυτό με φέρνει στις προϋποθέσεις πράξεως αφορώσας άμεσα και ατομικά, όπως απορρέουν από το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, της ΣΛΕΕ.

74. Η επίδικη απόφαση αφορά άμεσα τον λαό της Δυτικής Σαχάρας ως συλλογικότητα και, επομένως, ως μονάδα αυτοδιάθεσης [72].

75. Πρώτον, η εν λόγω απόφαση αφορά έδαφος ως προς το οποίο ο λαός της Δυτικής Σαχάρας έχει δικαίωμα αυτοδιάθεσης. Κατά συνέπεια, αφορά κατ' ανάγκην τα δικαιώματα του εν λόγω λαού σε σχέση με το έδαφος αυτό, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος να απολαμβάνουν τους φυσικούς πόρους του. Επομένως, η επίδικη απόφαση αφορά το νομικό καθεστώς του λαού της Δυτικής Σαχάρας.

76. Δεύτερον, η υποχρέωση χορήγησης προτιμησιακής μεταχείρισης στα προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας δεσμεύει την Ευρωπαϊκή Ένωση χωρίς να απαιτείται, επιπλέον της επίδικης αποφάσεως, ουδεμία πράξη διακριτικής ευχέρειας. Συνεπώς, η επίδικη απόφαση αφορά και άμεσα το νομικό καθεστώς του λαού της Δυτικής Σαχάρας.

77. Περαιτέρω, η επίδικη απόφαση αφορά τον ως άνω λαό και ατομικά.

68 Πρβλ. αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 295 και 360).

69 Βλ., για παράδειγμα, Weller, M., *Escaping the self-determination trap*, Nijhoff, Λάιντεν, 2008, σ. 16-17 και υποσημείωση 15 («Οι γνήσια αποικιοκρατικές, έχουσες δικαίωμα αυτοδιάθεσης οντότητες απολαμβάνουν νομική προσωπικότητα ακόμη και πριν την πραγματοποίηση της πράξης αυτοδιάθεσης, έχουν δικαίωμα στην εδαφική ενότητα, δικαίωμα να μην υφίστανται χρήση βίας και κατασταλτικών μέτρων, μπορεί να αγωνίζονται μέσω εθνικοαπελευθερωτικού κινήματος και αναμφισβήτητα λαμβάνουν διεθνή στήριξη στον αγώνα τους. Μπορούν επίσης να θέσουν μονομερώς σε εφαρμογή το δίκαιο των διεθνών ένοπλων συγκρούσεων, αντί του πολύ πιο περιορισμένης εμβέλειας δικαίου των εσωτερικών ένοπλων συγκρούσεων που καλύπτει τις εγχώριες συγκρούσεις»), και Knoll, B., *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, σ. 124) (κατά τον οποίο «μια οντότητα είναι υποκείμενο δικαίου στον βαθμό που οι κανόνες του διεθνούς νομικού συστήματος αναφέρονται σε αυτήν»).

70 Απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021 (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 Απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021, Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου (Επηρεασμός τρίτου κράτους) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, σκέψη 34).

72 Όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 144 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, κατά πάγια νομολογία, η προϋπόθεση του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, κατά την οποία η απόφαση που προσβάλλεται με προσφυγή πρέπει να αφορά άμεσα ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, απαιτεί τη συνδρομή δύο σωρευτικών κριτηρίων. Κατά πρώτον, το προσβαλλόμενο μέτρο της Ένωσης πρέπει να παράγει άμεσα αποτελέσματα επί της νομικής κατάστασης του ιδιώτη. Κατά δεύτερον, δεν πρέπει να καταλείπει εξουσία εκτίμησης στους αποδέκτες του οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του, δεδομένου ότι αυτή έχει καθαρώς αυτόματο χαρακτήρα και απορρέει αποκλειστικά από τη ρύθμιση της Ένωσης, χωρίς εφαρμογή άλλων παρεμβαλλόμενων κανόνων. Βλ., επίσης, απόφαση της 12ης Ιουλίου 2022, Nord Stream 2 κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-348/20 P, EU:C:2022:548, σκέψη 43).

78. Πρόκειται για τον μοναδικό λαό στον οποίο αναγνωρίζεται το δικαίωμα αυτοδιάθεσης σε σχέση με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας. Ως εκ τούτου, ο λαός αυτός διαφοροποιείται από κάθε άλλο υποκείμενο ως προς την ως άνω θέση του [73].

79. Ωστόσο, σε αντίθεση με τη Βενεζουέλα ή οποιοδήποτε άλλο κράτος που θα μπορούσε να αναγνωριστεί ότι έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, ο λαός της Δυτικής Σαχάρας δεν διαθέτει εκλεγμένο ή άλλως αναγνωρισμένο εκπρόσωπο [74].

80. Χωρίς εκλεγμένο ή συλλογικά αναγνωρισμένο εκπρόσωπο, πώς μπορεί ο λαός αυτός να υπερασπιστεί το συλλογικό του δικαίωμα αυτοδιάθεσης ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης [75];

81. Το Front Polisario δεν αναγνωρίζεται ως ο «επίσημος» εκπρόσωπος του λαού της Δυτικής Σαχάρας ούτε από τον ΟΗΕ [76] ούτε την Ευρωπαϊκή Ένωση [77].

82. Το Front Polisario είναι ένα αυτοκηρυχθέν κίνημα απελευθέρωσης [78], η δημιουργία του οποίου αποσκοπεί στον αγώνα για ένα συγκεκριμένο τύπο μελλοντικού μοντέλου διακυβέρνησης του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας: την *ανεξαρτησία* του εδάφους αυτού από το Βασίλειο του Μαρόκου, καθώς και τη δημιουργία ενός *κυρίαρχου* και αυτόνομου κράτους της Σαχάρας [79].

[73] Κατά συνέπεια, πληρούται η αυστηρή προϋπόθεση που ορίζει ότι πρέπει να πρόκειται για ατομικά αφορώσα πράξη, προϋπόθεση η οποία απορρέει από την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, Plaumann κατά Επιτροπής (25/62, EU:C:1963:17, σ. 107).

[74] Ένα κάπως παρόμοιο ζήτημα παρ' ολίγον να χρειαστεί να επιλυθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως της 22ας Ιουνίου 2021, Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου (Επηρεασμός τρίτου κράτους) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), καθώς, όταν η εν λόγω υπόθεση ήχθη για πρώτη φορά ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, η Μπολιβαριανή Δημοκρατία της Βενεζουέλας βρισκόταν εν μέσω αγώνα μεταξύ των Nicolás Maduro και του Juan Guaidó, καθένας εκ των οποίων διεκδικούσε την εκπροσώπηση της χώρας αυτής, με τα κράτη μέλη να διχάζονται ως προς το ζήτημα του ποιος μπορούσε να ενεργεί ως πρόεδρος της Μπολιβαριανής Δημοκρατίας της Βενεζουέλας. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να εξετάσει ποιος είχε την ικανότητα να εγκρίνει την κίνηση ένδικης διαδικασίας εξ ονόματος της εν λόγω Δημοκρατίας, δεδομένου ότι, τον Ιανουάριο του 2021, το Συμβούλιο εξέδωσε συμπεράσματα με τα οποία το ως άνω αδιέξοδο λύθηκε υπέρ του Nicolás Maduro. Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τη Βενεζουέλα (25 Ιανουαρίου 2021, 5582/21).

[75] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή διατύπωσε τη θέση ότι καμία από τις 60 οργανώσεις, ΜΚΟ, ομοσπονδίες αγροτών, τοπικούς εκλεγμένους εκπροσώπους, γεωργικές οργανώσεις ή άλλους φορείς που συμμετείχαν στις διαβουλεύσεις δεν θα είχε ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση προσφυγής κατά της επίδικης αποφάσεως.

[76] Συναφώς, μπορώ να συμφωνήσω με τη θέση του Συμβουλίου και της Επιτροπής ότι το γεγονός ότι το ψήφισμα 34/37 της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, της 21ης Νοεμβρίου 1979, σχετικά με το ζήτημα της Δυτικής Σαχάρας, αναφέρεται στο Front Polisario ως τον «επίσημο» εκπρόσωπο του λαού της Δυτικής Σαχάρας δεν αποτελεί από μόνο του επαρκή απόδειξη προς τεκμηρίωση του ισχυρισμού ότι το εν λόγω κόμμα αναγνωρίζεται πράγματι υπό αυτή την ιδιότητα από τον ΟΗΕ και τη διεθνή κοινότητα.

[77] Πρβλ., κατ' αντιδιαστολή, τη θέση του εν λόγω κινήματος με τον ρόλο της Παλαιστινιακής Αρχής της Δυτικής Όχθης και της Λωρίδας της Γάζας, η οποία, σύμφωνα με τους «όρους της ενδιάμεσης συμφωνίας Ισραήλ-Παλαιστίνης για τη Δυτική Όχθη και τη Λωρίδα της Γάζας, της 28ης Σεπτεμβρίου 1995, δύναται να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες προς όφελος της Παλαιστινιακής Αρχής […] σε ορισμένους τομείς». Βλ. πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα ευρωμεσογειακής ενδιάμεσης συμφωνίας σύνδεσης για το εμπόριο και τη συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της ΟΑΠ υπέρ της Παλαιστινιακής Αρχής της Δυτικής Όχθης και της Λωρίδας της Γάζας (υποβληθείσα από την Επιτροπή) [COM(97)51 τελικό].

[78] Ωστόσο, το Front Polisario ουδέποτε έλαβε τον χαρακτηρισμό του «λαϊκού απελευθερωτικού κινήματος» από τον ΟΗΕ ή από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της. Σχετικά με το καθεστώς και τις εξουσίες ενός «λαϊκού απελευθερωτικού κινήματος», βλ. Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9η έκδ., Oxford University Press, 2019, σ. 113, ο οποίος εξηγεί ότι οι πολιτικές οντότητες που αναγνωρίζονται ως απελευθερωτικά κινήματα έχουν ορισμένα νομικά δικαιώματα και υποχρεώσεις, που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ικανότητα σύναψης δεσμευτικών διεθνών συμφωνιών με άλλα διεθνή νομικά πρόσωπα και το δικαίωμα συμμετοχής στις εργασίες του ΟΗΕ υπό την ιδιότητα του παρατηρητή, δικαίωμα το οποίο παρέχεται ρητά με διάφορα ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης.

[79] Πρβλ., επίσης, αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 6 και 104). Ομοίως, βλ. προοίμιο και άρθρα 1, 24, 32, 46, 144 και 146 του «συντάγματος» της Δημοκρατίας της Σαχάρας. Μάλιστα, το άρθρο 32 της εν λόγω πράξης διευκρινίζει ότι «μέχρι την πλήρη ανάκτηση της εθνικής κυριαρχίας, το Frente POLISARIO θα είναι το πολιτικό πλαίσιο που θα ενώσει και θα κινητοποιήσει πολιτικά τους Σαχράουι για να εκφράσουν τις προσδοκίες και τα νόμιμα δικαιώματά τους για αυτοδιάθεση και ανεξαρτησία καθώς και να υπερασπιστούν την εθνική τους ενότητα και να ολοκληρώσουν την οικοδόμηση του ανεξάρτητου κράτους της Σαχάρας».

83. Ωστόσο, το Front Polisario ουδέποτε εξελέγη από τον λαό της Δυτικής Σαχάρας για να επιτελέσει τον ως άνω ρόλο, ούτε μπορεί να διαπιστωθεί με βεβαιότητα ότι έχει την υποστήριξη (της πλειοψηφίας) του εν λόγω λαού [80].

84. Όπως εξήγησα στο σημείο 9 των παρουσών προτάσεων, η έκβαση της άσκησης του δικαιώματος αυτοδιάθεσης μπορεί να είναι τριών ειδών, η δε δημιουργία ανεξάρτητου κράτους είναι μόνο μία από τις εν λόγω τρεις εναλλακτικές εκβάσεις. Η αναγνώριση του Front Polisario ως έχοντος τον τίτλο του «επίσημου» εκπροσώπου του λαού της Δυτικής Σαχάρας δεν θα ήταν, επομένως, σύμφωνη με την ουδέτερη θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την έκβαση της διαδικασίας αυτοδιάθεσης [81].

85. Μια τέτοια αναγνώριση δεν εντάσσεται, εξάλλου, στις δυνατότητες που έχει το Δικαστήριο, διότι θα αντέβαινε προς την απόφαση που έχουν λάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής να μην αναγνωρίσουν το Front Polisario ως έχον ιδιαίτερο καθεστώς [82].

86. Ωστόσο, ακόμη και αν το Front Polisario δεν είναι ο μοναδικός εκπρόσωπος, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι είναι συνομιλητής στη διαδικασία του ΟΗΕ για την αυτοδιάθεση του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας και ότι, στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, μπορεί να θεωρηθεί ότι πρεσβεύει τα συμφέροντα και τις επιθυμίες (τουλάχιστον) μέρους του λαού της Δυτικής Σαχάρας.

87. Εξάλλου, το εν λόγω υποκείμενο κατέχει το 20 % του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας και, ως εκ τούτου, ασκεί ουσιαστικό έλεγχο επί του εδάφους αυτού και των κατοίκων του [83]. Ως εκ τούτου, το Front Polisario έχει έννομο συμφέρον να υπερασπιστεί την εδαφική ακεραιότητα του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας, όπως κατοχυρώνεται από το δικαίωμα αυτοδιάθεσης του λαού του εδάφους αυτού [84].

88. Κατά τη γνώμη μου, από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι, στο μέτρο που το Front Polisario επιζητά να προσφύγει στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης με σκοπό να διασφαλίσει ότι οι σχέσεις που αναπτύσσει η Ένωση με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας δεν θα θίγουν τα

80 Αν ήθελε κανείς να κάνει έναν παραλληλισμό με τον τρόπο οργάνωσης μιας δυτικής δημοκρατικής κοινωνίας, το Front Polisario θα αποτελούσε, στην καλύτερη περίπτωση, ένα από τα πολιτικά κόμματα που διεκδικούν την εντολή διακυβέρνησης σε μια κυβέρνηση που δεν έχει ακόμη συσταθεί. Ωστόσο, ένα κόμμα που δεν έχει ακόμη εκλεγεί δεν θα μπορούσε να ενεργεί ως τέτοια κυβέρνηση.

81 Η τρέχουσα θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης φαίνεται να είναι ότι η πολιτική διαδικασία για το ζήτημα της Δυτικής Σαχάρας θα πρέπει να αποσκοπεί στην επίτευξη «μιας δίκαιης, ρεαλιστικής, πρακτικής, μόνιμης και αμοιβαία αποδεκτής πολιτικής λύσης […], που θα βασίζεται σε "συμβιβασμό"», βλ. κοινή δήλωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Μαρόκου για τη δέκατη τέταρτη σύνοδο του Συμβουλίου Σύνδεσης (27 Ιουνίου 2019), διαθέσιμη στη διεύθυνση 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 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, σκέψη 24) (όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι οι εξωτερικές σχέσεις συνεπάγονται κατ' ανάγκην πολιτικές αποφάσεις, για τις οποίες η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να μπορεί να αποφασίζει ελεύθερα τι είδους μεταχείριση θα επιφυλάσσει σε τρίτα κράτη).

83 Σχετικά με τις συνέπειες που απορρέουν από την άσκηση ουσιαστικού ελέγχου, βλ. γνωμοδότηση της 21ης Ιουνίου 1971 σχετικά με τις νομικές συνέπειες για τα κράτη της διαρκούς παρουσίας της Νότιας Αφρικής στη Ναμίμπια (Νοτιοδυτική Αφρική) παρά το ψήφισμα 276 (1970) του Συμβουλίου Ασφαλείας (*CIJ Recueil* 1971, σ. 16) (όπου διευκρινίζεται ότι «τη βάση της ευθύνης του κράτους για πράξεις που επηρεάζουν άλλα κράτη αποτελεί ο φυσικός έλεγχος επί ορισμένου εδάφους και όχι η κυριαρχία ή η νομιμότητα του τίτλου»).

84 Βλ., συναφώς, ψήφισμα 1514 (XV) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, Διακήρυξη περί παραχωρήσεως ανεξαρτησίας στις αποικιοκρατούμενες χώρες και λαούς (14 Δεκεμβρίου 1960) (όπου διακηρύσσεται ότι «κάθε προσπάθεια που αποσκοπεί στη μερική ή ολική διάσπαση της εθνικής ενότητας και της εδαφικής ακεραιότητας μιας χώρας είναι ασυμβίβαστη με τους σκοπούς και τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών»).

δικαιώματα που αναγνωρίζονται στον λαό της Δυτικής Σαχάρας βάσει του εθιμικού διεθνούς δικαίου, το Front Polisario θα πρέπει να αναγνωριστεί ως έχον τουλάχιστον *μερικώς* την ιδιότητα του εκπροσώπου του λαού αυτού [85].

89. Σε αντίθετη περίπτωση, ο λαός της Δυτικής Σαχάρας, ο οποίος, ως έχει η κατάσταση επί του παρόντος, δεν είναι ούτε πλήρως προσδιορίσιμος ούτε εκπροσωπείται από έναν και μόνο ή από αναγνωρισμένο εκπρόσωπο, θα στερούνταν τη δυνατότητα να ασκήσει ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης τα δικαιώματα εκείνα που αντλεί συλλογικά από το μέρος εκείνο του δημοσίου διεθνούς δικαίου που αποτελεί επίσης μέρος του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης [86].

90. Τυχόν τέτοια έκβαση δεν θα ήταν συμβατή με το κράτος δικαίου, αξία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ [87] και αποτελεί έναν από τους συνταγματικούς πυλώνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης [88].

91. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να επικυρώσει την κρίση του Γενικού Δικαστηρίου ότι η πρωτόδικη προσφυγή είναι παραδεκτή, αντικαθιστώντας όμως την αιτιολογία.

2. Η επίκληση του διεθνούς εθιμικού δικαίου ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης

92. Στις αιτήσεις τους αναιρέσεως, η Επιτροπή και το Συμβούλιο, επικαλούμενα την απόφαση Air Transport Association of America κ.λπ. ισχυρίζονται περαιτέρω ότι το Front Polisario δεν μπορεί να επικαλεστεί το διεθνές εθιμικό δίκαιο ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης προς αμφισβήτηση του κύρους της επίδικης αποφάσεως.

93. Δεν συμφωνώ με τον εν λόγω ισχυρισμό. Κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο μπορεί να ασκήσει την εξουσία του δικαστικού ελέγχου σε σχέση με το μέρος εκείνο του διεθνούς δικαίου που δεσμεύει την Ευρωπαϊκή Ένωση για να αξιολογήσει τη συμβατότητα της επίδικης αποφάσεως για τη σύναψη της επίμαχης διεθνούς συμφωνίας. Η εν λόγω απόφαση αφορά άμεσα και ατομικά τον λαό της Δυτικής Σαχάρας, ενδέχεται δε να θίξει τα δικαιώματα που αντλεί ο λαός αυτός από τις αρχές του εθιμικού διεθνούς δικαίου.

94. Επιλαμβανόμενο της υπό κρίση υποθέσεως, το Δικαστήριο δεν μετατρέπεται, όπως προβάλλεται, σε διεθνές δικαστήριο. Αντιθέτως, είναι συνταγματικό καθήκον του Δικαστηρίου να διασφαλίζει ότι, κατά την εφαρμογή των Συνθηκών, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν παραβιάζουν το δίκαιο. Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ, το εν λόγω δίκαιο περιλαμβάνει το διεθνές εθιμικό δίκαιο και τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Εξάλλου, δεν υπάρχει άλλο δικαστήριο που να μπορεί να εκδικάσει μια τέτοια προσφυγή.

85 Ωστόσο, η αναγνώριση αυτή θα πρέπει να δίδεται μόνο στον βαθμό που επιδιώκεται πραγματικά η εκπροσώπηση των συμφερόντων (μέρους) του λαού της Δυτικής Σαχάρας. Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-478/21 P, EU:C:2023:685, σκέψη 67) (που εξαρτά την ιδιότητα της «αντιπροσωπευτικής ένωσης» από την ύπαρξη γενικών και συλλογικών συμφερόντων των εισαγωγέων ή των εξαγωγέων σε τρίτο κράτος, καθώς και από την απουσία ανάμειξης από τρίτο κράτος).

86 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021, Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου (Επηρεασμός τρίτου κράτους) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, σκέψη 34) (όπου αναγνωρίστηκε η ιδιότητα του «νομικού προσώπου» τρίτου κράτους, διότι σε αντίθετη περίπτωση το εν λόγω κράτος δεν θα είχε καμία οδό προστασίας των συμφερόντων του σε περίπτωση προσβολής των δικαιωμάτων του).

87 Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 16ης Φεβρουαρίου 2022, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-156/21, EU:C:2022:97, σκέψεις 127 και 128), καθώς και της 16ης Φεβρουαρίου 2022, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-157/21, EU:C:2022:98, σκέψεις 192 και 193).

88 Πρβλ. απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, Les Verts κατά Κοινοβουλίου (294/83, EU:C:1986:166, σκέψη 23).

95. Στο μέτρο που οι σχετικές αρχές του διεθνούς εθιμικού δικαίου είναι επαρκώς σαφείς ώστε να επιτρέπουν στο Δικαστήριο να εκτιμήσει αν το Συμβούλιο απαγορευόταν να συνάψει την επίμαχη διεθνή συμφωνία με την έκδοση της επίδικης αποφάσεως, το Front Polisario δύναται να επικαλεστεί τους εν λόγω κανόνες του διεθνούς δικαίου ενώπιον του Δικαστηρίου.

Δ. Το Γενικό Δικαστήριο κακώς έκρινε βάσιμο τον τρίτο λόγο ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario

1. Η ερμηνεία της αποφάσεως Συμβούλιο κατά Front Polisario

96. Υπενθυμίζεται ότι το αντικείμενο των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως έγκειται αποκλειστικά στο ζήτημα αν η επίδικη απόφαση προσκρούει στην ερμηνεία του Δικαστηρίου όσον αφορά το δικαίωμα αυτοδιάθεσης και την αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών, όπως ερμηνεύθηκαν από το Δικαστήριο με την απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario. Είναι επομένως αναγκαίο να εξεταστεί τι ακριβώς επεδίωξε να διευκρινίσει το Δικαστήριο με την εν λόγω απόφαση.

97. Για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η επίμαχη συμφωνία δεν εφαρμόζεται στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας, το Δικαστήριο υιοθέτησε την ακόλουθη συλλογιστική.

98. Αναγνώρισε ότι το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας αποτελεί μη αυτόνομη περιοχή κατά την έννοια του άρθρου 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών[89]. Εν συνεχεία, σημείωσε ότι οι μη αυτόνομες περιοχές απολαύουν δικαιώματος αυτοδιάθεσης, το οποίο αποτελεί «δικαίωμα αντιτάξιμο erga omnes, καθώς και μια από τις θεμελιώδεις αρχές του διεθνούς δίκαιου»[90]. Συνεπώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι το δικαίωμα αυτοδιάθεσης εντάσσεται στους κανόνες του διεθνούς δικαίου που ισχύουν στις σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου, και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης[91].

99. Σύμφωνα με τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, οι μη αυτόνομες περιοχές έχουν «χωριστό και διακριτό καθεστώς»[92]. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο όρος «το Βασίλειο του Μαρόκου» δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας περιλαμβάνεται στο πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας σύνδεσης[93].

100. Το Δικαστήριο έκρινε, περαιτέρω, ότι μια διεθνής συμφωνία μπορεί να δεσμεύει ένα κράτος σε σχέση με κάποιο άλλο έδαφος, εφόσον όμως μια τέτοια πρόθεση απορρέει από τη συμφωνία αυτή ή εάν προκύπτει άλλως πως[94]. Ωστόσο, εν αντιθέσει με την κρίση του Γενικού Δικαστηρίου,

89 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 93).

90 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 88 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Το Δικαστήριο παρέπεμψε στη γνωμοδότηση για τη Δυτική Σαχάρα (σημεία 54 έως 56), καθώς και στην απόφαση του ΔΔ της 30ής Ιουνίου 1995 στην υπόθεση Ανατολικό Τιμόρ (Πορτογαλία κατά Αυστραλίας) (*CIJ Recueil* 1995, σ. 90, σημείο 29).

91 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 89).

92 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 90). Το Δικαστήριο κατέληξε σε αυτό το συμπέρασμα βασιζόμενο στο ψήφισμα 2625 (XXV) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, της 24ης Οκτωβρίου 1970, «Διακήρυξη σχετικά με τις αρχές του διεθνούς δικαίου για τις φιλικές σχέσεις και τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σύμφωνα με τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών».

93 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 92).

94 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 98).

το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η συμφωνία σύνδεσης μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι προβλέπει σιωπηρά την εφαρμογή της στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας [95].

101. Εν συνεχεία, το Δικαστήριο εστίασε στην αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών. Έκρινε ότι η εν λόγω αρχή συνιστά γενική αρχή του διεθνούς δικαίου και κωδικοποιείται στο άρθρο 34 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών (στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης) [96]. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, οι διεθνείς συνθήκες δεν πρέπει ούτε να βλάπτουν ούτε να ωφελούν τρίτους άνευ της συναινέσεώς τους [97].

102. Τέλος, με τη σκέψη 106 της απόφασης Συμβούλιο κατά Front Polisario, η οποία αποτελεί αντικείμενο αμφισβήτησης στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο λαός της Δυτικής Σαχάρας πρέπει να θεωρηθεί ως "τρίτος" κατά την έννοια της αρχής ότι οι συμβάσεις δεσμεύουν μόνον τα συμβαλλόμενα μέρη». Ως εκ τούτου, ο λαός της Δυτικής Σαχάρας πρέπει να παράσχει τη «συναίνεσή» του για την εφαρμογή της συμφωνίας του 2012 περί αμοιβαίων μέτρων ελευθέρωσης του εμπορίου στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας, «χωρίς να είναι αναγκαίο να εξετασθεί εάν μια τέτοια εφαρμογή θα μπορούσε να τον βλάψει ή, αντιθέτως, να τον ωφελήσει» [98].

103. Δεδομένου ότι δεν αποδείχθηκε ότι ο λαός της Δυτικής Σαχάρας είχε συναινέσει στον επηρεασμό του από τη συμφωνία σύνδεσης, το Δικαστήριο έκρινε ότι θα ήταν αντίθετο προς το δικαίωμα αυτοδιάθεσης και την αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών να ερμηνευθεί η συμφωνία αυτή υπό την έννοια ότι εφαρμόζεται στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας [99].

104. Ποιοι κανόνες μπορούν να εξαχθούν από τις ως άνω διαπιστώσεις του Δικαστηρίου;

105. Όσον αφορά το δικαίωμα αυτοδιάθεσης, το Δικαστήριο αποσαφήνισε δύο ζητήματα. Πρώτον, έκρινε ότι το δικαίωμα στην αυτοδιάθεση αποτελεί κανόνα του εθιμικού διεθνούς δικαίου που ισχύει erga omnes και συνεπώς δεσμεύει την Ευρωπαϊκή Ένωση. Δεύτερον, το Δικαστήριο έκρινε ότι το δικαίωμα αυτοδιάθεσης επιτάσσει την αντιμετώπιση της Δυτικής Σαχάρας ως χωριστού εδάφους σε σχέση με το Βασίλειο του Μαρόκου.

106. Το Δικαστήριο δεν ανέλυσε το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτοδιάθεσης [100]. Υπέδειξε, ωστόσο, ότι ο λαός της Δυτικής Σαχάρας, ο οποίος απολαύει του δικαιώματος αυτοδιάθεσης σε σχέση με τη μη αυτόνομη περιοχή της Δυτικής Σαχάρας, πρέπει να δώσει τη «συναίνεσή» του όσον αφορά συμφωνία που πρόκειται να εφαρμοστεί στην εν λόγω περιοχή.

95 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 99). Βλ. κριτική της ανάλυσης του Δικαστηρίου σχετικά με την απουσία πρόθεσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου σε σχέση με τη συμφωνία του 2012 περί αμοιβαίων μέτρων απελευθέρωσης του εμπορίου στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario σε Kassoti, E., «The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments», *European Law Review*, τόμος 43(5), σ. 746 επ., κατά την οποία η πρόθεση των συμβαλλομένων να συμπεριλάβουν τη Δυτική Σαχάρα στη συμφωνία τους προέκυπτε με σαφήνεια ήδη από τις περιστάσεις της υπόθεσης.

96 Σύμβαση της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών, της 23ης Μαΐου 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, τόμος 1155, σ. 331).

97 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 100).

98 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 106).

99 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 106). Με τον ίδιο τρόπο συνόψισε το Δικαστήριο τις διαπιστώσεις του στην απόφαση Western Sahara Campaign UK (σκέψη 63).

100 Πρβλ. και Molnar, T., «The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?», σε Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (επιμ.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Κέιμπριτζ, 2023, σ. 14 και 15 (κατά τον οποίον «το Δικαστήριο της Ένωσης απέφυγε, κατ' ουσίαν, να προβεί σε ερμηνεία του δικαιώματος αυτοδιάθεσης»).

107. Κατέληξε το Δικαστήριο στο συμπέρασμα αυτό βάσει του δικαιώματος αυτοδιάθεσης; Η απάντηση είναι, κατά τη γνώμη μου, αρνητική. Το Δικαστήριο συνήγαγε την προϋπόθεση της συναίνεσης από τους κανόνες που διέπουν το σχετικό αποτέλεσμα των συνθηκών, ειδικότερα δε κάνοντας μνεία του άρθρου 34 της Σύμβασης της Βιέννης.

108. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος της Σύμβασης της Βιέννης και δεν δεσμεύεται από τους κανόνες της. Ωστόσο, το Δικαστήριο ερμήνευσε το άρθρο 34 της Σύμβασης της Βιέννης ως έκφραση του εθιμικού κανόνα του διεθνούς δικαίου [101], ο οποίος δεσμεύει την Ένωση στο πλαίσιο των ενεργειών της [102].

109. Το άρθρο 34 της Σύμβασης της Βιέννης ορίζει ότι μια συνθήκη δεν δημιουργεί ούτε υποχρεώσεις ούτε δικαιώματα για τρίτο κράτος χωρίς τη συναίνεση του κράτους αυτού. Μολονότι η εν λόγω διάταξη αναφέρεται στη συναίνεση των «κρατών», το Δικαστήριο έκρινε ότι ο ίδιος κανόνας ισχύει και όσον αφορά τις μη αυτόνομες περιοχές [103].

110. Αν και μπορεί κάλλιστα να υποστηριχθεί ότι η εν λόγω κρίση αποτελεί την εκ μέρους του Δικαστηρίου ερμηνεία της αρχής του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών, δεν μπορεί να αποκλειστεί άνευ ετέρου, από την άποψη του διεθνούς δικαίου, ότι το άρθρο 34 της Σύμβασης της Βιέννης θα μπορούσε να εφαρμοστεί και σε μια μη αυτόνομη περιοχή ως «τρίτο» [104].

111. Τούτο όμως δεν απαντά στο ερώτημα *με ποιον τρόπο* μια μη αυτόνομη περιοχή, όπως η Δυτική Σαχάρα, θα μπορούσε, *αν και εφόσον* θα μπορούσε, να παράσχει τη συναίνεσή της να δεσμευτεί από μια διεθνή συμφωνία.

112. Στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario, το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να εξετάσει το εν λόγω το ζήτημα. Εξήγησε απλώς ότι, στην πραγματικότητα, ο λαός της Δυτικής Σαχάρας δεν έδωσε τη συναίνεσή του να δεσμευτεί από διεθνή συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου. Με βάση το παραπάνω, το Δικαστήριο έκρινε ότι η συμφωνία σύνδεσης δεν καταλαμβάνει το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας: ούτε οι συμβαλλόμενοι προέβλεψαν ρητώς κάτι τέτοιο, ούτε ο τρίτος (εν προκειμένω, ο λαός της Δυτικής Σαχάρας) συναίνεσε συναφώς.

113. Στην εν λόγω απόφαση, δεν χρειαζόταν, επομένως, να εκτιμηθεί *με ποιον τρόπο* μια συμφωνία που είχε συναφθεί με το Βασίλειο του Μαρόκου θα μπορούσε να εφαρμοστεί, από νομικής απόψεως, στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας, για τον απλούστατο λόγο ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι η συμφωνία αυτή δεν ήταν καν εφαρμοστέα στη Δυτική Σαχάρα. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο ορθώς έκρινε ότι «στις [αποφάσεις Front Polisario κατά Συμβουλίου και Western Sahara Campaign UK] τα δικαστήρια της Ένωσης δεν αποφάνθηκαν επί

[101] Πρβλ. αποφάσεις της 25ης Φεβρουαρίου 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, σκέψεις 44 και 52) και Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 100) (όπου κρίθηκε ότι το άρθρο 34 της Σύμβασης της Βιέννης αποτελεί «ειδική έκφραση» της αρχής του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών). Για ένα παράδειγμα περίπτωσης στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η Σύμβαση της Βιέννης δεν απηχεί το εθιμικό διεθνές δίκαιο, βλ. απόφαση της 16ης Ιουνίου 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, σκέψη 59).

[102] Από τη νομολογία προκύπτει ότι το διεθνές εθιμικό δίκαιο δεσμεύει την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση Air Transport Association of America κ.λπ. (σκέψη 101 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[103] Πριν την έκδοση της αποφάσεως Συμβούλιο κατά Front Polisario, το Δικαστήριο είχε ήδη κρίνει ότι ο όρος «τρίτος», κατά την έννοια της αρχής του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 34 της Σύμβασης της Βιέννης, δεν αφορά αποκλειστικά και μόνο κάποιο «κράτος». Συναφώς, με την απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, σκέψη 52), έκρινε ότι ερμηνεία της Συμφωνίας Συνδέσεως ΕΚ-Ισραήλ (ΕΕ 2000, L 147, σ. 3) υπό την έννοια ότι οι ισραηλινές αρχές έχουν τελωνειακές αρμοδιότητες όσον αφορά προϊόντα καταγωγής Δυτικής Όχθης θα ισοδυναμούσε με επιβολή υποχρεώσεως στις παλαιστινιακές τελωνειακές αρχές χωρίς τη συναίνεση της Οργάνωσης για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης.

[104] Βλ. διαφορετική άποψη σε Odermatt, J., «International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II», *Common Market Law Review*, τόμος 60(1), υποσημείωση 61 και κυρίως κείμενο στις σ. 230 και 231.

διαφορών σχετικών με συμφωνίες μεταξύ της Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου οι οποίες περιελάμβαναν ρητή ρήτρα υπαγωγής της Δυτικής Σαχάρας στο εδαφικό πεδίο εφαρμογής της εν λόγω συμφωνίας», πράγμα που συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση.

114. Υπό αυτό το πρίσμα, η προϋπόθεση της συναίνεσης, όπως διατυπώνεται στη σκέψη 106 της αποφάσεως Συμβούλιο κατά Front Polisario, δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως οδηγία σχετικά με το ζήτημα κατά πόσον, ή με ποιον τρόπο, ορισμένη συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου θα μπορούσε να αφορά και το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας. Αντιθέτως, το σχετικό χωρίο θα πρέπει να εκληφθεί απλώς ως *ένα από τα επιχειρήματα* σχετικά με τον λόγο για τον οποίο το πεδίο εφαρμογής της επίμαχης στην εν λόγω υπόθεση συμφωνίας δεν θα μπορούσε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι σε αυτό υπάγεται και το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας.

115. Υπό αυτό ακριβώς το πρίσμα θα εκτιμήσω αν το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε ορθά την προϋπόθεση της συναίνεσης όπως αυτή αποτυπώνεται στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario.

2. Το σχετικό αποτέλεσμα των συνθηκών και η προϋπόθεση της συναίνεσης

α) Διαπιστώσεις του Γενικού Δικαστηρίου

116. Στην υπό κρίση υπόθεση δεν αμφισβητείται ότι η πρόθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου ήταν να συνάψουν διμερή συμφωνία που θα εφαρμοζόταν στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας [105].

117. Το Γενικό Δικαστήριο άρχισε την ανάλυση της ουσίας του τρίτου λόγου ακυρώσεως του Front Polisario με την εκτίμηση του κατά πόσον το Συμβούλιο τήρησε την προϋπόθεση της συναίνεσης, όπως απαιτείται βάσει της σκέψεως 106 της αποφάσεως Συμβούλιο κατά Front Polisario.

118. Εξήγησε ότι, στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario, το Δικαστήριο δεν καθόρισε τον τρόπο με τον οποίο μπορούσε να εκδηλωθεί η εν λόγω συναίνεση [106]. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε τη Σύμβαση της Βιέννης προκειμένου να εξακριβώσει τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να εκφραστεί η συναίνεση.

119. Όσον αφορά τα κράτη, η Σύμβαση της Βιέννης ρυθμίζει το ζήτημα αυτό στα άρθρα 35 και 36. Σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις, η συναίνεση στην εφαρμογή συνθήκης η οποία επιβάλλει υποχρεώσεις σε τρίτο κράτος απαιτεί ρητή και έγγραφη αποδοχή. Αντιθέτως, τεκμαίρεται η σιωπηρή συναίνεση όταν μια συνθήκη απονέμει στο τρίτο κράτος μόνο δικαιώματα.

[105] Επομένως, το Δικαστήριο δεν μπορεί να κρίνει, όπως έκανε με την απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario, ότι το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας δεν υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της επίμαχης συμφωνίας.

[106] Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 311).

120. Λαμβάνοντας υπόψη τις εν λόγω διατάξεις της Σύμβασης της Βιέννης, το Γενικό Δικαστήριο συμπέρανε ότι, δεδομένου ότι η επίμαχη συμφωνία δεν απονέμει δικαιώματα, αλλά επιβάλλει υποχρεώσεις στον λαό της Δυτικής Σαχάρας [107], η συναίνεση θα έπρεπε να δοθεί ρητώς [108].

121. Εν συνεχεία, το Γενικό Δικαστήριο εκτίμησε αν ελήφθη ρητή συναίνεση από τον λαό της Δυτικής Σαχάρας και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι διαβουλεύσεις που διεξήγαγαν η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ δεν μπορούσαν να εκληφθούν ως εξασφάλιση της συναίνεσης του εν λόγω λαού [109].

122. Η εν λόγω διαπίστωση του Γενικού Δικαστηρίου με βρίσκει σύμφωνη.

123. Υπάρχει διαφορά μεταξύ της έννοιας του «πληθυσμού» μιας μη αυτόνομης περιοχής και του «λαού» της εν λόγω μη αυτόνομης περιοχής, καθώς η δεύτερη παραπέμπει σε πολιτική μονάδα, με δικαίωμα αυτοδιάθεσης, ενώ η πρώτη αναφέρεται στους κατοίκους μιας περιοχής [110].

124. Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ διεξήγαγαν διαβουλεύσεις με τον «ενδιαφερόμενο πληθυσμό», έννοια η οποία, όπως ορθώς παρατήρησε το Γενικό Δικαστήριο, περιλαμβάνει «κατά κύριο λόγο τους πληθυσμούς που βρίσκονται επί του παρόντος στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας, ανεξαρτήτως του αν ανήκουν ή όχι στον λαό του εν λόγω εδάφους» [111]. Οι διαβουλεύσεις αυτές δεν μπορεί, επομένως, να θεωρηθεί ότι ισοδυναμούν με την εξασφάλιση της συναίνεσης του «λαού» της μη αυτόνομης περιοχής της Δυτικής Σαχάρας.

125. Οι μετέχοντες και οι παρεμβαίνοντες στην υπό κρίση αναιρετική διαδικασία ξόδεψαν αρκετό μελάνι για να επιχειρηματολογήσουν σχετικά με το κατά πόσον τα άρθρα 35 και 36 της Σύμβασης της Βιέννης έχουν εν τέλει εφαρμογή σε μια μη αυτόνομη περιοχή και δεσμευτικό χαρακτήρα όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση. Υπάρχουν λόγοι που συνηγορούν υπέρ του συμπεράσματος ότι οι εν λόγω διατάξεις δεν συνιστούν κωδικοποίηση κανόνων του διεθνούς εθιμικού δικαίου [112], τουλάχιστον όταν η αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι εφαρμόζεται στις μη αυτόνομες περιοχές. Εάν αυτή είναι πράγματι η τρέχουσα κατάσταση του διεθνούς δικαίου, οι εν λόγω διατάξεις της Σύμβασης της Βιέννης δεν μπορούν να δεσμεύουν την Ευρωπαϊκή Ένωση.

[107] Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η επίμαχη συμφωνία ήταν ικανή να δημιουργήσει δικαιώματα μόνο για ιδιώτες, όπως οι εξαγωγείς των προϊόντων που καλύπτονται από την εν λόγω συμφωνία, και όχι για τον λαό της Δυτικής Σαχάρας ως «τρίτου» στη συμφωνία αυτή. Βλ. αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 321 και 322). Τόσο από τη θεωρία όσο και από τα προπαρασκευαστικά έγγραφα της Σύμβασης της Βιέννης προκύπτει βεβαίως ότι χωρεί διάκριση μεταξύ των συνθηκών που δημιουργούν *εν τοις πράγμασι πλεονεκτήματα* για φυσικά ή νομικά πρόσωπα σε τρίτα κράτη και εκείνων που δημιουργούν *δικαιώματα και υποχρεώσεις* του οικείου τρίτου κράτους. Βλ., συναφώς, Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., *Völkerrecht/Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, Band I/3 2η έκδ., De Gruyter, Βερολίνο, 2002, σ. 617· Fizmaurice, M., «Third Parties and the law of Treaties», σε von Bogdandy, A. και Wolfrum, R. (επιμ.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, τόμος 6, 2002, σ. 104-105· και Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, τόμος 2, 1964, σ. 21 [εκ των οποίων όλοι διακρίνουν μεταξύ των γνήσιων συνθηκών υπέρ τρίτων (ήτοι, των συνθηκών που παραχωρούν στον τρίτο ίδια δικαιώματα) και των συνθηκών υπέρ τρίτων *με την τεχνική έννοια του όρου* (συνθήκες που παρέχουν πλεονεκτήματα στον τρίτο ή στους υπηκόους του χωρίς αντίστοιχη συμμετοχή στη συνθήκη ή παραχώρηση ορισμένων δικαιωμάτων)].

[108] Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 323 έως 326).

[109] Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 384).

[110] Βλ., συναφώς, Wrange, P., «Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara», *Israel Law Review*, τόμος 52(1), 2019, σ. 18.

[111] Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 337).

[112] Βλ., όσον αφορά το άρθρο 35 της Σύμβασης της Βιέννης, Laly-Chevalier, C., και Rezek, F., «Article 35 – Convention de 1969», σε Corten, O. και Klein, P. (επιμ.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, τόμος II, Bruylant, Βρυξέλλες, 2006, σ. 1429, και Proells, A., «Article 35 General rule regarding third States», σε Dörr, O., Schmalenbach, K. (επιμ.), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Βερολίνο, 2018, σ. 707. Βλ. επίσης, όσον αφορά το άρθρο 36 της Σύμβασης της Βιέννης, d'Argent, P., σε Corten, O., και Klein, P., όπ.π., σ. 1468 και 1469, καθώς και Proells, A., σε Dörr, O., Schmalenbach, K., όπ.π., σ. 720.

126. Ωστόσο, κατά την άποψή μου, το ερώτημα αν τα άρθρα 35 και 36 της Σύμβασης της Βιέννης ορίζουν πράγματι με ποιον τρόπο θα πρέπει να δίδεται η συναίνεση στην περίπτωση των μη αυτόνομων περιοχών είναι αλυσιτελές.

127. Όπως θα εξηγήσω, η θέση μου είναι ότι ο λαός της Δυτικής Σαχάρας, ως «τρίτος» κατά την έννοια του άρθρου 34 της Σύμβασης της Βιέννης, δεν μπορεί, υπό την τρέχουσα κατάσταση οργάνωσής του, να δώσει ο ίδιος την απαιτούμενη συναίνεση. Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να δοθεί συναίνεση *εξ ονόματός του*.

β) Ο λαός της Δυτικής Σαχάρας δεν μπορεί να δώσει τη «συναίνεση» του να δεσμευτεί από την επίμαχη συμφωνία

128. Είναι σαφής ο τρόπος με τον οποίο ένα κράτος δίνει τη συναίνεσή του να δεσμευτεί από διεθνή συμφωνία. Ωστόσο, δεν είναι καθόλου σαφής ο τρόπος με τον οποίο μια μη αυτόνομη περιοχή μπορεί να δώσει την εν λόγω συναίνεση [113].

129. Όταν ένα κράτος είναι τρίτος στον οποίο δύο άλλα κράτη επιθυμούν να επεκτείνουν την εφαρμογή της συμφωνίας τους, το εν λόγω τρίτο κράτος τεκμαίρεται ότι έχει, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, την ικανότητα να συνάψει το ίδιο τη διεθνή συμφωνία. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο, πρέπει να δώσει τη συναίνεσή του εάν δεν συνήψε μεν το ίδιο τη συμφωνία, αλλά συμφωνεί να δεσμευτεί από συμφωνία άλλων κρατών.

130. Η θέση «ενός λαού», ως θεματοφύλακα του δικαιώματος αυτοδιάθεσης μιας μη αυτόνομης περιοχής, είναι διαφορετική. Ο λαός αυτός δεν μπορεί να συνάψει διεθνή συμφωνία πριν ασκήσει το δικαίωμά του στην αυτοδιάθεση, ήτοι πριν επιτύχει κάποιον βαθμό αυτοδιοίκησης.

131. Στη συγκεκριμένη περίπτωση του λαού της Δυτικής Σαχάρας, δεν υπάρχει κανένας επιλεγείς ή αποδεκτός εκπρόσωπος που θα μπορούσε να συναινέσει εξ ονόματος του λαού αυτού. Μολονότι το Front Polisario συμμετέχει στις πολιτικές διαπραγματεύσεις για την επίλυση του ζητήματος της Δυτικής Σαχάρας, εντούτοις ο ρόλος του αυτός δεν ταυτίζεται με τον ρόλο ενός εκλεγμένου ή αναγνωρισμένου εκπροσώπου του λαού των Σαχράουι για την έκφραση των συλλογικών επιθυμιών του τελευταίου. Ο τελευταίος ως άνω ρόλος μπορεί να αναληφθεί μόνο βάσει ασκήσεως του δικαιώματος αυτοδιάθεσης από τον λαό των Σαχράουι, κάτι το οποίο η διεθνής κοινότητα εξακολουθεί να μην είναι σε θέση να οργανώσει [114].

132. Ο λαός των Σαχράουι δεν μπορεί να εκφράσει τη θέση του χωρίς εκλεγμένο ή συλλογικά αναγνωρισμένο εκπρόσωπο. Ακόμη και αν είχε καθοριστεί με σαφήνεια ποια άτομα ανήκουν στον λαό των Σαχράουι, θα ήταν αδύνατο να εξασφαλισθεί η συλλογική συναίνεση του λαού αυτού μέσω διαβουλεύσεων με κάθε μεμονωμένο μέλος του οικείου συνόλου.

133. Αφής στιγμής ο λαός των Σαχράουι ασκήσει το δικαίωμά του στην αυτοδιάθεση, θα αποκτήσει την ικανότητα να δίνει τη συναίνεσή του σε διεθνή συμφωνία δεσμευτική για το έδαφός του ή ακόμη και να συνάπτει ο ίδιος μια τέτοια συμφωνία.

113 Βλ., συναφώς, Odermatt, J., «International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II», *Common Market Law Review*, τόμος 60(1), σ. 231, ο οποίος εξηγεί ότι «σε περίπτωση κρατών ή διεθνών οργανισμών, είναι σαφές πώς θα πρέπει να δίδεται η συναίνεση: θα πρόκειται για γραπτή συναίνεση. Όπως καταδεικνύει η παρούσα υπόθεση, η θεμελίωση της συναίνεσης τρίτου, ιδίως όταν πρόκειται για λαό που τελεί υπό κατοχή, είναι πιο περίπλοκο ζήτημα».

114 Βλ., συναφώς, την επιχειρηματολογία που εκτίθεται στα σημεία 79 έως 88 των παρουσών προτάσεων.

134. Μέχρι τη στιγμή εκείνη, ο λαός των Σαχράουι δεν μπορεί να δώσει τη συναίνεσή του να δεσμευτεί από διεθνή συμφωνία.

135. Όπως έχουν εξηγήσει το Συμβούλιο και η Επιτροπή, η ίδια η έννοια της μη αυτοδιοίκησης συνεπάγεται ότι οι λαοί που δεν έχουν ακόμη ασκήσει το δικαίωμά τους στην αυτοδιάθεση δεν διαθέτουν τα μέσα ή το πλαίσιο που χρειάζεται για να εκφράσουν τις επιθυμίες ή τις αποφάσεις τους.

136. Τούτο σημαίνει είτε ότι κάποιος άλλος δικαιούται να εκφράσει εξ ονόματός τους τη συναίνεσή τους να δεσμευτούν από διεθνή συμφωνία είτε ότι η συναίνεση αυτή δεν μπορεί να εκφραστεί καθόλου.

γ) Μπορεί το Βασίλειο του Μαρόκου να συναινέσει στην επίμαχη συμφωνία εξ ονόματος του λαού της Δυτικής Σαχάρας;

137. Εάν, όπως προτείνω, ο λαός της Δυτικής Σαχάρας δεν μπορεί να δώσει «συναίνεση», υπό την έννοια που απέδωσε στον εν λόγω όρο το Δικαστήριο στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario, είτε μέσω διαβουλεύσεων με τον πληθυσμό που ζει στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας είτε μέσω του Front Polisario, ποιος μπορεί να εγκρίνει τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας εξ ονόματος του λαού αυτού;

138. Το κατάλληλο πλαίσιο αναφοράς εντός του οποίου πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα αυτό είναι το δίκαιο της αποαποικιοποίησης.

139. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνεται κυρίως στο κεφάλαιο XI του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, με τίτλο «Διακήρυξη που αφορά μη αυτόνομες περιοχές», ειδικότερα δε στο άρθρο 73 [115].

140. Εντός αυτού ακριβώς του πλαισίου ερμήνευσε το Δικαστήριο την έννοια του δικαιώματος αυτοδιάθεσης στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario [116].

141. Το κεφάλαιο XI του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών αποτελεί έκφραση της δέσμευσης της διεθνούς κοινότητας για τον σεβασμό του δικαιώματος αυτοδιάθεσης κατά τη διαδικασία αποαποικιοποίησης [117].

142. Το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών διέπει τους κανόνες που ρυθμίζουν την κατάσταση των μη αυτόνομων περιοχών πριν την εκ μέρους τους άσκηση του δικαιώματος αυτοδιάθεσης.

143. Η διάταξη αυτή συνεπάγεται κατ' αρχάς ότι τα εδάφη των οποίων οι λαοί δεν έχουν ακόμη επιτύχει πλήρη αυτοδιοίκηση διοικούνται από κράτος διαφορετικό από εκείνο του οικείου λαού. Η διάταξη απευθύνεται στα κράτη εκείνα ως «[μ]έλη [του ΟΗΕ] που έχουν ή αναλαμβάνουν την ευθύνη να διοικούν» μη αυτόνομες περιοχές. Θα αναφερθώ στα εν λόγω κράτη αποκαλώντας τα «διοικούσες αρχές».

115 Κατά τον Crawford, η συνήθης, αν και αυστηρή, θεώρηση είναι ότι το κεφάλαιο XI προοριζόταν να εφαρμοστεί μόνο σε «εδάφη, γνωστά ως αποικίες κατά τη στιγμή της ψήφισης του Χάρτη». Το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας πληροί το εν λόγω κριτήριο. Βλ., επίσης, Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2η έκδοση, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2007, σ. 607.

116 Απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψεις 23, 93 και 105).

117 Όπως αναφέρει ο Crawford, «τα μέλη έχουν επεκτείνει και αναπτύξει τη λειτουργία του δικαιώματος αυτοδιάθεσης σε μεγάλο βαθμό μέσω του κεφαλαίου XI». Βλ. Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2η έκδοση, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2007, σ. 603.

144. Προτού ο λαός μιας μη αυτόνομης περιοχής ασκήσει το δικαίωμά του στην αυτοδιάθεση, που είναι ο απώτερος στόχος του άρθρου 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, είναι η διοικούσα αρχή αυτή που συνάπτει διεθνείς συμφωνίες σχετικά με τα οικεία εδάφη.

145. Κατά συνέπεια, η διοικούσα αρχή είναι επίσης αυτή που δικαιούται να δώσει τη «συναίνεσή» της για την εφαρμογή μιας συμφωνίας που έχει συναφθεί μεταξύ δύο άλλων κρατών στο έδαφος το οποίο διοικεί.

146. Από την άποψη αυτή, η Δυτική Σαχάρα αποτελεί μοναδική περίπτωση. Ο κατάλογος του ΟΗΕ για όλες τις λοιπές μη αυτόνομες περιοχές αναφέρει τη διοικούσα αρχή κάθε περιοχής – με εξαίρεση την περίπτωση της Δυτικής Σαχάρας [118].

147. Το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών ορίζει τις διοικούσες αρχές ως «[τα μέλη] των Ηνωμένων Εθνών, που *έχουν* ή *αναλαμβάνουν* την ευθύνη να διοικούν περιοχές που οι λαοί τους δεν έχουν ακόμη επιτύχει πλήρη αυτοδιοίκηση» [119].

148. Η χρήση των λέξεων «*έχουν […] την ευθύνη*» φαίνεται να αναφέρεται σε κράτη που ήλεγχαν μια μη αυτόνομη περιοχή κατά το χρονικό σημείο στο οποίο τέθηκε σε ισχύ ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών.

149. Στην περίπτωση της Δυτικής Σαχάρας, το αποικιακό κράτος που είχε την ευθύνη αυτή ήταν το Βασίλειο της Ισπανίας. Ωστόσο, η Ισπανία παραιτήθηκε μονομερώς από την εν λόγω ευθύνη [120].

150. Το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών αναφέρεται επίσης σε κράτη που «*αναλαμβάνουν την ευθύνη*» μιας μη αυτόνομης περιοχής.

151. Με την αναίρεση που άσκησε στην υπό κρίση υπόθεση, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών εφαρμόζεται στο Βασίλειο του Μαρόκου ως διοικούσα αρχή, δεδομένου ότι το κράτος αυτό *ανέλαβε* την ευθύνη για το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας. Τόσο το Συμβούλιο όσο και η Επιτροπή επιβεβαίωσαν τη θέση αυτή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Σύμφωνα με τις εξηγήσεις που παρείχαν τα εν λόγω θεσμικά όργανα, ο χαρακτηρισμός του Βασιλείου του Μαρόκου ως «επιληφθείσας» διοικούσας αρχής προκύπτει από το γεγονός ότι το Βασίλειο του Μαρόκου ασκεί ουσιαστικό έλεγχο επί του μεγαλύτερου τμήματος του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας.

152. Εάν το Βασίλειο του Μαρόκου μπορεί να χαρακτηριστεί, από νομικής απόψεως, ως η διοικούσα αρχή της Δυτικής Σαχάρας, θα είχε το δικαίωμα, βάσει του διεθνούς δικαίου, να συνάψει εξ ονόματος του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας διεθνή συμφωνία που να δεσμεύει το έδαφος αυτό. Θα είχε επίσης την εξουσία να συναινέσει στην εφαρμογή στο έδαφος της Δυτικής Σαχάρας συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ τρίτων κρατών, υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω συμφωνία πληροί τις προϋποθέσεις που απορρέουν από το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών (βλ. σημεία 180 έως 190 των παρουσών προτάσεων).

[118] Ηνωμένα Έθνη, «Κατάλογος μη αυτόνομων περιοχών, ταξινομημένων ανά γεωγραφική περιοχή», διαθέσιμος στη διεύθυνση https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[119] Η υπογράμμιση δική μου.

[120] Βλ. σημείο 17 των παρουσών προτάσεων. Με τις προτάσεις του στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677, σημεία 188 έως 191), ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet διατύπωσε τη θέση ότι η Ισπανία δεν είχε νομικά τη δυνατότητα να παραιτηθεί από την ιδιότητά της ως διοικούσας αρχής και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο το εν λόγω κράτος μέλος να παραμένει μέχρι και σήμερα η διοικούσα αρχή του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας.

153. Ορισμένοι θεωρητικοί αντιτίθενται σε αυτό το ενδεχόμενο, υποστηρίζοντας ότι το καθεστώς της διοικούσας αρχής είναι νομικό καθεστώς που χορηγείται από τον ΟΗΕ, ελλείψει δε τέτοιας αναγνώρισης, δεν μπορεί να αναληφθεί μονομερώς [121].

154. Ωστόσο, το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών δεν συνδέει την ιδιότητα της διοικούσας αρχής με κανενός είδους επίσημη διαδικασία ή αναγνώριση. Το γράμμα της εν λόγω διάταξης υποδηλώνει μάλλον ότι αφορά ένα ορισμένο είδος πραγματικής κατάστασης.

155. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, ένα κράτος που ελέγχει de facto ένα έδαφος μπορεί να χαρακτηριστεί, από νομικής απόψεως, με τρεις διαφορετικούς τρόπους: ασκών την κυριαρχία, διοικούσα αρχή ή αρχή κατοχής [122].

156. Όσον αφορά τη Δυτική Σαχάρα, τα πολιτικά θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν αντιμετωπίζουν το Βασίλειο του Μαρόκου ως αρχή κατοχής [123] ή ως ασκούντα την κυριαρχία [124], αλλά μάλλον ως διοικούσα αρχή. Τούτο σημαίνει ότι αποδέχονται την κυριαρχία του λαού των Σαχράουι επί του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας, μολονότι το Βασίλειο του Μαρόκου ελέγχει επί του παρόντος το έδαφος αυτό.

157. Η θέση αυτή δεν έρχεται σε αντίθεση με την τεκμαιρόμενη ουδετερότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την έκβαση της υπό την ηγεσία του ΟΗΕ διεξαγόμενης διαδικασίας για τη Δυτική Σαχάρα, δεδομένου ότι η αντιμετώπιση ως διοικούσας αρχής δεν αποκλείει οποιαδήποτε πιθανή έκβαση της άσκησης του δικαιώματος αυτοδιάθεσης [125].

121 Βλ., για παράδειγμα, Chapaux, V., «The sovereignty over natural resources: “the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement”», σε Arts, K., και Pinto Leite, P. (επιμ.), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008, σ. 241.

122 Torres-Spelliscy, G., «National Resources in Non-Self-Governing Territories», σε Boukhars, A. και Rousselier, J. (επιμ.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, σ. 241.

123 Ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση ούτε τα κράτη μέλη της θεωρούν το Βασίλειο του Μαρόκου ως αρχή κατοχής. Το ίδιο ισχύει και για το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ. Σε δύο ψηφίσματα, που χρονολογούνται από τη δεκαετία του 1970, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ θεώρησε την προσάρτηση της Δυτικής Σαχάρας από το Βασίλειο του Μαρόκου ως κατοχή του εν λόγω εδάφους. Τούτο διαφέρει σημαντικά από την κατάσταση που αφορά το κράτος του Ισραήλ και το έδαφος της Δυτικής Όχθης και της Λωρίδας της Γάζας, την οποία η διεθνής κοινότητα, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, θεωρεί ως κατοχή. Βλ., ιδίως, Γνωμοδότηση του ΔΔ, της 9ης Ιουλίου 2004, στην υπόθεση Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (*CIJ Recueil* 2004, σ. 136, σημείο 78). Βλ., επίσης, απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 2019, Organisation juive européenne και Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, σκέψεις 34, 35 και 48). Η παρούσα κατάσταση διαφέρει επίσης από την κατάσταση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση στην υπόθεση Ανατολικό Τιμόρ (Πορτογαλία κατά Αυστραλίας) (*CIJ Recueil* 1995, σ. 90), στο πλαίσιο της οποίας η παρουσία της Δημοκρατίας της Ινδονησίας στο Ανατολικό Τιμόρ θεωρήθηκε από τη διεθνή κοινότητα ως κατοχή. Επιπλέον, η Πορτογαλία είχε την ιδιότητα της διοικούσας αρχής του οικείου εδάφους. Αντιθέτως, πολλοί μελετητές θεωρούν ότι η ιδιότητα του Βασιλείου του Μαρόκου στη Δυτική Σαχάρα είναι αυτή της αρχής κατοχής. Βλ., συναφώς, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1, υποσημείωση 223).

124 Τούτο μπορεί να συναχθεί από την επιλογή τους να αντιμετωπίσουν τη Δυτική Σαχάρα ως μη αυτόνομη περιοχή και τον λαό των Σαχράουι ως το υποκείμενο που έχει το δικαίωμα να ορίσει το μέλλον του εν λόγω εδάφους. Ομοίως, η αντιμετώπιση του Βασιλείου του Μαρόκου ως διοικούσας αρχής συνεπάγεται ότι δεν μπορεί να απολαμβάνει πλήρη κυριαρχία, δεδομένων των υποχρεώσεών του βάσει του άρθρου 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης να διευκολύνει τον λαό των Σαχράουι προκειμένου ο τελευταίος να μπορέσει να επιλέξει τον τρόπο άσκησης της κυριαρχίας του.

125 Η θέση αυτή της ουδετερότητας εκφράζεται στην αιτιολογική σκέψη 3 της επίδικης αποφάσεως: «Η Ένωση δεν προδικάζει το αποτέλεσμα της πολιτικής διαδικασίας για το τελικό καθεστώς της Δυτικής Σαχάρας που λαμβάνει χώρα υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών και έχει επανειλημμένως επιβεβαιώσει την προσήλωσή της στη διευθέτηση της διαφοράς στη Δυτική Σαχάρα, η οποία επί του παρόντος συμπεριλαμβάνεται από τα Ηνωμένα Έθνη στον κατάλογο των μη αυτόνομων περιοχών και η οποία σήμερα διοικείται σε μεγάλο βαθμό από το Βασίλειο του Μαρόκου. Η Ένωση στηρίζει πλήρως τις προσπάθειες του γενικού γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών και του προσωπικού απεσταλμένου του να βοηθήσουν τα μέρη να επιτύχουν μια δίκαιη, βιώσιμη και αμοιβαία αποδεκτή λύση, η οποία θα επιτρέπει την αυτοδιάθεση του λαού της Δυτικής Σαχάρας στο πλαίσιο ρυθμίσεων που συμβαδίζουν με τις αρχές και τους στόχους του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, όπως ορίζονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας [του ΟΗΕ], και ιδίως στις αποφάσεις 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) και 2414 (2018)».

158. Περαιτέρω, η ως άνω ερμηνεία δεν φαίνεται να αντιβαίνει ούτε στον στόχο του δικαιώματος αυτοδιάθεσης, που εκφράζεται στο άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, εφόσον δεν εμποδίζει τον λαό μιας μη αυτόνομης περιοχής να ασκήσει το δικαίωμα αυτό στο μέλλον.

159. Επομένως, δεν αντίκειται στο διεθνές δίκαιο η αντιμετώπιση του Βασιλείου του Μαρόκου ως διοικούσας αρχής της Δυτικής Σαχάρας και, κατά συνέπεια, ως δυνάμενου να «συναινέσει», εξ ονόματος του λαού της Δυτικής Σαχάρας ως «τρίτου» κατά την έννοια της ερμηνείας του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών από το Δικαστήριο, σε συμφωνία που επηρεάζει το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας.

160. Πώς επηρεάζει το ως άνω συμπέρασμα την ερμηνεία της έννοιας της «διοικούσας αρχής» από το Δικαστήριο;

161. Κατά την άσκηση των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα πολιτικά θεσμικά όργανα της Ένωσης διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτίμησης [126].

162. Σε αυτήν εντάσσεται και η ερμηνεία των κανόνων που τυγχάνουν εφαρμογής σε μια κατάσταση, όπως η επίμαχη, όπου δεν υπάρχει σαφής θέση στο διεθνές δίκαιο ως προς το αν ένα κράτος μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει αναλάβει την ευθύνη για μια μη αυτόνομη περιοχή, κατά την έννοια του άρθρου 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, μέσω του ουσιαστικού δικαιοδοτικού ελέγχου της εν λόγω περιοχής.

163. Δεδομένης της έλλειψης στο δίκαιο της Ένωσης ή στο διεθνές δίκαιο σαφών κανόνων στους οποίους να προσκρούει μια τέτοια θέση, η απόφαση των πολιτικών θεσμικών οργάνων της Ένωσης να αντιμετωπίσουν το Βασίλειο του Μαρόκου ως («de facto») διοικούσα αρχή, κατά την έννοια του άρθρου 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, δεν μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου [127].

164. Κατόπιν τούτου, το Δικαστήριο πρέπει να δεχθεί τη θέση του Συμβουλίου και της Επιτροπής ως πιθανή ερμηνεία του διεθνούς δικαίου.

165. Είναι αληθές ότι το ίδιο το Βασίλειο του Μαρόκου δεν έχει αποδεχθεί το καθεστώς της διοικούσας αρχής σε σχέση με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας [128]. Η θέση του είναι ότι έχει την κυριαρχία επί του εδάφους αυτού [129].

166. Εντούτοις, τούτο δεν εμποδίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση να αντιμετωπίζει μονομερώς το Βασίλειο του Μαρόκου ως («de facto») διοικούσα αρχή του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας στις οικονομικές σχέσεις που αναπτύσσει με το εν λόγω έδαφος.

126 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, σκέψη 24).

127 Η ευρεία εξουσία εκτίμησης που διαθέτουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στις εξωτερικές (εμπορικές) σχέσεις, στο μέτρο που η σχετική διαχείριση περιλαμβάνει σύνθετες πολιτικές και οικονομικές εκτιμήσεις, σημαίνει ότι το Δικαστήριο μπορεί να ασκήσει τις εξουσίες του ελέγχου μόνο στο μέτρο που τα εν λόγω θεσμικά όργανα υπέπεσαν σε πρόδηλο σφάλμα. Πρβλ. απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1983, Fediol κατά Επιτροπής (191/82, EU:C:1983:259, σκέψη 30). Τούτο σημαίνει ότι, εάν δεν υπάρχουν σαφείς διεθνείς κανόνες βάσει των οποίων το Δικαστήριο μπορεί να διενεργήσει τον εν λόγω έλεγχο, η ερμηνεία την οποία προκρίνουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν μπορεί να συνιστά πρόδηλο σφάλμα.

128 Βλ. επίσης, συναφώς, απόφαση Western Sahara Campaign UK (σκέψη 72) (στην οποία το Δικαστήριο εξήγησε ότι «το Βασίλειο του Μαρόκου απέκλεισε ρητώς το ότι είναι αρχή κατοχής ή διοικούσα αρχή του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας»).

129 Εικάζω ότι αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο το Βασίλειο του Μαρόκου δεν φαίνεται να διαβιβάζει στα Ηνωμένα Έθνη τακτικές εκθέσεις σχετικά με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας, όπως οφείλει μια διοικούσα αρχή σύμφωνα με το άρθρο 73, στοιχείο ε', του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

167. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή εξήγησε ότι, απλούστατα, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα ενεργούσε κατά τα ανωτέρω με τη χρήση ρητρών περί «επιφύλαξης», η προσφυγή στις οποίες αποτελεί αποδεκτή (και πρακτική) μέθοδο για την ανάπτυξη σχέσεων με τρίτα κράτη ή εδάφη [130].

168. Ωστόσο, το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Βασίλειο του Μαρόκου συμφώνησαν ότι διαφωνούν σχετικά με το καθεστώς του Βασιλείου του Μαρόκου όσον αφορά το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας κατά τη σύναψη της επίμαχης συμφωνίας ενδέχεται, όπως θα αναλύσω στο τμήμα Ε των παρουσών προτάσεων, να επιβάλει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης πρόσθετες απαιτήσεις που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο.

169. Η ανωτέρω συζήτηση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, εκδίδοντας την επίμαχη απόφαση, το Συμβούλιο δεν παραβίασε την αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών, όπως ερμηνεύθηκε στην απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario. Το εν λόγω θεσμικό όργανο έλαβε τη συναίνεση του λαού της Δυτικής Σαχάρας ως τρίτου στην επίμαχη συμφωνία μέσω του Βασιλείου του Μαρόκου, που ενήργησε ως διοικούσα αρχή του εδάφους αυτού.

3. Αντιμετώπιση του Μαρόκου και της Δυτικής Σαχάρας ως χωριστών εδαφών

170. Η μόνη υποχρέωση την οποία το Δικαστήριο θεώρησε δεσμευτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση βάσει του δικαιώματος αυτοδιάθεσης στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Front Polisario ήταν η υποχρέωση αντιμετώπισης του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας ως εδάφους διακριτού από εκείνο του Βασιλείου του Μαρόκου [131].

171. Η υποχρέωση αυτή δεν θίγεται από την αναγνώριση του Βασιλείου του Μαρόκου ως διοικούσας αρχής κατά την έννοια του άρθρου 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Αντιθέτως μάλιστα, η μονομερής αναγνώριση στο Βασίλειο του Μαρόκου του καθεστώτος της διοικούσας αρχής, με όλες τις συναφείς υποχρεώσεις που απορρέουν από το καθεστώς αυτό, συνιστά άρνηση της κυριαρχίας του εν λόγω κράτους επί του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας [132].

172. Με άλλα λόγια, το Βασίλειο του Μαρόκου συνήψε χωριστά με την Ευρωπαϊκή Ένωση διεθνή συμφωνία που αφορούσε το δικό του έδαφος και εν συνεχεία συναίνεσε στην εφαρμογή της στο χωριστό έδαφος της Δυτικής Σαχάρας, το οποίο διοικεί τη δεδομένη χρονική στιγμή.

130 Βλ, για παράδειγμα, τη Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, αφενός, και του Κοσσυφοπεδίου *, αφετέρου (ΕΕ 2016, L 71, σ. 3· στο εξής: συμφωνία σύνδεσης ΕΕ-Κοσσυφοπεδίου) (στο κρίσιμο σημείο της εν λόγω συμφωνίας διευκρινίζεται ότι η τελευταία «δεν θίγει τις θέσεις ως προς το καθεστώς και ότι συνάδει με την απόφαση 1244/1999 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη Διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου»), τη Συμφωνία οικονομικής εταιρικής σχέσης μεταξύ των κρατών CARIFORUM, αφενός, και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της, αφετέρου (ΕΕ 2008, L 289, σ. 3), και τη Συμφωνία οικονομικής εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, αφενός, και των κρατών ΣΟΕΣ της ΚΑΜΑ, αφετέρου (ΕΕ 2016, L 250, σ. 3), της οποίας το παράρτημα IX του πρωτοκόλλου 1 και το παράρτημα VIII αντίστοιχα απαριθμούν διάφορες μη αυτόνομες περιοχές στο πλαίσιο καταλόγου που τίθεται με την επιφύλαξη ότι «δεν προδικάζει το καθεστώς των εν λόγω χωρών και εδαφών ή τυχόν μελλοντικές μεταβολές του».

131 Πρβλ. απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario (σκέψη 92).

132 Όπως εξηγεί ο Crawford, «στον βαθμό που η κυριαρχία συνεπάγεται το απεριόριστο δικαίωμα ελέγχου ή διάθεσης του οικείου εδάφους, η υποχρέωση του άρθρου 73, στοιχείο β', και η συναφής αρχή της αυτοδιάθεσης περιορίζουν ουσιωδώς την κυριαρχία του διοικούντος κράτους». Βλ. Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2η έκδοση, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2007, σ. 615. Το γεγονός ότι το Βασίλειο του Μαρόκου δεν ασκεί το «σύνολο» των εξουσιών του κυριαρχίας επί του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας ήταν επίσης ένας από τους λόγους για τους οποίους το Δικαστήριο, στην απόφασή του της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Συμβούλιο κατά Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, σκέψη 95), έκρινε ότι η συμφωνία σύνδεσης δεν θα εφαρμοζόταν στο εν λόγω έδαφος.

173. Όπως εξήγησα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Confédération paysanne (πεπόνια και ντομάτες από τη Δυτική Σαχάρα), που επίσης δημοσιεύονται σήμερα, η χωριστή αντιμετώπιση του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας από εκείνο του Βασιλείου του Μαρόκου επιβάλλει οι τελωνειακές διασαφήσεις και οι ετικέτες περί χώρας καταγωγής των προϊόντων που κατάγονται από το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας να αναγράφουν τη Δυτική Σαχάρα ως τόπο καταγωγής τους, αποκλειομένης κάθε ενδείξεως περί καταγωγής από το Βασίλειο του Μαρόκου[133]. Η παραπάνω απαίτηση αφορά, μεταξύ άλλων, τα προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας που απολαμβάνουν προτιμησιακή μεταχείριση βάσει της επίμαχης συμφωνίας κατά την εισαγωγή τους στο τελωνειακό έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

174. Ως εκ τούτου, εκδίδοντας την επίδικη απόφαση, το Συμβούλιο δεν παραβίασε την απαίτηση να αντιμετωπίζονται το έδαφος του Βασιλείου του Μαρόκου και το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας ως δύο διακριτά εδάφη, απαίτηση η οποία απορρέει από το δικαίωμα αυτοδιάθεσης σύμφωνα με την ερμηνεία στην οποία προέβη το Δικαστήριο με την απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

175. Η επίδικη απόφαση δεν παραβιάζει ούτε την αρχή του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών ούτε την πτυχή εκείνη του δικαιώματος αυτοδιάθεσης που αποτέλεσε αντικείμενο της αποφάσεως στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Front Polisario.

176. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση κατά το μέρος που δέχεται τον τρίτο λόγο ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario.

Ε. Άλλες υποχρεώσεις που δεσμεύουν την Ευρωπαϊκή Ένωση βάσει του δικαιώματος αυτοδιάθεσης του λαού των Σαχράουι

177. Η διαπίστωση ότι το δικαίωμα αυτοδιάθεσης δεν παραβιάστηκε, κατά την έκταση που το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να το ερμηνεύσει με την απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario, δεν οδηγεί κατ' ανάγκη στο συμπέρασμα ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης τήρησαν το σύνολο των υποχρεώσεων που απορρέουν από το δικαίωμα αυτοδιάθεσης κατά τη σύναψη της επίμαχης συμφωνίας με το Βασίλειο του Μαρόκου.

178. Το Δικαστήριο δεν είχε ακόμη την ευκαιρία να εξηγήσει ποιες άλλες υποχρεώσεις βαρύνουν την Ευρωπαϊκή Ένωση συνεπεία του δικαιώματος αυτοδιάθεσης του λαού των Σαχράουι. Δεδομένου, ωστόσο, ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε επί του ζητήματος αυτού, το τελευταίο εκφεύγει του αντικειμένου των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως, με αποτέλεσμα το Δικαστήριο να μην μπορεί να παράσχει αυτοτελώς διευκρινίσεις συναφώς στην υπό κρίση υπόθεση.

179. Τούτου λεχθέντος, θεωρώ απαραίτητο να αναφερθώ εν συντομία σε δύο ζητήματα που απορρέουν από το δικαίωμα αυτοδιάθεσης και τα οποία είναι κρίσιμα εφόσον θεωρηθεί ότι το Βασίλειο του Μαρόκου αντιμετωπίζεται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ως η («de facto») διοικούσα αρχή του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας.

133 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση C-399/22, Confédération paysanne (Πεπόνια και ντομάτες από τη Δυτική Σαχάρα) (σημείο 138).

180. *Πρώτον*, το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών επιβάλλει στις διοικούσες αρχές μια υποχρέωση που συχνά αναφέρεται ως «υποχρέωση ιερής αποστολής». Η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι «προέχουν τα συμφέροντα των κατοίκων [μιας μη αυτόνομης περιοχής]» και ότι οι διοικούσες αρχές «δέχονται ως ιερή αποστολή την υποχρέωση να προωθήσουν όσο γίνεται περισσότερο, μέσα στο σύστημα της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας που καθιερώνεται με τον Χάρτη αυτόν την ευημερία των κατοίκων αυτών των περιοχών ως ιερή εμπιστοσύνη την υποχρέωση να προάγουν στο έπακρο, στο πλαίσιο του συστήματος διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας που θεσπίζει ο παρών Χάρτης, την ευημερία των κατοίκων των εδαφών αυτών».

181. Προτού ο λαός των Σαχράουι ασκήσει το δικαίωμά του στην αυτοδιάθεση, το Βασίλειο του Μαρόκου, ως («de facto») διοικούσα αρχή του εδάφους του εν λόγω λαού, πρέπει να ενεργεί αποκλειστικά προς όφελος των «κατοίκων της περιοχής» της Δυτικής Σαχάρας. Η εν λόγω υποχρέωση πρέπει να τηρείται και όσον αφορά τη συναίνεση του Βασιλείου του Μαρόκου εξ ονόματος του λαού των Σαχράουι, κατά την έννοια του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών.

182. Το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών απευθύνει την υποχρέωση της «ιερής αποστολής» κατ' αρχήν στη διοικούσα αρχή. Είναι σαφές, ωστόσο, ότι το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία να αποφανθεί επί της τήρησης, εκ μέρους ξένου κράτους, του δημόσιου διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των αρχών του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

183. Παρά ταύτα, το δικαίωμα αυτοδιάθεσης, που διατυπώνεται στο άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, μπορεί επίσης να επιβάλλει υποχρεώσεις στα κράτη (ή στους διεθνείς οργανισμούς) που αναπτύσσουν σχέσεις με μια διοικούσα αρχή, σε σχέση με τη μη αυτόνομη περιοχή την οποία διοικεί.

184. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή έκριναν ότι η υποχρέωση της «ιερής αποστολής» δεσμεύει και την Ευρωπαϊκή Ένωση κατά την εκ μέρους της ανάπτυξη σχέσεων με την («de facto») διοικούσα αρχή της μη αυτόνομης περιοχής της Δυτικής Σαχάρας. Μολονότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, εντούτοις δεσμεύεται από τον τελευταίο στο πλαίσιο των εξωτερικών της σχέσεων, βάσει του άρθρου 21 ΣΕΕ.

185. Μπορεί, επομένως, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δύνανται να συνάπτουν συμφωνίες που προβλέπουν ρυθμίσεις αφορώσες τη Δυτική Σαχάρα με το Βασίλειο του Μαρόκου ως διοικούσα αρχή, μόνον εάν οι ρυθμίσεις αυτές ωφελούν τους «κατοίκους αυτής της περιοχής».

186. Η υποχρέωση αυτή έχει, κατά τη γνώμη μου, πρόσθετη σημασία που προκύπτει από το γεγονός ότι το Βασίλειο του Μαρόκου θεωρεί εαυτό κυρίαρχο κράτος και όχι διοικούσα αρχή σε σχέση με το έδαφος της Δυτικής Σαχάρας. Κατά συνέπεια, δεν θεωρεί ότι υπέχει την υποχρέωση «ιεράς αποστολής» που συνήθως αναλαμβάνουν οι διοικούσες αρχές σύμφωνα με το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Ως εκ τούτου, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης πρέπει να διασφαλίσουν ότι οι συμφωνηθείσες ρυθμίσεις ωφελούν τους «κατοίκους της περιοχής» της Δυτικής Σαχάρας, όπως επιτάσσει το άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

187. Το συμπέρασμα αυτό εγείρει, κατ' ανάγκην, ζητήματα τα οποία δεν αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου: πώς πρέπει να ερμηνεύεται ο όρος «κάτοικοι της περιοχής» στο άρθρο 73 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών; Ήταν οι διαβουλεύσεις που

διεξήγαγαν η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ σύμφωνες με την υποχρέωση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να διασφαλίσουν ότι η επίμαχη συμφωνία είναι επωφελής για τους «κατοίκους της περιοχής»;

188. *Δεύτερον*, παραμένει το ερώτημα ποιες υποχρεώσεις έχουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο της συμμόρφωσης με το δικαίωμα του λαού των Σαχράουι στην απόλαυση των φυσικών πόρων της μη αυτόνομης περιοχής της Δυτικής Σαχάρας.

189. Οι απόψεις ενδεχομένως να διίστανται σχετικά με το αν το δικαίωμα στην απόλαυση των φυσικών πόρων είναι αυτοτελές δικαίωμα που απορρέει από την αρχή της κρατικής κυριαρχίας ή αν αποτελεί συστατικό στοιχείο του δικαιώματος αυτοδιάθεσης[134]. Σε αμφότερες, πάντως, τις περιπτώσεις, το δικαίωμα αυτό φαίνεται να εντάσσεται στο διεθνές εθιμικό δίκαιο[135] και, ως εκ τούτου, δεσμεύει την Ευρωπαϊκή Ένωση.

190. Σε ό,τι αφορά την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων των μη αυτόνομων περιοχών, φαίνεται να επικρατεί γενικώς ομοφωνία, με κεντρικό άξονα την επιστολή του Hans Corell[136] του 2002, σύμφωνα με την οποία η διοικούσα αρχή μπορεί να εκμεταλλεύεται τους φυσικούς πόρους, όταν οι δραστηριότητες εκμετάλλευσης των πόρων διεξάγονται προς όφελος των κατοίκων των μη αυτόνομων περιοχών ή κατόπιν διαβουλεύσεων με τους εκπροσώπους τους[137].

191. Η επίμαχη συμφωνία, αυτή καθαυτή, δεν περιέχει εξουσιοδότηση για τη χρήση των φυσικών πόρων του εδάφους της Δυτικής Σαχάρας. Ωστόσο, επηρεάζει το εν λόγω δικαίωμα εμμέσως. Ποιες υποχρεώσεις προκύπτουν για τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο αυτό;

192. Θα μπορούσαν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να συμπεράνουν ότι η υποχρέωσή τους να μην παραβιάζουν το δικαίωμα του λαού των Σαχράουι στην απόλαυση των φυσικών του πόρων εκπληρώθηκε δεδομένης της έκβασης των διαβουλεύσεων με τον τοπικό πληθυσμό, στο πλαίσιο των οποίων η πλειοψηφία των συμμετεχόντων στις διαβουλεύσεις έκρινε ως επωφελή την επέκταση των προτιμησιακών δασμών στα προϊόντα καταγωγής Δυτικής Σαχάρας;

193. Μολονότι με την απόφασή του το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε την επάρκεια των διαβουλεύσεων, το έκανε στο πλαίσιο προσδιορισμού του κατά πόσον αυτές μπορούν να ισοδυναμούν με τη «συναίνεση» του λαού της Δυτικής Σαχάρας στην επίμαχη συμφωνία, κατά την έννοια του σχετικού αποτελέσματος των συνθηκών[138]. Για να δοθεί απάντηση στο ίδιο ερώτημα υπό το πρίσμα του δικαιώματος απόλαυσης των φυσικών πόρων, απαιτείται νέα και διαφορετική εκτίμηση.

134 Όσον αφορά τις μη αυτόνομες περιοχές, το ψήφισμα 50/33 της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, για παράδειγμα, «[διακήρυξε] εκ νέου το αναπαλλοτρίωτο δικαίωμα των λαών των αποικιοκρατούμενων και μη αυτόνομων περιοχών στην αυτοδιάθεση και την ανεξαρτησία και στην απόλαυση των φυσικών πόρων των εδαφών τους, καθώς και το δικαίωμά τους να χρησιμοποιούν τους εν λόγω πόρους προς το συμφέρον τους». Το ψήφισμα 1803 (XVII) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, για παράδειγμα, χαρακτηρίζει το δικαίωμα μόνιμης κυριαρχίας επί του πλούτου και των φυσικών πόρων ως «βασικό συστατικό στοιχείο του δικαιώματος αυτοδιάθεσης» (UN Doc. A/RES/1803 (XVII), 14 Δεκεμβρίου 1962, προοίμιο, σημείο 2).

135 Βλ., για παράδειγμα, Gilbert, J., *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018, σ. 12, με παραπομπές στη θεωρία.

136 Επιστολή της 29ης Ιανουαρίου 2002 του αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα νομικών υποθέσεων, νομικού συμβούλου, προς τον Πρόεδρο του Συμβουλίου Ασφαλείας (S/2002/161).

137 Όπ.π., σημείο 24. Όπως ορθώς επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο, η επιστολή αυτή δεν αποτελεί πηγή δικαίου και, εν πάση περιπτώσει, δεν έχει νομικά δεσμευτική ισχύ. Βλ. αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 385). Ωστόσο, η γνώμη του Corell απέκτησε βαρύνουσα σημασία στην επιστημονική βιβλιογραφία, η οποία συχνά την αποδέχεται ως την ορθή ερμηνεία του διεθνούς δικαίου. Βλ., για παράδειγμα, Torres-Spelliscy, G., «National Resources in Non-Self-Governing Territories», σε Boukhars, A. και Rousselier, J. (επιμ.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Λάνχαμ, 2013, σ. 235.

138 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 328 έως 384).

194. Τα ζητήματα που θίγονται στο παρόν τμήμα δεν εξετάστηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου. Κατά την άποψή μου, το Γενικό Δικαστήριο κακώς αποφάσισε ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν συμμορφώθηκαν με την προϋπόθεση της συναίνεσης που απορρέει από την απόφαση Συμβούλιο κατά Front Polisario. Ωστόσο, τα σχετικά ζητήματα φαίνεται να καλύπτονται από τους λοιπούς λόγους ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario με την προσφυγή του. Για τον λόγο αυτό, κρίνω αναγκαία την αναπομπή της υπό κρίση υποθέσεως ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.

IV. Συνέπειες

195. Σύμφωνα με το άρθρο 61 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Δικαστήριο μπορεί, εφόσον η διαφορά είναι ώριμη προς εκδίκαση, να αποφανθεί το ίδιο οριστικά επ' αυτής.

196. Εν προκειμένω, η προϋπόθεση αυτή δεν πληρούται.

197. Μολονότι καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ο τρίτος λόγος ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario πρωτοδίκως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος για τους προαναφερθέντες λόγους, όσον αφορά τους λοιπούς λόγους ακυρώσεως που δεν έχουν ακόμη εκτιμηθεί από το Γενικό Δικαστήριο, η διαφορά δεν είναι ώριμη προς εκδίκαση σε βαθμό που να επιτρέπει στο Δικαστήριο να αποφανθεί οριστικά επ' αυτής.

198. Ως εκ τούτου, είμαι της γνώμης ότι η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, προκειμένου αυτό να αποφανθεί συναφώς [139].

V. Πρόταση

199. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

– να απορρίψει εν μέρει τις αιτήσεις αναιρέσεως ως αβάσιμες και να κρίνει παραδεκτή την προσφυγή του Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),

– να δεχθεί εν μέρει τις αιτήσεις αναιρέσεως, να ακυρώσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση κατά το μέρος που δέχεται τον τρίτο λόγο ακυρώσεως που προέβαλε το Front Polisario και να απορρίψει τον εν λόγω λόγο ακυρώσεως,

– να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί των λόγων ακυρώσεως επί των οποίων δεν αποφάνθηκε, και

– να επιφυλαχθεί ως προς τα δικαστικά έξοδα.

[139] Βλ. τη δεύτερη εναλλακτική λύση στη δεύτερη περίοδο της πρώτης παραγράφου του άρθρου 61 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.