Zbiór Orzeczeń

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

Sprawy połączone C-778/21 P i C-798/21 P

Komisja Europejska
przeciwko
Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario),
Radzie Unii Europejskiej (C-778/21 P)
oraz
Rada Unii Europejskiej
przeciwko

Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) (C-798/21 P)

Odwołanie – Układ ustanawiający stowarzyszenie UE–Maroko – Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów – Zakres stosowania – Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) – „Zgoda" ludu Sahary Zachodniej – Zasada względnej skuteczności traktatów – Prawo do samostanowienia

I. Wprowadzenie

1. Czy Unia Europejska może zawrzeć z Królestwem Marokańskim umowę o partnerstwie w sprawie połowów, która obejmuje również wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej? Jeżeli tak, jakie obowiązki ma Unia Europejska w stosunku do ludu tego terytorium?

2. Pytania te powstają w ramach odwołań od wyroku z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-344/19 i T-356/19, EU:T:2021:640)[2], w którym Sąd orzekł, że Unia Europejska nie przestrzega norm międzynarodowego prawa zwyczajowego, które Trybunał Sprawiedliwości w wyrokach Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK zinterpretował uprzednio jako wiążące dla Unii Europejskiej[3]. W związku z powyższym Sąd stwierdził nieważność[4] decyzji (UE)

1 Język oryginału: angielski.

2 Wyrok z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-344/19 i T-356/19, EU:T:2021:640) (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem").

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

4 Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 364, 365.

2019/441[5], którą zatwierdzono zawarcie Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów[6], protokołu wykonawczego[7] do tej umowy oraz wymiany listów[8]. Rada i Komisja wnoszą obecnie odwołanie od tego wyroku do Trybunału Sprawiedliwości.

3. Analizowane w niniejszej opinii odwołania należy interpretować w świetle pary równoległych odwołań kwestionujących ważność decyzji Rady zatwierdzającej zmiany w układzie ustanawiającym stowarzyszenie UE–Maroko[9] w celu rozszerzenia preferencji taryfowych na towary pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej, a także w świetle odesłania prejudycjalnego, w którym dążono do uzyskania wskazówek co do prawidłowego oznaczania kraju pochodzenia produktów pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej. W tym samym dniu przedstawiam opinie we wszystkich tych sprawach[10].

4. Jak wyjaśniam również w mojej przedstawianej w tym samym dniu równoległej opinii w sprawach Komisja i Rada/Front Polisario, stałe dążenie do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej stanowi oczywistą porażkę procesu politycznego prowadzonego pod egidą ONZ, w odniesieniu do którego pilnie potrzebne są praktyczne rozwiązania.

II. Kontekst niniejszego postępowania

A. Krótka historia kwestii Sahary Zachodniej

5. W pkt 8–28 mojej równoległej opinii w sprawach połączonych Komisja i Rada/Front Polisario wyjaśnię bardziej szczegółowo kontekst historyczny kwestii Sahary Zachodniej i napotkane przez lud tego terytorium trudności w korzystaniu z jego prawa do samostanowienia.

6. Do celów niniejszego postępowania należy powtórzyć lub dodać, co następuje.

7. W XIX w. Sahara Zachodnia została skolonizowana przez Królestwo Hiszpanii.

8. W kontekście procesu dekolonizacji w 1963 r. terytorium to zostało dodane przez Organizację Narodów Zjednoczonych do wykazu obszarów nierządzących się samodzielnie (zwanych dalej „terytoriami niesamodzielnymi”)[11].

5 Decyzja (UE) 2019/441 w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, protokołu wykonawczego do niej oraz wymiany listów towarzyszącej umowie (Dz.U. 2019, L 77, s. 4) (zwana dalej „sporną decyzją”).

6 Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2019, L 77, s. 8) (zwana dalej „Umową o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów”).

7 Protokół wykonawczy do Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2019, L 77, s. 18) (zwany dalej „protokołem wykonawczym”).

8 Wymiana listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim towarzysząca Umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2019, L 77, s. 53) (zwana dalej „wymianą listów”).

9 Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Królestwem Marokańskim z drugiej strony (Dz.U. 2000, L 70, s. 2).

10 Zobacz moja opinia z dnia 21 marca 2024 r. w sprawach połączonych Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P, zwana dalej „opinią w sprawach połączonych Komisja i Rada/Front Polisario”), a także moja opinia z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie, Confédération paysanne (Melony i pomidory z Sahary Zachodniej) (C-399/22).

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

9. W 1966 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ potwierdziło prawo ludu Sahary Zachodniej do samostanowienia i wezwało Hiszpanię do umożliwienia i zorganizowania wykonania tego prawa [12], co Hiszpania postanowiła uczynić w drodze referendum. Referendum to nigdy nie zostało przeprowadzone.

10. W 1969 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję 2554 (XXIV) [13]. W rezolucji tej potwierdzono „niezbywalne prawo ludów terytoriów zależnych do samostanowienia i niepodległości oraz do zasobów naturalnych na ich terytoriach, a także prawo do dysponowania tymi zasobami w ich najlepszym interesie w świetle ósmego punktu preambuły rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 1514 (XV)" oraz wezwano „administrujące mocarstwa i państwa zainteresowane, których przedsiębiorstwa i obywatele są zaangażowani w takie działania, do podjęcia natychmiastowych kroków w celu położenia kresu wszelkim praktykom wyzysku terytoriów i ludów pod zarządem kolonialnym".

11. Status Sahary Zachodniej jako terytorium niesamodzielnego i prawo jej ludu do samostanowienia zostały potwierdzone przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (zwany dalej „MTS") w opinii doradczej w sprawie Sahary Zachodniej [14].

12. Królestwo Marokańskie uważa, że terytorium Sahary Zachodniej jest częścią jego suwerennego terytorium, włączając w to przyległe do niej wody.

13. W 1975 r. Hiszpania, Królestwo Marokańskie i Islamska Republika Mauretańska podpisały deklarację zasad w kwestii Sahary Zachodniej (zwaną też „porozumieniami madryckimi" [15]), w którym to dokumencie terytorium Sahary Zachodniej zostało podzielone między dwa ostatnie z tych państw [16]. Niedługo później, w styczniu 1976 r., na terytorium Sahary Zachodniej wkroczyło wojsko marokańskie.

14. Jak wynika z amerykańskiej depeszy dyplomatycznej sekretarza stanu H. Kissingera z 1975 r., w ramach negocjacji związanych z porozumieniami madryckimi w zamian za wycofanie się z tego terytorium Hiszpania miała mieć zagwarantowane „prawa połowów […] na wodach Sahary i 35-procentowy udział w kopalniach fosforanów" [17].

12 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2229 (XXI) z dnia 20 grudnia 1966 r., *Kwestia Ifni i Sahary Hiszpańskiej*.

13 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2554 (XXIV) z dnia 12 grudnia 1969 r., *Działalność obcych interesów gospodarczych i innych szkodząca wdrażaniu deklaracji w sprawie przyznania niepodległości krajom i ludom kolonialnym w Rodezji Południowej i Namibii oraz innych terytoriach znajdujących się pod dominacją portugalską i na wszystkich innych terytoriach pod dominacją kolonialną oraz wysiłki na rzecz wyeliminowania kolonializmu, apartheidu i dyskryminacji rasowej w południowej Afryce*.

14 Opinia doradcza w sprawie Sahary Zachodniej (*ICJ Reports* 1975, s. 12).

15 Zobacz Zbiór traktatów ONZ, t. 988, s. 259.

16 Moc prawna porozumień madryckich jest kwestionowana; zob. przykładowo S. Simon, „Western Sahara", [w:] C. Walter, A. von Ungern-Sternberg i K. Abushov (eds), *Self-determination and secession in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 260 (gdzie kwestionuje się, czy pomimo rejestracji tego dokumentu w Sekretariacie ONZ jako traktatu możliwe było dokonanie przeniesienia suwerenności wprost porozumieniami madryckimi, „jako że Hiszpania nie miała prawa do rozporządzania terytorium, które należy do ludu tego terytorium"). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, pkt 161, 162) (w której wyjaśniono, że brak konsensusu na szczeblu Zgromadzenia Ogólnego ONZ co do tego, jak należy rozumieć porozumienia madryckie, doprowadził do przyjęcia dwóch rezolucji o różnej treści: jednej, w której nie odniesiono się do tych porozumień i nadal postrzegano Hiszpanię jako „mocarstwo administrujące", i drugiej, która nie odnosi się do mocarstwa administrującego, ale do „administracji tymczasowej").

17 Zobacz depesza 1975STATE276309 z dnia 21 listopada 1975 r. od sekretarza stanu H. Kissingera do Stałego Przedstawicielstwa Stanów Zjednoczonych przy ONZ, cytowana w opinii rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, przypis 121). W swojej opinii rzecznik generalny M. Wathelet wyjaśnia, że „delegacje hiszpańska, marokańska i mauretańska uzgodniły uznanie praw do połowów w wodach przyległych do Sahary Zachodniej na rzecz 800 statków hiszpańskich na okres 20 lat na tych samych warunkach, co obowiązujące w dniu 14 listopada 1975 r.". Ibidem, przypis 118.

15. W dniu 26 lutego 1976 r. Hiszpania poinformowała Sekretarza Generalnego ONZ, że kładzie kres swojej obecności w Saharze Zachodniej i zrzeka się swojej funkcji mocarstwa administrującego w rozumieniu art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych [18].

16. W 1985 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza zobowiązała się do przejęcia odpowiedzialności za istniejące umowy w dziedzinie rybołówstwa zawarte przez Hiszpanię i Portugalię z Królestwem Marokańskim po ich przystąpieniu do (ówczesnej) Wspólnoty [19].

17. W latach 1988, 1992 i 2006 Europejska Wspólnota Gospodarcza zawierała z Królestwem Marokańskim własne porozumienia obejmujące sektor rybołówstwa [20].

18. Zakres stosowania tych porozumień obejmował „terytorium Maroka i wody podlegające jurysdykcji Maroka” [21], bez szczegółowego określenia granic objętych nim obszarów morskich.

19. Kluczowym elementem wszystkich tych porozumień była zapłata rekompensaty finansowej na rzecz Królestwa Marokańskiego, częściowo w zamian za wydanie licencji połowowych dla statków unijnych przez tamtejsze władze [22].

20. W odrębnych protokołach, ważnych, odpowiednio, przez okres czterech lat i stanowiących integralną część tych porozumień, określono uprawnienia do połowów przyznawane unijnym statkom rybackim, ich okres ważności oraz warunki ich wykorzystania [23].

21. Ostatni protokół ustalający uprawnienia do połowów i rekompensatę finansową towarzyszący porozumieniu połowowemu z 2006 r. (czyli protokół wykonawczy z 2013 r.) [24] wygasł w dniu 14 lipca 2018 r. [25].

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

19 Decyzja Rady 87/442/EWG z dnia 13 sierpnia 1987 r. dotycząca zawarcia umowy w formie wymiany listów w sprawie ustaleń dotyczących połowów między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Marokańskim, mająca zastosowanie tymczasowo od dnia 1 sierpnia do dnia 31 grudnia 1987 r. (Dz.U. 1987, L 232, s. 18) oraz Porozumienie w formie wymiany listów w sprawie ustaleń dotyczących połowów między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Marokańskim, mające zastosowanie tymczasowo od dnia 1 sierpnia do dnia 31 grudnia 1987 r. (Dz.U.1987, L 232, s. 19) (które stanowi, że w świetle akcesji Hiszpanii i Portugalii oraz w oczekiwaniu na zawarcie umowy w sprawie połowów między Marokiem a EWG „Maroko proponuje Wspólnocie przedłużenie uprawnień do połowów przyznanych na mocy porozumienia w sprawie połowów zawartego między Marokiem a Hiszpanią z dnia 1 sierpnia 1983 r. do końca grudnia 1987 r.”). Zobacz również art. 354 i 355 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalskiej oraz dostosowań w traktatach (Dz.U. 1985, L 302, s. 23).

20 Zobacz: Porozumienie w sprawie stosunków w sektorze rybołówstwa morskiego między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 1988, L 99, s. 49) (zwane dalej „porozumieniem z 1988 r.); Porozumienie w sprawie stosunków w sektorze rybołówstwa morskiego między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 1992, L 407, s. 3) (zwane dalej „porozumieniem z 1992 r.”); Porozumienie o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2006, L 141, s. 4) (zwane dalej „porozumieniem połowowym z 2006 r.”).

21 Zobacz art. 1 porozumienia z 1988 r., art. 1 porozumienia z 1992 r. oraz art. 11 porozumienia połowowego z 2006 r.

22 Zobacz art. 2 ust. 2 porozumienia z 1988 r., art. 2 ust. 2 i art. 7 porozumienia z 1992 r. oraz art. 6 i 7 porozumienia połowowego z 2006 r.

23 Artykuły 5 i 7 porozumienia z 1988 r. oraz Protokół nr 1 ustalający uprawnienia do połowów przyznane przez Maroko i rekompensatę przyznaną przez Wspólnotę na okres od dnia 1 marca 1988 r. do dnia 29 lutego 1992 r. (Dz.U. 1988, L 99, s. 61); art. 7 i 9 porozumienia z 1992 r. oraz Protokół ustalający uprawnienia do połowów przyznane przez Maroko oraz rekompensatę finansową i wkłady finansowe przyznane przez Wspólnotę (Dz.U. 1992, L 407, s. 15); a także art. 5–7 porozumienia połowowego z 2006 r. oraz Protokół ustalający uprawnienia do połowów i wkłady finansowe przewidziane w Porozumieniu o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2006, L 141, s. 9).

24 Protokół między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim ustalający uprawnienia do połowów i rekompensatę finansową przewidziane w Porozumieniu o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2013, L 328, s. 2) (zwany dalej „protokołem wykonawczym z 2013 r.”).

25 Sporna decyzja, motyw 2. Zobacz w tym względzie zaskarżony wyrok, pkt 29.

22. Możliwości zastosowania porozumienia połowowego z 2006 r. i protokołu wykonawczego z 2013 r. do wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej stanął na przeszkodzie wyrok Trybunału w sprawie Western Sahara Campaign UK.

B. Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów

1. Kontekst proceduralny

23. W 2018 r. Trybunał orzekł, że porozumienie połowowe z 2006 r. nie obejmuje terytorium Sahary Zachodniej ani wód do niej przyległych, ponieważ pojęcia „terytorium Królestwa Marokańskiego" i „wód podlegających jurysdykcji [Królestwa Marokańskiego] lub jego władzy suwerennej" nie mogą odnosić się do terytorium niesamodzielnego, jakim jest Sahara Zachodnia [26]. Podobnie w odniesieniu do protokołu wykonawczego z 2013 r. Trybunał stwierdził, że pojęcie „marokańskiego obszaru połowowego" nie obejmuje wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej [27].

24. W tym sensie Trybunał dostosował wykładnię tych pojęć do podobnych pojęć będących przedmiotem sporu w wyroku Rada/Front Polisario. W przytoczonym wyroku Trybunał stwierdził, że nie można interpretować pojęcia „terytorium Królestwa Marokańskiego" jako obejmującego terytorium Sahary Zachodniej [28].

25. Po wydaniu przez Trybunał wyroku Western Sahara Campaign UK decyzją z dnia 16 kwietnia 2018 r. [29] „Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji z Królestwem Marokańskim w celu zmiany porozumienia i zawarcia nowego protokołu wykonawczego" [30].

26. W dniu 14 stycznia 2019 r. Unia Europejska i Królestwo Marokańskie podpisały Umowę o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz protokół wykonawczy i wymianę listów, stanowiące część tej umowy [31].

27. W wymianie listów odnotowano w odpowiedniej części, że Unia Europejska i Królestwo Marokańskie „potwierdzają poparcie dla procesu ONZ i wysiłków Sekretarza Generalnego zmierzających do wypracowania ostatecznego politycznego rozwiązania, zgodnie z zasadami i celami [karty NZ] oraz na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa".

28. W wymianie listów stwierdzono też, że „porozumienie zostaje zawarte bez uszczerbku dla odpowiednich stanowisk", co dla Unii Europejskiej oznacza, że „odesłanie w umowie w sprawie połowów do marokańskich przepisów ustawowych i wykonawczych nie przesądza jej stanowiska w sprawie statusu niesamodzielnego terytorium Sahary Zachodniej, którego wody przyległe stanowią obszar połowowy określony w art. 1 lit. h) umowy w sprawie połowów, i prawa tego terytorium do samostanowienia", a dla Królestwa Marokańskiego oznacza to, że „region Sahary stanowi integralną część terytorium kraju, na którym sprawuje ono pełną suwerenność, podobnie jak na pozostałej części terytorium państwa".

[26] Zobacz podobnie wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 62–64, 69, 73.

[27] Zobacz wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 79.

[28] Zobacz wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 61, 62.

[29] Zobacz dokument Rady 9716/17 – wynik posiedzenia Rady (3544. posiedzenie Rady, Konkurencyjność (Rynek Wewnętrzny, Przemysł, Badania i Przestrzeń Kosmiczna), s. 22.

[30] Sporna decyzja, motyw 6.

[31] Zobacz art. 16 Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

29. Sporną decyzją z dnia 4 marca 2019 r. Rada zatwierdziła w imieniu Unii Europejskiej Umowę o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów, protokół wykonawczy i wymianę listów. Motywy 3, 5 i 7–11 tej decyzji mają następujące brzmienie:

„(3) W wyroku w sprawie C-266/16 […], w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne dotyczące ważności i interpretacji porozumienia i protokołu wykonawczego do niego, Trybunał orzekł, że ani porozumienie, ani protokół wykonawczy do niego nie mają zastosowania do wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej.

[…]

(5) Floty unijne powinny móc kontynuować działalność połowową prowadzoną od czasu wejścia w życie porozumienia, a zakres stosowania umowy powinien zostać zdefiniowany w taki sposób, aby uwzględnić wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej. Ponadto kontynuowanie partnerstwa w dziedzinie połowów ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania, by terytorium to mogło nadal korzystać ze wsparcia sektorowego zapewnionego w porozumieniu zgodnie z prawem unijnym i międzynarodowym, w tym z prawami człowieka, oraz z korzyścią dla zainteresowanej ludności.

[…]

(7) Celem umowy w sprawie połowów jest umożliwienie Unii i Królestwu Marokańskiemu ściślejszej współpracy w celu propagowania polityki zrównoważonego rybołówstwa, rozsądnej eksploatacji zasobów rybnych w obszarze połowowym określonym w umowie w sprawie połowów oraz wsparcie wysiłków Królestwa Marokańskiego na rzecz rozwoju niebieskiej gospodarki. Tym samym przyczynia się ona do realizacji celów wyznaczonych przez Unię w ramach art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej.

(8) Komisja oceniła potencjalne konsekwencje umowy w sprawie połowów dla zrównoważonego rozwoju, w szczególności jeżeli chodzi o korzyści dla zainteresowanej ludności oraz wykorzystanie zasobów naturalnych odnośnych terytoriów.

(9) Zgodnie z tą oceną uznaje się, że umowa w sprawie połowów powinna przynieść duże korzyści odnośnej ludności, biorąc pod uwagę pozytywne skutki społeczno-gospodarcze dla tej ludności, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia i inwestycji, oraz jej wpływ na rozwój sektora gospodarki rybnej i sektora przetwórstwa rybnego.

[…]

(11) Mając na uwadze rozważania zawarte w wyroku Trybunału Sprawiedliwości, Komisja – wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych [(ESDZ)] – podjęła wszelkie racjonalne i wykonalne w obecnym kontekście działania w celu właściwego włączenia zainteresowanej ludności, aby zapewnić uzyskanie jej zgody. Przeprowadzono szerokie konsultacje w Saharze Zachodniej i w Królestwie Marokańskim, a podmioty społeczno-gospodarcze i polityczne, które wzięły udział w konsultacjach, wyraźnie opowiedziały się za zawarciem umowy w sprawie połowów. Front Polisario oraz niektóre inne podmioty odmówiły jednak wzięcia udziału w procesie konsultacji”.

2. Zakres zastosowania

30. Obszar stosowania Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów określono w jej art. 14. Zgodnie z tym postanowieniem „[n]iniejszą umowę stosuje się do terytoriów, do których stosuje się z jednej strony Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz z drugiej strony przepisy ustawowe i wykonawcze, o których mowa w art. 6 ust. 1 niniejszej umowy".

31. Z kolei w art. 6 ust. 1 tej samej umowy wyjaśniono, że „statki unijne prowadzące połowy w obszarze połowowym stosują się do marokańskich przepisów ustawowych i wykonawczych regulujących działalność połowową w tym obszarze, chyba że niniejsza umowa stanowi inaczej" [32].

32. „Obszar połowowy" zdefiniowano w art. 1 lit. h) Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów jako „wody środkowo-wschodniego Atlantyku między równoleżnikami 35°47′18″ N a 20°46′13″ N, łącznie z wodami przyległymi do Sahary Zachodniej[[33]], obejmujące wszystkie obszary zarządzania; niniejsza definicja nie będzie miała wpływu na ewentualne negocjacje dotyczące wyznaczenia obszarów morskich państw nadbrzeżnych graniczących z obszarem połowowym oraz, ogólnie, na prawa państw trzecich".

33. Zdaniem Sądu granica między Saharą Zachodnią a Królestwem Marokańskim przebiega po równoleżniku 27°42′ N (Pointe Stafford) [34].

34. W rezultacie „współrzędne geograficzne [o których mowa między innymi w art. 1 lit. h) Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów] obejmują zarówno wody podlegające władzy suwerennej lub jurysdykcji Królestwa Marokańskiego, jak i wody przyległe do Sahary Zachodniej" [35].

3. Rekompensata finansowa

35. Zgodnie z Umową o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów Unia Europejska zgadza się na wypłatę rekompensaty finansowej Królestwu Marokańskiemu.

36. Całkowa wartość tej rekompensaty za okres obowiązywania protokołu wykonawczego [36], tj. od 18 lipca 2019 r. do 17 lipca 2023 r., wynosi, jak się zdaje, 208 700 000 EUR [37].

32 Artykuł 2 protokołu wykonawczego nawiązuje do tego zakresu stosowania poprzez stwierdzenie, że „[c]elem niniejszego protokołu jest wykonanie postanowień umowy w sprawie połowów, w szczególności przez ustanowienie warunków dostępu statków unijnych do obszaru połowowego określonego w art. 1 lit. h) umowy w sprawie połowów oraz przepisów wykonawczych [Umowy o partnerstwie] w sprawie zrównoważonych połowów".

33 Przypis 1 brzmi następująco: „Według stanowiska marokańskiego »region Sahary«".

34 Zaskarżony wyrok, pkt 212.

35 Zaskarżony wyrok, pkt 111.

36 Zobacz art. 4 protokołu wykonawczego.

37 Zobacz art. 16 protokołu wykonawczego odczytywany łącznie z Informacją o wejściu w życie Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, protokołu wykonawczego do niej oraz wymiany listów towarzyszącej umowie (Dz.U. 2019, L 195, s. 1).

37. Rekompensata ta obejmuje „a) rekompensatę finansową przyznaną przez Unię za dostęp statków unijnych do obszaru połowowego; b) opłaty wnoszone przez zarządzających statkami unijnymi; c) wsparcie sektorowe zapewniane przez Unię przy wdrażaniu polityki zrównoważonego rybołówstwa i zarządzania oceanami w ramach planów rocznych i wieloletnich” [38].

38. Królestwo Marokańskie ze swojej strony poddaje rekompensatę finansową i opłaty wnoszone przez zarządzających statkami „sprawiedliwemu podziałowi pod względem geograficznym i społecznym korzyści społeczno-gospodarczych, aby zapewnić skorzystanie z niej przez odpowiednie grupy ludności” [39].

39. Wsparcie sektorowe otrzymane od Unii Europejskiej nie wydaje się objęte takim obowiązkiem podziału, ale „przyczynia się do rozwoju i wdrażania polityki sektorowej realizowanej w oparciu o krajową strategię rozwoju sektora gospodarki rybnej” [40].

40. W tym celu Królestwo Maroka powinno przedstawić wspólnemu komitetowi ustanowionemu na mocy Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów [41], w którego skład wchodzą przedstawiciele Królestwa Marokańskiego i Unii Europejskiej [42], „metodę umożliwiającą zapewnienie geograficznego i społecznego podziału [tych funduszy] […] oraz klucz podziału przydzielonych kwot” [43].

41. Poszczególne składniki rekompensaty finansowej podlegającej zapłacie na rzecz władz marokańskich przydziela się pod kontrolą wspólnego komitetu [44].

42. Wreszcie na Królestwie Marokańskim ciąży obowiązek sprawozdawczy, w ramach którego władze są zobowiązane do przedstawienia sprawozdania rocznego, a także sprawozdania końcowego przed wygaśnięciem protokołu wykonawczego [45].

4. Uprawnienia do połowów i zarządzanie nimi

43. Uprawnienia do połowów są regulowane protokołem wykonawczym, który jest odnawiany co cztery lata.

38 Zobacz art. 12 ust. 2 lit. c) Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

39 Zobacz art. 12 ust. 4 Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i art. 6 ust. 1 protokołu wykonawczego. Zobacz również zaskarżony wyrok, pkt 33.

40 Zobacz art. 7 ust. 1 protokołu wykonawczego. Stanowi to kontrast względem motywu 5 spornej decyzji, w której wyjaśniono, że „kontynuowanie partnerstwa w dziedzinie połowów ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania, by [terytorium Sahary Zachodniej] mogło nadal korzystać ze wsparcia sektorowego zapewnionego w porozumieniu […], z korzyścią dla zainteresowanej ludności”.

41 Zobacz art. 13 Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów. Jak wynika z jego ust. 1, komitet ten składa się z przedstawicieli Unii Europejskiej i Królestwa Marokańskiego. Zobacz również zaskarżony wyrok, pkt 215.

42 Zobacz art. 13 Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz zaskarżony wyrok, pkt 314.

43 Zobacz art. 6 ust. 2 protokołu wykonawczego. Mogę jedynie przypuszczać, że Królestwo Marokańskie przedstawiło wspólnemu komitetowi „metodę umożliwiającą zapewnienie geograficznego i społecznego podziału” i sam „klucz podziału”, ponieważ żaden z tych elementów nie znajduje się w aktach sprawy – ani w pierwszej instancji, ani w postępowaniu odwoławczym.

44 Zobacz art. 4 ust. 2 oraz art. 6–8 protokołu wykonawczego. Zobacz również zaskarżony wyrok, pkt 314. Ani w aktach sprawy w pierwszej instancji, ani w aktach postępowania odwoławczego nie znajdują się żadne dokumenty dotyczące nadzoru lub procesu decyzyjnego wspólnego komitetu. W zaskarżonym wyroku Sąd orzekł, że obowiązek podziału oznacza, że „strony zobowiązują się do zapewnienia, aby zainteresowanym grupom ludności, w tym grupom ludności Sahary Zachodniej, przysługiwały te korzyści proporcjonalnie do działalności połowowej na obszarze określonym w tej umowie, obejmującym wody przyległe do tego terytorium, nie przewidując wyjątku od tej zasady” (zaskarżony wyrok, pkt 213).

45 Artykuł 6 ust. 4 i 5 protokołu wykonawczego.

44. Jak wyjaśniłam, protokół podpisany przy okazji zawarcia Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów wygasł w dniu 17 lipca 2023 r. [46].

45. Na dzień sporządzenia niniejszej opinii nie wynegocjowano żadnego nowego protokołu między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim.

46. Aby prowadzić działalność połowową na obszarze objętym Umową o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów, statki unijne muszą najpierw uzyskać upoważnienie do połowów [47].

47. Upoważnienie to uzyskuje się w zamian za uiszczenie rocznych opłat armatorów, wskazanych w pkt 37 niniejszej opinii.

48. Upoważnienia wydaje departament rybołówstwa morskiego ministerstwa rolnictwa, rybołówstwa morskiego, rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki wodnej i lasów Maroka [48].

49. Zgodnie z Umową o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów statki unijne prowadzące połowy w „obszarze połowowym" mogą łowić „jedynie nadwyżkę dopuszczalnego połowu, o której mowa w art. 62 ust. 2 i 3 konwencji UNCLOS, ustanowioną […] w oparciu o stosowne dostępne opinie naukowe oraz stosowne informacje […] dotyczące całkowitego nakładu połowowego wszystkich flot prowadzących działalność w obszarze połowowym" [49].

50. Rada i Komisja wyjaśniły podczas rozprawy, że w praktyce limit ten jest ustalany przez Królestwo Marokańskie po dokonaniu oceny całkowitej zdolności połowowej w odniesieniu do lokalnych stad ryb, krajowych nakładów połowowych oraz pozostałej części, która może być poławiana w sposób zrównoważony [50].

51. W sprawozdaniu rocznym wspólnego komitetu z 2021 r. [51] oraz ocenie końcowej z 2023 r. [52] wyjaśniono, że wszystkie rodzaje stad znajdujące się w „obszarze połowowym", z wyjątkiem dwóch, zostały całkowicie wyeksploatowane lub są nadmiernie eksploatowane [53]. Wyłącznie stada kielczaka wielkookiego (*Dentex macrophtalmus*) i sardynek (*S. pilchardus*) uznano za stada, które „nie są całkowicie wyeksploatowane" [54].

46 Zobacz art. 16 protokołu wykonawczego.

47 Zobacz art. 5 ust. 1 Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i załącznik do protokołu wykonawczego. Zobacz również pkt 209 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd wyjaśnia, że „powierzono Królestwu Marokańskiemu zadanie określenia dokładnych współrzędnych geograficznych obszarów zarządzania oraz wszelkich obszarów położonych w ich obrębie, na których zakazane jest prowadzenie działalności połowowej, zaś we wspomnianych wyżej arkuszach danych połowowych określono jedynie maksymalne granice rzeczonych obszarów zarządzania".

48 Zobacz art. 1 lit. j) Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów w związku z art. 1 ust. 6 i 9 protokołu wykonawczego.

49 Zobacz art. 3 ust. 4 Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

50 Instytucje te wyjaśniły również, że około 20 % tej nadwyżki zostanie przyznane unijnym statkom rybackim.

51 Rapport de la Réunion annuelle du Comité Scientifique Conjoint relatif à l'Accord de pêche signé entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne 2021 (dostępne pod adresem: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022–03/report-jsc-morocco-2021_fr.pdf) (zwane dalej „sprawozdaniem rocznym za 2021 r.").

52 Komisja Europejska, DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, V. Defaux, B. Caillart, M. Guélé, Évaluation rétrospective et prospective du Protocole à l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc – Rapport final (dostępna pod adresem: https://data.europa.eu/doi/10.2771/785958) (zwana dalej „oceną końcową z 2023 r.").

53 Zobacz sprawozdanie roczne za 2021 r., s. 15, 27–28, 37, 67, 91–93, oraz ocena końcowa z 2023 r., s. 26–28, 114–116.

54 Zobacz sprawozdanie roczne za 2021 r., s. 37, 86, 90, oraz ocena końcowa z 2023 r., s. 26–28, 115–116.

C. Zaskarżony wyrok

52. W dniach 10 i 12 czerwca 2019 r. Front Polisario wniósł skargi mające na celu w szczególności stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

53. W dniu 29 września 2021 r. Sąd wydał zaskarżony wyrok, w którym stwierdził nieważność spornej decyzji [55].

54. Co się tyczy dopuszczalności skargi, Sąd oddalił dwa główne zarzuty Komisji i Rady w przedmiocie niedopuszczalności skargi dotyczące braku zdolności sądowej i legitymacji procesowej Frontu Polisario w odniesieniu do spornej decyzji [56].

55. Co się tyczy istoty skargi, Sąd oddalił zarzut pierwszy Frontu Polisario dotyczący podstawy stwierdzenia nieważności, która ma związek z podnoszonym brakiem zdolności Rady do wydania spornej decyzji [57].

56. Sąd przychylił się natomiast do trzeciej podstawy stwierdzenia nieważności sformułowanej przez Front Polisario, dotyczącej ciążącego na Radzie obowiązku przestrzegania wymogów wynikających z orzecznictwa na temat prawa do samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów [58]. Sąd nie zbadał innych podstaw stwierdzenia nieważności podniesionych przez Front Polisario.

D. Postępowanie przed Trybunałem

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

58. Stanowisko to popierają Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée i in. oraz rządy belgijski, hiszpański, francuski, węgierski, portugalski i słowacki.

59. W dniach 23 i 24 października 2023 r. odbyła się rozprawa, podczas której Komisja, Rada, Front Polisario, Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée i in. oraz rządy belgijski, francuski, hiszpański i węgierski przedstawiły argumenty ustne.

[55] Niemniej jednak sąd ten postanowił również utrzymać w mocy skutki spornej decyzji na okres nieprzekraczający terminu, o którym mowa w art. 56 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości, lub, jeżeli w tym terminie zostanie wniesione odwołanie, do czasu wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Zaskarżony wyrok, pkt 369.

[56] Zaskarżony wyrok, pkt 132–159, 171–268.

[57] Zaskarżony wyrok, pkt 270–274.

[58] Zaskarżony wyrok, pkt 276–396.

III. Analiza

A. W przedmiocie wykładni prawa międzynarodowego

60. W analizowanych w niniejszej opinii odwołaniach zakwestionowano ważność decyzji Unii Europejskiej o zawarciu umowy międzynarodowej w świetle norm prawa międzynarodowego wiążących Unię, a mianowicie w świetle dwóch zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego – prawa do samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów [59].

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

62. Nawet jeżeli prawo międzynarodowe dysponuje własnym systemem źródeł prawa [60] i pewnymi ogólnie przyjętymi zasadami interpretacji [61], nie istnieje jedno ostateczne źródło wykładni, którego wykładnia byłaby wiążąca dla wszystkich uczestników systemu [62].

63. W tym względzie instytucje Unii, w tym sądy Unii, dokonując wykładni treści norm międzynarodowego prawa zwyczajowego będących częścią systemu prawnego Unii, nie są ograniczone różnymi interpretacjami tej samej normy dokonanymi przez inne podmioty prawa międzynarodowego [63].

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

65. Tak jak instytucje Unii nie są związane wykładnią prawa międzynarodowego dokonaną przez inne podmioty tego porządku prawnego, tak wykładnia przypisywana przez Trybunał normie prawa międzynarodowego jest wiążąca jedynie w ramach systemu prawnego Unii. Niemniej

[59] W swoich wyrokach Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK Trybunał uznał prawo do samostanowienia za zwyczaj wyrażony w art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, a zasadę względnej skuteczności traktatów za ogólną zasadę prawa międzynarodowego skodyfikowaną w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Zbiór traktatów ONZ, t. 1155, s. 331) (zwanej dalej „KWPT"); obydwie normy są wiążące dla Unii Europejskiej. Zobacz w tym względzie wyrok Rada/Front Polisario, pkt 88, i wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 63.

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

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

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

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

jednak przy przypisywaniu znaczenia normie prawa międzynarodowego ważne jest, aby Trybunał był świadomy faktu, iż dokonana przez niego wykładnia ma wpływ na płaszczyznę prawa międzynarodowego i przyczynia się do tworzenia zwyczaju i interpretacji jego znaczenia [64].

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

67. W polityce zewnętrznej Unii Europejskiej jej instytucje polityczne dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi [65]. Decyzja o ewentualnym zawarciu umowy międzynarodowej z innym państwem, w tym decyzja o potencjalnym rozszerzeniu zakresu stosowania tej umowy na terytorium trzecie, stanowi część tych uprawnień. Trybunał nie może kwestionować tego wyboru.

68. Jeżeli jednak podejmuje się decyzję dotyczącą stosunków z państwem trzecim lub terytorium trzecim, Trybunał nie tylko ma prawo kontrolować, czy stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej są zgodne z wymogami konstytucyjnymi nałożonymi przez TUE i TFUE, ale wręcz ma taki obowiązek [66].

69. Jak Trybunał wyjaśnił w swoim wyroku Air Transport America i in., „jak wynika z art. 3 ust. 5 TUE, Unia przyczynia się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. W związku z tym, przyjmując określony akt, jest ona zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje Unii” [67].

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

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

72. Powyższymi cechami prawa międzynarodowego będę kierować się w mojej analizie odwołań będących przedmiotem niniejszego postępowania.

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

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

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

67 Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 101).

B. Dopuszczalność

1. Interes

73. Jak wyjaśniono w pkt 36 i 44 niniejszej opinii, protokół wykonawczy, który reguluje warunki dostępu do obszarów połowowych przyległych do terytorium Sahary Zachodniej, wygasł w dniu 17 lipca 2023 r. [68].

74. Bez ważnego protokołu Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów nie pozwala statkom unijnym na dostęp do „obszaru połowowego".

75. Potwierdziła to Komisja podczas rozprawy.

76. Czy oznacza to, że Front Polisario utracił interes w dalszym prowadzeniu niniejszego postępowania? [69].

77. Moim zdaniem nie utracił.

78. Front Polisario zarzuca Unii bezprawność zachowania wynikającego z zawarcia Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów z Królestwem Marokańskim.

79. Ze względu na zakwestionowanie spornej decyzji przez tę stronę podniesiony przez nią zarzut niezgodności z prawem obejmuje całość „pakietu" uzgodnionego z Królestwem Marokańskim – porozumienie połowowe z 2006 r., protokół wykonawczy i wymianę listów – a nie tylko ich praktyczne skutki.

80. W związku z tym odwołania analizowane w niniejszej opinii mogą potencjalnie skutkować wymogiem renegocjowania przez Unię Europejską pewnych części tego „pakietu", w tym dostępu floty rybackiej Unii do obszarów połowowych na wodach przyległych do terytorium Sahary Zachodniej, których część kontroluje Front Polisario, roszcząc sobie jednocześnie prawo do ich reprezentowania.

81. Wygaśnięcie protokołu wykonawczego nie ma zatem wpływu na dalszy byt interesu prawnego Frontu Polisario w niniejszej sprawie.

82. W każdym razie jest oczywiste, że z perspektywy konstytucyjnej leżące u podstaw sprawy skargi bezpośrednie mogą potencjalnie doprowadzić do stwierdzenia bezprawności działania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej [70] i uniemożliwić powtórne wystąpienie takiej sytuacji w przyszłości [71].

68 To znaczy cztery lata od daty wejścia w życie protokołu wykonawczego, co nastąpiło dnia 18 lipca 2019 r., zob. Informacja o wejściu w życie Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, protokołu wykonawczego do niej oraz wymiany listów towarzyszącej umowie (Dz.U. 2019, L 195, s. 1).

69 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, przedmiot skargi musi istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego, co oznacza, że skarga powinna w efekcie móc doprowadzić do poprawy sytuacji skarżącego (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, (C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja (C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 78, 79 i przytoczone tam orzecznictwo) (w którym Trybunał przypomniał o zachowaniu interesu prawnego nawet w sytuacji, gdy akt przestał istnieć, jeżeli skarga może doprowadzić do uznania rzekomo nielegalnego aktu instytucji Unii).

71 Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 6 marca 1979 r., Simmenthal/Komisja (92/78, EU:C:1979:53, pkt 32); z dnia 24 czerwca 1986 r., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisja (53/85, EU:C:1986:256, pkt 21); z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja (C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 50).

2. Legitymacja procesowa i możliwość powołania się na międzynarodowe prawo zwyczajowe przed sądami Unii

83. Jak stwierdzam w równoległej opinii w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario, zasadniczo zgadzam się z wnioskiem Sądu, że Front Polisario ma zdolność sądową i legitymację procesową, by zaskarżyć sporną decyzję [72].

84. Tę samą argumentację można zastosować do odwołań analizowanych w niniejszej opinii. Z tego względu odsyłam do moich argumentów przedstawionych w tamtej opinii i proponuję, aby Trybunał rozpatrzył odwołania analizowane w niniejszej opinii co do istoty.

85. Co więcej, tak samo jak w mojej równoległej opinii, jestem zdania, że Front Polisario może, co do zasady, powoływać się przed sądami Unii na normy międzynarodowego prawa zwyczajowego. Skoro spełnione są przesłanki legitymacji procesowej, skarżący wnoszący skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE mogą powoływać się na te normy prawa międzynarodowego, które są wystarczająco jasne, aby sądy Unii mogły w ich świetle dokonać kontroli ważności aktów instytucji Unii. W niniejszej sprawie Sąd nie jest zatem pozbawiony możliwości wykonywania swoich uprawnień do sądowej kontroli zgodności spornej decyzji z zasadami międzynarodowego prawa zwyczajowego, na które się powołano, o ile jest w stanie dokonać wykładni ich treści w sposób wystarczająco jasny.

C. Co do istoty

86. Jak wyjaśniam również w mojej równoległej opinii w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario, przedstawianej w tym samym dniu [73], ważne jest, aby rozpocząć analizę niniejszych skarg bezpośrednich od podkreślenia ograniczonego zakresu odwołań analizowanych w niniejszej opinii.

87. Wynika to z faktu, że w zaskarżonym wyroku Sąd przeanalizował jedynie zarzuty pierwszy i trzeci podniesione w skardze Front Polisario, co doprowadziło do oddalenia zarzutu pierwszego oraz uznania zarzutu trzeciego za zasadny.

88. Co więcej, nawet jeżeli mogą istnieć inne kwestie dotyczące prawa do samostanowienia, które mogą mieć znaczenie w niniejszej sprawie, jurysdykcja Trybunału jest ograniczona do zagadnień, które stanowiły przedmiot wyroków Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK [74].

89. Z tego względu należy przede wszystkim ustalić, jaką treść Trybunał przypisał w tych wyrokach prawu do samostanowienia i zasadzie względnej skuteczności traktatów (sekcja C pkt 1). Po drugie, chociaż uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest merytorycznie identyczne z uzasadnieniem w sprawach Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P), uważam, że obowiązujące normy prawa międzynarodowego mające zastosowanie w odniesieniu do odwołań analizowanych w niniejszej opinii różnią się od norm

72 Zobacz moja opinia w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario, pkt 68–91.

73 Zobacz moja opinia w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario, pkt 64.

74 W pierwszej instancji Front Polisario podniósł na poparcie swojej skargi łącznie dziesięć zarzutów, ale tylko zarzuty pierwszy i trzeci stanowiły podstawę wydania zaskarżonego wyroku. Pozostałe osiem zarzutów dotyczyło zagadnień prawa międzynarodowego, takich jak poszanowanie międzynarodowego prawa humanitarnego (zarzut drugi), prawo do samostanowienia (zarzut ósmy), względna skuteczność traktatów (zarzut dziewiąty), prawo dotyczące odpowiedzialności międzynarodowej (zarzut dziesiąty), a także zagadnień prawa Unii, takich jak uzasadnione oczekiwania i proporcjonalność (zarzuty czwarty, piąty, szósty i siódmy). Zobacz pkt 269 zaskarżonego wyroku.

rozważanych w równoległych postępowaniach odwoławczych, zwłaszcza jeżeli chodzi o sposób ustrukturyzowania odpowiednich umów (sekcja C pkt 2). Po trzecie, z tego właśnie powodu dojdę do wniosku, że Sąd błędnie stwierdził nieważność Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów, przy czym kierować się będę tym samym tokiem rozumowania co przedstawiony w postępowaniach odwoławczych w sprawach Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P) (sekcja C pkt 3). Po czwarte, niezależnie od tego wniosku zaproponuję, aby Trybunał utrzymał w mocy zaskarżony wyrok, a tym samym stwierdzenie nieważności spornej decyzji, jednak w oparciu o inne uzasadnienie (sekcja C pkt 4). Na zakończenie wyjaśnię, choć wykracza to poza zakres odwołań analizowanych w niniejszej opinii, że brak traktowania terytorium Sahary Zachodniej i wód do niej przyległych jako odrębnych i różnych od terytorium Królestwa Marokańskiego ma również konsekwencje dla prawa ludu Sahary Zachodniej do czerpania korzyści z zasobów naturalnych wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej (sekcja C pkt 5).

1. Wykładnia wyroków Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK

90. W pkt 96–115 mojej równoległej opinii w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario analizuję szczegółowo wyrok Trybunału w sprawie Rada/Front Polisario.

91. Moje główne ustalenia wynikające z tej oceny przedstawiają się następująco.

92. Wyrok Rada/Front Polisario ma swoje źródło w skardze bezpośredniej na decyzję Rady zatwierdzającą zawarcie porozumienia o liberalizacji handlu z 2012 r.[75], w którym przyznano preferencyjne traktowanie taryfowe towarom pochodzącym z „terytorium Maroka".

93. W wyroku tym Trybunał zinterpretował to porozumienie jako nieobejmujące terytorium Sahary Zachodniej, ponieważ sformułowania „terytorium Maroka" nie można interpretować jako obejmującego terytorium Sahary Zachodniej.

94. Trybunał doszedł do tego wniosku, dokonując wykładni prawa do samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów, które uznał za wiążące dla Unii Europejskiej w stosunkach z terytorium Sahary Zachodniej realizowanych za pośrednictwem Królestwa Marokańskiego.

95. W świetle dokonanej przez Trybunał wykładni prawo do samostanowienia obejmuje zobowiązanie Unii Europejskiej do traktowania terytorium Sahary Zachodniej jako „odrębnego i różnego" od terytorium Królestwa Marokańskiego. Wymóg ten wynikał z faktu, że zgodnie z prawem międzynarodowym Sahara Zachodnia jest uznawana za terytorium niesamodzielne.

[75] Porozumienie w formie wymiany listów dotyczące wzajemnych środków liberalizacyjnych w odniesieniu do produktów rolnych, przetworzonych produktów rolnych oraz ryb i produktów rybołówstwa, a także zastąpienia protokołów 1, 2 i 3 oraz załączników do nich, jak również zmian do Układu euro-śródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Królestwem Maroka Marokańskim z drugiej strony (Dz.U. 2012, L 241, s. 4).

96. Trybunał zatem nie musiał dokonywać i nie dokonał wykładni innych ewentualnych zobowiązań Unii Europejskiej wynikających z prawa do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej [76].

97. Trybunał stwierdził również, gdyby Unia Europejska i Królestwo Marokańskie zamierzały stosować porozumienie zawarte między sobą do terytorium Sahary Zachodniej, status terytorium Sahary Zachodniej jako odrębnego i różnego pociągałby za sobą stosowanie zasady względnej skuteczności traktatów.

98. Zgodnie z dokonaną przez Trybunał wykładnią zasady względnej skuteczności traktatów jeżeli umowa międzynarodowa między dwiema stronami ma wpływ na stronę trzecią, wówczas strona ta musi wyrazić zgodę na stosowanie wobec niej takiej umowy, niezależnie od tego, czy wynikające z udzielenia takiej zgody stosowanie może wyrządzić jej szkodę, czy przynieść jej korzyść.

99. Sugerując, że zasada względnej skuteczności traktatów miałaby zastosowanie również wtedy, gdyby strona trzecia była nie państwem, lecz terytorium niesamodzielnym, Trybunał stwierdził, że lud Sahary Zachodniej nie wyraził zgody na rozszerzenie stosowania porozumienia o liberalizacji handlu z 2012 r. na jego terytorium.

100. W pkt 114 opinii w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario sugeruję, że wymogu zgody wynikającego z pkt 106 wyroku w sprawie Rada/Front Polisario nie należy rozumieć jako instrukcji dotyczącej tego, czy lub w jaki sposób umowa między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim mogłaby dotyczyć terytorium Sahary Zachodniej. Stwierdzenie to należy rozumieć jedynie jako *jeden z argumentów* przemawiających za tym, że zakresu umowy, której dotyczy tamta sprawa, nie można interpretować w sposób zakładający, iż obejmuje ona terytorium Sahary Zachodniej [77].

101. Wyrok Western Sahara Campaign UK został wydany ponad rok po wydaniu wyroku w sprawie Rada/Front Polisario. Sprawę tę zapoczątkował wniesiony do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności porozumienia połowowego z 2006 r. i protokołu wykonawczego z 2013 r.

[76] W związku z powyższym w wyrokach Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK Trybunał nie dokonał wyczerpującej wykładni zakresu prawa do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej. Nie można zatem wykluczyć, że prawo to wiąże się z dodatkowymi obowiązkami po stronie Rady, dotyczącymi na przykład korzystania przez podmioty prawa Unii z zasobów naturalnych tego terytorium. Zobacz w tym względzie T. Molnar, „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?", [w:] P. Merkouris, A. Follesdal, G. Ulfstein, P. Westerman (eds), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 14, 15 (którzy uznają, że „Trybunał UE powstrzymał się od dokonania rzeczywistej wykładni prawa do samostanowienia").

[77] W kontekście mojej opinii w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario proponuję stwierdzenie, że lud Sahary Zachodniej nie może wyrazić zgody, ponieważ „lud" nie skorzystał jeszcze z przysługującego mu prawa do samostanowienia, co oznacza, że lud Sahary Zachodniej nie ma żadnego przedstawiciela, który mógłby wyrazić zgodę w jego imieniu. Z tego względu uważam, że w przypadku terytoriów niesamodzielnych zgody udziela mocarstwo administrujące tym terytorium. W niniejszej sprawie uważam, że prawo międzynarodowe nie stoi na przeszkodzie proponowanej przez instytucje Unii wykładni, z której wynika, że Królestwo Marokańskie należy uznać w świetle prawa Unii za („faktycznego") administrującego terytorium Sahary Zachodniej (zob. pkt 137 i nast. mojej opinii w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario).

102. Trybunał stwierdził w swoim wyroku, że sformułowań „na terytorium Maroka i na wodach podlegających jurysdykcji Maroka" oraz „marokańska strefa połowowa" i „wody podlegające jurysdykcji Królestwa [Marokańskiego] lub jego władzy suwerennej"[78] nie można interpretować jako obejmujących wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej[79].

103. Dochodząc do tego wniosku w wyroku Western Sahara Campaign UK, Trybunał kierował się swoim wcześniejszym wyrokiem w sprawie Rada/Front Polisario.

104. Po pierwsze, Trybunał wyjaśnił, że porozumienie połowowe z 2006 r. stanowi część polityki Unii mającej na celu zacieśnienie stosunków z Królestwem Marokańskim w ramach układu ustanawiającego stowarzyszenie[80]. Sformułowanie „terytorium Królestwa [Marokańskiego]" w porozumieniu połowowym z 2006 r. należy zatem rozumieć w ten sam sposób, w jaki zinterpretowano je w wyroku Rada/Front Polisario w odniesieniu do układu ustanawiającego stowarzyszenie[81].

105. Trybunał odniósł się następnie do części wyroku Rada/Front Polisario, w którym uznał, że wykładnia, w myśl której słowa „terytorium Królestwa Marokańskiego" z układu ustanawiającego stowarzyszenie obejmowałoby terytorium Sahary Zachodniej, stanowiłaby naruszenie „zasady samostanowienia przypomnianej w art. 1 [karty NZ] i zasady względnej skuteczności traktatów, której szczególny wyraz stanowi art. 34 KWPT"[82].

106. Na tej podstawie Trybunał doszedł do wniosku, że porozumienia połowowego z 2006 r. ani protokołu wykonawczego z 2013 r. nie można interpretować jako obejmujących terytorium Sahary Zachodniej.

107. Następnie Trybunał zajął się wykładnią pojęcia „wód podlegających jurysdykcji Królestwa [Marokańskiego] lub jego władzy suwerennej", które pojawiło się zarówno w porozumieniu połowowym z 2006 r., jak i protokole wykonawczym z 2013 r.

108. W tym celu Trybunał odniósł się do konwencji UNCLOS, uznając, że „wiąże Unię" i że „[porozumienie połowowe z 2006 r.] do [niej] wyraźnie odsyła"[83].

109. Wyciągając z konwencji UNCLOS wnioski w celu dokonania wykładni sformułowania „wody podlegające jurysdykcji Królestwa [Marokańskiego] lub jego władzy suwerennej", Trybunał stwierdził, że sformułowania tego nie można interpretować jako obejmującego wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej: Królestwo Marokańskie może sprawować władzę suwerenną lub jurysdykcję jedynie nad wodami przyległymi do jego terytorium, a terytorium Sahary Zachodniej nie jest objęte pojęciem „terytorium Królestwa Marokańskiego"[84].

78 Tymi trzema sformułowaniami posłużono się, określając zakres terytorialny porozumienia połowowego z 2006 r. Zobacz wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 57.

79 Trybunał rozpoczął swoją analizę od wyjaśnienia, że kwestia ważności porozumienia połowowego z 2006 r. oraz protokołu wykonawczego z 2013 r. nie powstaje, jeżeli porozumienie analizowane w tamtej sprawie nie ma zastosowania do wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej (zob. Western Sahara Campaign UK, pkt 54, 55). W pierwszej kolejności dokonał on zatem wykładni porozumienia połowowego z 2006 r. i protokołu wykonawczego z 2013 r., a na tej podstawie orzekł, że dokumenty te nie mają zastosowania do wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej. Z tego względu Trybunał stwierdził, że nie ma powodu, aby kwestionować ważność decyzji Rady zatwierdzającej te akty (zob. wyrok Western Sahara Campaign UK, sentencja).

80 Zobacz wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 59.

81 Zobacz wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 61.

82 Zobacz wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 63.

83 Wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 58.

84 Wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 67–69.

110. Następnie Trybunał zbadał, czy istnieje możliwość stwierdzenia, że intencją Unii Europejskiej i Królestwa Marokańskiego było objęcie wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej wyrażeniami „wody podlegające […] władzy suwerennej Królestwa [Marokańskiego]" i „wody podlegające […] jego władzy suwerennej", których użyto w porozumieniu połowowym z 2006 r.

111. Trybunał uznał, że takiego zamiaru nie można wywodzić z potencjalnego traktowania Królestwa Marokańskiego „jako „mocarstw[a] administrujące[go] de facto lub mocarstwa okupującego Saharę Zachodnią […], ponieważ Królestwo Marokańskie kategorycznie zaprzeczyło, by było mocarstwem okupującym lub administracyjnym względem terytorium Sahary Zachodniej" [85]. Z tego względu Trybunał nie był w stanie stwierdzić istnienia tego rodzaju milczącego zamiaru stron w tym zakresie [86].

112. Wreszcie Trybunał uzasadnił, że nie zachodzi konieczność zbadania, czy zgodne z normami prawa międzynarodowego wiążącymi Unię Europejską byłoby włączenie wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej w zakres stosowania porozumienia połowowego z 2006 r. i protokołu wykonawczego z 2013 r., jeżeli Królestwo Marokańskie zostałoby uznane za mocarstwo administrujące lub mocarstwo okupujące, ponieważ wspomnianego porozumienia i wspomnianego protokołu nie można w żadnym wypadku interpretować jako mających zastosowanie do wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej [87].

113. W swoim wyroku Western Sahara Campaign UK Trybunał nie badał dalej kwestii konieczności uzyskania „zgody" ludu Sahary Zachodniej w świetle zasady względnej skuteczności traktatów ani nie odnosił się do takiej konieczności.

2. Różnice między odpowiednimi ramami prawnymi mającymi zastosowanie do porozumienia w sprawie preferencji handlowych i Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów

114. Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów różni się w istotnych aspektach od porozumienia będącego przedmiotem równoległych odwołań w sprawach połączonych Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21).

115. W kontekście tamtych odwołań spór dotyczy porozumienia zawartego między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim w celu *rozszerzenia* preferencji handlowych przewidzianych dla towarów pochodzących z Królestwa Marokańskiego również na towary pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej [88].

116. Porozumieniem w sprawie preferencji handlowych rozpatrywanym w równoległych odwołaniach wyraźnie rozszerzono zatem stosowanie umowy między dwiema stronami na stronę trzecią: w sposób wyraźny rozszerzono sposób traktowania wynikający z porozumienia o liberalizacji handlu z 2012 r., zawartego między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim – które, jak orzekł Trybunał, nie miało zastosowania do terytorium Sahary Zachodniej – na towary pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej.

85 Wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 72.

86 Wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 70–72.

87 Wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 72.

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

117. W okolicznościach odwołań w sprawach połączonych Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P) jasne są zatem dwie kwestie.

118. Po pierwsze, właściwymi ramami prawnymi są ramy prawne regulujące względną skuteczność traktatów.

119. Po drugie, w porozumieniu w sprawie preferencji handlowych – według wykładni dokonanej przez Trybunał – wyraźnie odróżniono terytorium Sahary Zachodniej od terytorium Królestwa Marokańskiego i terytorium Unii Europejskiej.

120. Nie można powiedzieć tego samego o Umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów czy protokole wykonawczym.

121. Po pierwsze, Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów nie rozszerza systemu uzgodnionego jako mający zastosowanie do terytorium Królestwa Marokańskiego na terytorium Sahary Zachodniej.

122. W związku z tym Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i protokół wykonawczy mają stanowić nowe ramy prawne, zastępujące całkowicie porozumienie połowowe z 2006 r. i protokół wykonawczy z 2013 r. w celu uregulowania uprawnień do połowów w „obszarze połowowym" objętym tą umową.

123. Konsekwencją tej różnicy jest to, że do Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz protokołu wykonawczego nie ma zastosowania zasada względnej skuteczności traktatów.

124. Po drugie, ani w Umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów, ani w protokole wykonawczym nie dokonano wyraźnego rozróżnienia między terytorium Sahary Zachodniej a terytorium Królestwa Marokańskiego.

125. Jak wyjaśniłam w pkt 31–33 niniejszej opinii, Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i protokół wykonawczy mają zastosowanie do „obszaru połowowego", a więc obszaru określonego poprzez wskazanie jego współrzędnych geograficznych, który obejmuje wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej.

126. Konsekwencją tej różnicy jest to, że w odwołaniach rozpoznawanych w niniejszej sprawie sądy Unii muszą dokonać oceny, czy Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów, protokół wykonawczy i wymiana listów spełniają wymóg, by traktować Saharę Zachodnią jako terytorium „odrębne i różne" od Królestwa Marokańskiego, który to wymóg wynika z wyroków Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK, a także z prawa do samostanowienia.

3. Zastosowanie przez Sąd wyroków Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK

127. Z zaskarżonego wyroku wynika jasno, że Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji, powołując się na pkt 106 wyroku Rada/Front Polisario [89].

[89] Zaskarżony wyrok, pkt 150, 201–202, 237, 304, 311, 319, 322, 328, 342, 353, 363, 364.

128. Interpretując ten punkt jako nakładający na Radę wymóg uzyskania „zgody" ludności Sahary Zachodniej, Sąd w zaskarżonym wyroku uznał zasadniczo, że konsultacji przeprowadzonych przez Radę i ESDZ nie można uznać za czyniące zadość temu wymogowi [90].

129. W związku z tym i na podstawie zasadniczo tej samej linii argumentacji co przedstawiona w wyroku zaskarżonym w sprawach połączonych Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P) Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji.

130. Moim zdaniem Sąd dopuścił się błędu, dochodząc do takiego wniosku.

131. Wymóg uzyskania „zgody", której brak Sąd stwierdził w niniejszej sprawie, Trybunał wywiódł w wyroku Rada/Front Polisario z zasady względnej skuteczności traktatów.

132. Jak wyjaśniłam jednak w pkt 123 niniejszej opinii, kontrola ważności Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów w świetle wyroków Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK nie wymaga stosowania zasady względnej skuteczności traktatów [91].

133. Na mocy tej umowy strony nie próbowały rozszerzyć układu obowiązującego między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim na terytorium strony trzeciej.

134. Umowę o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów zawarto natomiast, by określić bezpośrednio system połowów na określonym obszarze geograficznym, a więc „obszarze połowowym", który obejmuje wody przyległe do terytorium strony trzeciej, jaką jest Sahara Zachodnia.

135. W związku z tym Rada nie była zobowiązana do uzyskania zgody ludu Sahary Zachodniej [92].

136. Dlatego też proponuję, aby Trybunał stwierdził, że Sąd błędnie zinterpretował i zastosował pkt 106 wyroku Rada/Front Polisario, zważywszy, że kontrola Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz protokołu wykonawczego nie wymagała zastosowania zasady względnej skuteczności traktatów i wynikającego z niej wymogu uzyskania zgody.

90 Zaskarżony wyrok, pkt 364.

91 Jak też wyjaśniłam w pkt 118 niniejszej opinii, zasada względnej skuteczności traktatów ma zastosowanie do porozumienia w sprawie preferencji handlowych ze względu na fakt, że celem tego porozumienia jest rozszerzenie stosowania istniejącego układu między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim na terytorium Sahary Zachodniej. Z tego względu w mojej opinii w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario analizuję, w jaki sposób Sąd zastosował wymóg „zgody", i dochodzę do wniosku, że błędnie stwierdził on, że „lud" Sahary Zachodniej może wydać taką zgodę. Skoro „lud" ten nie skorzystał z prawa do samostanowienia, to nie ma przedstawiciela prawnego, który może wyrazić zgodę w jego imieniu. Dopóki prawo to nie zostanie wykonane, to do mocarstwa administrującego należy zatem wyrażenie zgody w imieniu ludności terytorium niesamodzielnego (zob. w tym względzie moja opinia w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario, pkt 133–134, 169).

92 Nie wykluczam jednak, że konsultacje z miejscową ludnością mogą wynikać z prawa do samostanowienia i związanego z nim prawa do korzystania z zasobów naturalnych terytorium niesamodzielnego. Zobacz przykładowo G. Torres-Spelliscy, „National Resources in Non-Self-Governing Territories", [w:] A. Boukhars, J. Rousselier (eds), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, s. 235. Zobacz również P. Wrange, „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara", *Israel Law Review*, vol. 52(1), 2019, s. 3–30. Zdaniem obu autorów stosowanie prawa dotyczącego terytoriów niesamodzielnych i przepisów regulujących prawa i obowiązki mocarstw okupacyjnych powoduje zastrzeżenie prawa autochtonicznej ludności danego obszaru do korzystania z tamtejszych zasobów naturalnych.

4. Poszanowanie prawa do traktowania dwóch terytoriów jako różnych i odrębnych

137. W spornej decyzji [93] Rada wyraziła zamiar traktowania Królestwa Marokańskiego nie jako sprawującego suwerenną władzę na terytorium Sahary Zachodniej, ale jako mocarstwa administrującego tym terytorium.

138. To samo wynika z wymiany listów [94], w której Unia Europejska powtarza swoje stanowisko, zgodnie z którym Sahara Zachodnia jest terytorium niesamodzielnym, a ludowi tego terytorium przysługuje prawo do samostanowienia.

139. Jak wyjaśniam w mojej opinii w sprawie Komisja i Rada/Front Polisario, Trybunał nie może kontrolować decyzji politycznej o stosunkach z terytorium Sahary Zachodniej realizowanych za pośrednictwem jej mocarstwa administrującego, a więc Królestwa Marokańskiego.

140. Jeżeli jednak Unia Europejska zdecyduje się realizować stosunki na terytorium Sahary Zachodniej w ten sposób, z konstytucyjnego obowiązku kontroli spoczywającego na Trybunale wynika wymóg skontrolowania, czy takie realizowanie stosunków przebiega z poszanowaniem statusu tego terytorium i praw jego mieszkańców.

141. Na potrzeby ustalenia właściwości Trybunału w odniesieniu do odwołań analizowanych w niniejszej opinii oznacza to, że musi on skontrolować, czy sposób, w jaki Unia Europejska zdecydowała się realizować stosunki z terytorium Sahary Zachodniej za pośrednictwem Królestwa Marokańskiego, uwzględnia prawo do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał w wyrokach Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK.

142. Jak wyjaśniłam w pkt 95 niniejszej opinii, na podstawie wykładni dokonanej przez Trybunał w tych wyrokach należy stwierdzić, że zakres tego prawa obejmuje obowiązek traktowania terytorium Sahary Zachodniej jako „odrębnego i różnego" od terytorium Królestwa Marokańskiego.

143. Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów nie czyni zadość temu wymogowi.

144. Określając zakres jej stosowania, nie wyrażono dostatecznego poszanowania dla „odrębnego i różnego" charakteru terytorium Sahary Zachodniej i wód do niego przyległych.

145. Jak wyjaśniłam w pkt 31–33 niniejszej opinii, zakres stosowania Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów ustala się poprzez odniesienie do jednego „obszaru połowowego", zdefiniowanego jako obejmujący zasadniczo całość wód przyległych do Królestwa Marokańskiego i terytorium Sahary Zachodniej.

93 Zobacz motyw 4 spornej decyzji.

94 Punkt 2 listu Unii Europejskiej zawartego w wymianie listów dokonanej w ramach Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów zawiera następujące oświadczenie: „[Umowę o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów] zawiera się bez uszczerbku dla odpowiednich stanowisk stron: – w przypadku Unii Europejskiej: odesłanie w [Umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów] do marokańskich przepisów ustawowych i wykonawczych nie przesądza jej stanowiska w sprawie statusu niesamodzielnego terytorium Sahary Zachodniej, którego wody przyległe stanowią obszar połowowy określony w art. 1 lit. h) [Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów], i prawa tego terytorium do samostanowienia".

146. Nie tylko z definicji tego obszaru, ale też ze spornej decyzji [95] i wymiany listów [96] wynika, że obszar nią objęty obejmuje wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej.

147. Definicja „obszaru połowowego" nie zawiera jednak rozróżnienia na wody przyległe do terytorium Królestwa Marokańskiego i wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej.

148. Takiego rozróżnienia nie trzeba koniecznie dokonywać w dwóch odrębnych porozumieniach. Można by je osiągnąć przykładowo określając granice tych terytoriów poprzez odniesienie się do ich odpowiednich współrzędnych geograficznych.

149. Jednakże z umowy zawartej przez Unię Europejską z Królestwem Marokańskim powinno przynajmniej jasno wynikać, która część uprawnień do połowów przysługujących Unii Europejskiej dotyczy wód przyległych do Królestwa Marokańskiego, a która dotyczy wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej.

150. Dopiero wówczas będzie można wyraźnie stwierdzić, że Unia Europejska dążyła do traktowania Królestwa Marokańskiego jako posiadającego władzę suwerenną w odniesieniu do jego własnego terytorium i jako mocarstwa administrującego w stosunku do terytorium Sahary Zachodniej.

151. Na powyższy wniosek nie wpływa zawarty w wymianie listów wyraz stanowiska politycznego Unii Europejskiej co do sposobu traktowania terytorium Sahary Zachodniej.

152. Nie wykluczam, że w pewnych okolicznościach uwzględnienie tego rodzaju oświadczenia mogłoby przechylić szalę na korzyść stwierdzenia przez Trybunał ważności aktu związanego z realizowaniem przez Unię stosunków z państwem trzecim lub na jego terytorium [97].

153. Samo wyrażenie stanowiska politycznego Unii Europejskiej nie może jednak naprawić uchybienia polegającego na niepotraktowaniu terytorium Sahary Zachodniej jako odrębnego i różnego od terytorium Królestwa Marokańskiego w Umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i protokole wykonawczym.

154. Zatwierdzając zawarcie Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i protokołu wykonawczego z Królestwem Marokańskim, Rada nie wykazała się zatem poszanowaniem części prawa do samostanowienia przysługującego ludowi Sahary Zachodniej według wykładni tego prawa dokonanej przez Trybunał w wyrokach Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK.

5. Poszanowanie prawa do korzystania z zasobów naturalnych

155. Niepotraktowanie wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej oraz wód przyległych do terytorium Królestwa Marokańskiego jako odrębnych i różnych w Umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz protokole wykonawczym ma również konsekwencje dla prawa ludu Sahary Zachodniej do czerpania korzyści z zasobów naturalnych wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej.

95 Zobacz motyw 5 spornej decyzji.

96 Zobacz pkt 2 listu Unii Europejskiej w ramach wymiany listów.

97 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 17 stycznia 2023 r., Hiszpania/Komisja (C-632/20 P, EU:C:2023:28, pkt 52), w którym Trybunał poparł swoje rozumowanie odniesieniem do podobnej klauzuli „bez uszczerbku" w odniesieniu do udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w pracach Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej.

156. Prawo do samostanowienia, które wiąże Unię Europejską w jej stosunkach z Królestwem Marokańskim w odniesieniu do terytorium Sahary Zachodniej, obejmuje prawo ludu Sahary Zachodniej do korzystania z zasobów naturalnych terytorium niesamodzielnego Sahary Zachodniej, w tym jej wód przyległych [98].

157. Jednakże w wyrokach Rada/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK Trybunał nie omówił tego aspektu prawa do samostanowienia. Jest on zatem wyłączony z zakresu odwołań analizowanych w niniejszej opinii.

158. Niemniej jednak spoczywający na Unii Europejskiej obowiązek zagwarantowania, aby lud Sahary Zachodniej czerpał korzyści z umowy przyznającej uprawnienia do połowów w wodach przyległych do terytorium niesamodzielnego, jakim jest Sahara Zachodnia, wynika – w sposób niezależny – z faktu, że jest ona stroną konwencji UNCLOS [99].

159. W tym względzie pragnę zauważyć, że ust. 1 lit. a) rezolucji III zawartej w załączniku I do aktu końcowego Trzeciej Konferencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, a przez to stanowiącej nieodłączną część konwencji UNCLOS, stanowi, że „w przypadku terytorium, którego lud nie osiągnął pełnej niepodległości lub innego systemu autonomii uznanego przez ONZ lub terytorium pod dominacją kolonialną, postanowienia dotyczące praw i interesów, o których mowa w [konwencji UNCLOS], są stosowane na rzecz ludu tego terytorium w celu przyczyniania się do jego dobrobytu i rozwoju".

160. Tym samym, na mocy międzynarodowych zobowiązań Unii Europejskiej wynikających z tej konwencji, Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz protokołu wykonawczego, w zakresie, w jakim takie działania Unii skutkują dostępem do tych wód, muszą być wdrażane z korzyścią dla ludu Sahary Zachodniej w celu przyczyniania się do jego dobrobytu i rozwoju [100].

161. W niniejszej sprawie prawdą jest, że Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz protokół wykonawczy przewidują wymóg „sprawiedliwego podziału geograficznego i społecznego" korzyści społeczno-gospodarczych wynikających z rekompensaty finansowej wypłacanej przez Unię Europejską Królestwu Marokańskiemu.

162. Niemniej jednak, jak zasadniczo wyjaśnił Sąd w pkt 316 zaskarżonego wyroku i którego to ustalenia nie zakwestionowano co do istoty, z przepisów Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów, protokołu wykonawczego ani wymiany listów nie wynika, w jaki

98 Zobacz moja opinia w sprawach połączonych C-779/21 P i C-799/21 P, Komisja i Rada/Front Polisario, pkt 190–192. Zobacz również ogólnie P. Wrange, „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara", *Israel Law Review*, vol. 52(1), 2019, s. 3; E. Kassoti, „The Empire Strikes Back: The Council Decision Amending Protocols 1 and 4 to the EU–Morocco Association Agreement", *European Papers*,vol. 4(1), 2019, s. 313–316. Podobnie New York City Bar Association, „Report on legal issues involved in the Western Sahara dispute: use of natural resources", Committee on United Nations, 2011, s. 27–30.

99 Unia Europejska (wówczas Wspólnota Europejska) zatwierdziła Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza („UNCLOS") w 1998 r. Zobacz decyzja Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI (Dz.U. 1998, L 179, s. 1).

100 Zobacz podobnie pismo z dnia 29 stycznia 2002 r. od zastępcy sekretarza generalnego do spraw prawnych ONZ, doradcy prawnego, skierowane do przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa (S/2002/161), pkt 22. Podobnie J.K. Kenny, „Resolution III of the 1982 Convention on the Law of the Sea and the Timor Gap Treaty", *Washington International Law Review*, vol. 2(1), 1993, s. 147 (gdzie wskazano, że prace przygotowawcze do rezolucji III „wyjaśniały zasadę, na której opierała się rezolucja: ludy nierządzące się samodzielnie powinny czerpać korzyści z zasobów swoich terytoriów").

sposób „zasada sprawiedliwego podziału geograficznego i społecznego rekompensaty finansowej [jest] realizowana w sposób zróżnicowany na terytorium Sahary Zachodniej i na terytorium Maroka".

163. Moim zdaniem w celu zapewnienia, aby lud Sahary Zachodniej nie został pozbawiony uzasadnionych praw do własnych zasobów naturalnych, konieczne byłoby między innymi zapewnienie, aby wyłącznie ludność Sahary Zachodniej czerpała korzyści z zysków wynikających z eksploatacji ich zasobów naturalnych.

164. Nie mogę wykluczyć, że niepewność co do spełnienia przez Unię Europejską tego wymogu mogła zostać rozwiana poprzez przedstawienie przez instytucje Unii „metody" lub „klucza podziału", które Królestwo Marokańskie miało przedstawić wspólnemu komitetowi, jak wymagał tego protokół wykonawczy (zob. pkt 40 niniejszej opinii).

165. W aktach sprawy nie ma jednak żadnych informacji na ten temat [101].

166. Podobnie niewykluczone, nawet wobec braku takiej metody i klucza podziału, że wystarczający dowód ścisłego nadzoru sprawowanego przez wspólny komitet (zob. pkt 41 niniejszej opinii) na okoliczność przyznania rekompensaty finansowej wypłacanej przez Unię Europejską w zamian za dostęp do wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej i korzystanie z nich mógłby czynić zadość zobowiązaniom Unii Europejskiej w kwestii poszanowania zrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych wód przyległych do Sahary Zachodniej [102].

167. Również i w tym przypadku w aktach sprawy nie ma jednak żadnych informacji o tym, czy komitet ten sprawował jakikolwiek nadzór, a jeżeli tak, to w jaki sposób nadzorował konieczny podział rekompensaty finansowej.

168. Z powyższych względów jestem zdania, że Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz protokół wykonawczy nie spełniają wymogu traktowania Sahary Zachodniej jako „odrębnego i różnego" względem terytorium Królestwa Marokańskiego.

169. Ponieważ obowiązek ten wynika z wyroków Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK, zarzut trzeci skargi Front Polisario przedstawiony w pierwszej instancji należałoby uwzględnić i na tej podstawie stwierdzić nieważność spornej decyzji.

170. Proponuję zatem, aby Trybunał oddalił odwołania Rady i Komisji oraz podtrzymał zaskarżony wyrok, choć przyjmując inne uzasadnienie.

[101] Nie byłam też w stanie uzyskać tych informacji z rejestru dokumentów Rady. Jedynymi publicznie dostępnymi informacjami są informacje zawarte w ocenie końcowej z 2023 r., a więc sprawozdaniu zleconym przez Komisję, które nie stanowi części akt sprawy, a w którym – jak można odnieść wrażenie – wyjaśniono, że klucz podziału został przedstawiony wspólnemu komitetowi, a wynikający z niego podział uzależniał rekompensatę finansową za dostęp floty Unii od „geograficznego rozmieszczenia połowów" (zob. ocena końcowa z 2023 r., s. 38). Na poparcie tego stwierdzenia w ocenie końcowej z 2023 r. stwierdzono, że 95 % dochodu z tytułu dostępu i 99 % opłat za dostęp rozdysponowano na terytorium Sahary Zachodniej (zob. p. 38), co „wspólny komitet uważa za sprawiedliwe" (zob. ocena końcowa z 2023 r., s. v, pkt 33). Nie wykluczam, że uzasadnienie tych kwot przez instytucje Unii rozwiałoby moje wątpliwości w przedmiocie adekwatności rekompensat wynikających z eksploatacji zasobów naturalnych ludu Sahary Zachodniej; jednakże wobec braku dodatkowych informacji i dyskusji przed Trybunałem na ten temat nie jestem w stanie stwierdzić, czy przekonują mnie wnioski ze sprawozdania z oceny końcowej z 2023 r.

[102] W związku z tym zasadniczo zgadzam się ze stwierdzeniem Komisji, że język kompromisowy prowadzący do tego samego wyniku, jaki byłby wymagany rezolucją 2554 (XXIV) i ust. 1 lit. a) rezolucji III, mógłby być do przyjęcia z punktu widzenia zobowiązań Unii Europejskiej w zakresie poszanowania uzasadnionych praw ludu Sahary Zachodniej do jego zasobów naturalnych.

IV. Konsekwencje

171. Jak przewidziano w art. 264 akapit drugi TFUE, Trybunał wskazuje, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki danego aktu powinny być uważane za ostateczne.

172. Ponieważ protokół wykonawczy wygasł w lipcu 2023 r., statki unijne nie mogą obecnie prowadzić żadnej działalności połowowej na wodach przyległych do terytorium Sahary Zachodniej. Ten stan rzeczy potwierdzono na rozprawie.

173. Niemniej jednak, jak wyjaśnił Sąd, „stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji ze skutkiem natychmiastowym może mieć poważne konsekwencje dla działań zewnętrznych Unii i podważyć pewność prawa w zakresie zobowiązań międzynarodowych, na które wyraziła ona zgodę i które wiążą instytucje i państwa członkowskie” [103].

174. Ponadto nie wykluczam, że stwierdzenie nieważności spornej decyzji ze skutkiem natychmiastowym mogłoby mieć poważne skutki dla wielu stosunków prawnych zawartych w dobrej wierze.

175. Jeżeli Trybunał zdecyduje się kierować moją opinią, sugeruję, aby utrzymał w mocy skutki spornej decyzji przez rozsądny okres, który nie może przekroczyć dwóch lat od dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie, co pozwoli na uzgodnienie z Królestwem Marokańskim koniecznych zmian w Umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

V. Wnioski

176. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał oddalił odwołania Rady i Komisji.

[103] Zaskarżony wyrok, pkt 368.