Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
TAMARA ĆAPETA
21 päivänä maaliskuuta 2024[1]

Yhdistetyt asiat C-778/21 P ja C-798/21 P

Euroopan komissio
vastaan
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Euroopan unionin neuvosto (C-778/21 P)
ja
Euroopan unionin neuvosto
vastaan

Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) (C-798/21 P)

Muutoksenhaku – EU:n ja Marokon assosiaatiosopimus – Kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus – Soveltamisala – 27.2.2018 annettu tuomio Western Sahara Campaign UK(C-266/16, EU:C:2018:118) – Länsi-Saharan väestön suostumus – Sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaate – Itsemääräämisoikeus

I Johdanto

1. Voiko Euroopan unioni tehdä Marokon kuningaskunnan kanssa kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen, jota sovelletaan myös Länsi-Saharan alueen lähivesiin? Jos kyllä, mitä velvollisuuksia unionilla on kyseisen alueen väestöä kohtaan?

2. Nämä kysymykset tulevat esiin unionin yleisen tuomioistuimen 29.9.2021 antamaa tuomiota Front Polisario v. neuvosto (T-344/19 ja T-356/19, EU:T:2021:640)[2] koskevien valitusten yhteydessä, sillä mainitussa tuomiossaan unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, ettei unioni ole noudattanut kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä, joiden unionin tuomioistuin on katsonut sitovan unionia tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK.[3] Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on kumonnut[4] päätöksen (EU)

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Tuomio 29.9.2021, Front Polisario v. neuvosto (T-344/19 ja T-356/19, EU:T:2021:640, jäljempänä valituksenalainen tuomio).

3 Kyseiset tuomiot ovat siis 21.12.2016 annettu tuomio neuvosto v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, jäljempänä tuomio neuvosto v. Front Polisario) ja 27.2.2018 annettu tuomio Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, jäljempänä tuomio Western Sahara Campaign UK).

4 Ks. valituksenalaisen tuomion 364 ja 365 kohta.

2019/441,[5] jolla on hyväksytty kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen,[6] sen täytäntöönpanopöytäkirjan[7] sekä sopimukseen liitetyn kirjeenvaihdon[8] tekeminen. Neuvosto ja komissio ovat nyt valittaneet mainitusta tuomiosta unionin tuomioistuimeen.

3. Nyt käsiteltäviä valituksia on luettava ottaen huomioon rinnakkaiset valitukset, joissa on kyse sellaisen neuvoston päätöksen pätevyydestä, jolla hyväksytään assosiaatiosopimukseen[9] tehtyjä muutoksia, joiden tarkoituksena on ulottaa tullietuuksia koskemaan myös Länsi-Saharan alueelta peräisin olevia tuotteita, sekä ennakkoratkaisupyyntö, jossa tiedustellaan, mikä on oikea Länsi-Saharan alueelta peräisin olevien tuotteiden alkuperämerkintä. Esitän tänään ratkaisuehdotukseni kaikissa näissä vireillä olevissa asioissa.[10]

4. Kuten totean myös tänään esittämässäni rinnakkaisessa ratkaisuehdotuksessani komissio ja neuvosto v. Front Polisario, Länsi-Saharan väestön edelleenkin jatkuvaa taistelua itsemääräämisoikeutensa puolesta on pidettävä Yhdistyneiden kansakuntien johtaman poliittisen prosessin selvänä epäonnistumisena, ja tähän asiaan on ehdottomasti löydettävä käytännön ratkaisuja.

II Asian tausta

A Länsi-Saharan kysymyksen historia lyhyesti esitettynä

5. Rinnakkaisen ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario 8–28 kohdassa esitän yksityiskohtaisemman yhteenvedon Länsi-Saharan kysymyksen historiallisesta taustasta ja kyseisen alueen väestön vaikeuksista päästä käyttämään itsemääräämisoikeuttaan.

6. Nyt käsiteltävässä asiassa on syytä toistaa tai lisätä seuraavaa.

7. Espanjan kuningaskunta otti Länsi-Saharan siirtomaakseen 1800-luvulla.

8. Alueen dekolonisaatioprosessin yhteydessä vuonna 1963 Yhdistyneet kansakunnat lisäsi Länsi-Saharan itsehallintoa vailla olevien alueiden luetteloon.[11]

5 Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen, sen täytäntöönpanopöytäkirjan sekä sopimukseen liitetyn kirjeenvaihdon tekemisestä 4.3.2019 annettu neuvoston päätös (EU) 2019/441 (EUVL 2019, L 77, s. 4; jäljempänä riidanalainen päätös).

6 Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välinen kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus (EUVL 2019, L 77, s. 8; jäljempänä kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus).

7 Pöytäkirja Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen täytäntöönpanosta (EUVL 2019, L 77, s. 18; jäljempänä täytäntöönpanopöytäkirja).

8 Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan väliseen kestävää kalastusta koskevaan kumppanuussopimukseen liitetty Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välinen kirjeenvaihto (EUVL 2019, L 77, s. 53; jäljempänä kirjeenvaihto).

9 Euro–Välimeri-sopimus Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista (EYVL 2000, L 70, s. 2; jäljempänä assosiaatiosopimus).

10 Ks. minun ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P, jäljempänä ratkaisuehdotus komissio ja neuvosto v. Front Polisario) ja minun ratkaisuehdotukseni Confédération paysanne (Länsi-Saharasta peräisin olevat melonit ja tomaatit) (C-399/22).

11 Yhdistyneet kansakunnat, Tietoja itsehallintoa vailla olevilta alueilta käsittelevän komitean raportti, lisäosa N:o 14 (A/5514) (1963), liite III: ”Peruskirjan XI luvussa tarkoitettujen itsehallintoa vailla olevien alueiden luettelo 31.12.1962 maantieteellisen sijainnin mukaan luokiteltuina” (”Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories, Annex III, ”List of Non-Self-Governing Territories under Chapter XI of the Charter at 31 December 1962 classified by geographical region”).

9. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous vahvisti vuonna 1966 Länsi-Saharan kansan oikeuden itsemääräämiseen ja kehotti Espanjaa huolehtimaan siitä, että kyseistä oikeutta voidaan käyttää, ja järjestämään sen käyttötavan,[12] minkä Espanja päätti toteuttaa järjestämällä kansanäänestyksen. Kansanäänestystä ei koskaan järjestetty.

10. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi vuonna 1969 päätöslauselman 2554 (XXIV).[13] Kyseisessä päätöslauselmassa ”vahvistetaan epäitsenäisten alueiden kansojen erottamaton oikeus itsemääräämiseen, itsenäisyyteen ja alueidensa luonnonvaroista nauttimiseen sekä kyseisten kansojen oikeus määrätä kyseisten luonnonvarojen käytöstä itselleen parhaiten sopivalla tavalla, kun otetaan huomioon yleiskokouksen päätöslauselman 1514 (XV) johdannon kahdeksas kappale” ja ”pyydetään, että asianomaiset hallintovallan käyttäjät ja valtiot, joiden yritykset ja kansalaiset harjoittavat tällaista toimintaa, ryhtyvät välittömästi toimenpiteisiin lopettaakseen kaiken toiminnan, jolla hyväksikäytetään siirtomaavallan alaisia alueita ja kansoja”.

11. Kansainvälinen tuomioistuin vahvisti Länsi-Saharan alueen aseman itsehallintoa vailla olevana alueena ja sen väestön itsemääräämisoikeuden Länsi-Saharaa koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossaan.[14]

12. Marokon kuningaskunta katsoo, että Länsi-Saharan alue, mukaan lukien sen lähivedet, kuuluu sen alueelliseen suvereniteettiin.

13. Espanja, Marokon kuningaskunta ja Mauritanian islamilainen tasavalta allekirjoittivat vuonna 1975 Länsi-Saharaa koskevan periaatejulistuksen (johon viitataan myös ilmaisulla Madridin sopimus),[15] jolla Länsi-Saharan alue jaettiin kahden viimeksi mainitun valtion kesken.[16] Pian tämän jälkeen eli tammikuussa 1976 Marokon armeija siirtyi Länsi-Saharan alueelle.

14. Yhdysvaltojen ulkoministerin H. Kissingerin vuonna 1975 lähettämän diplomaattisähkeen mukaan osana Madridin sopimuksen tekemiseen liittyneitä neuvotteluja Espanjalle luvattiin myöntää ”kalastusoikeuksia – – Saharan vesillä ja 35 prosentin osuus fosfaattikaivoksista” vastineena siitä, että se vetäytyi kyseiseltä alueelta.[17]

12 Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 20.12.1966 hyväksymä päätöslauselma 2229 (XXI), Ifnin ja Espanjan Saharan kysymys (Question of Ifni and the Spanish Sahara).

13 Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 12.12.1969 hyväksymä päätöslauselma 2554 (XXIV), Ulkomaisten taloudellisten ja muiden toimijoiden toiminta, joka on esteenä itsenäisyyden myöntämisestä siirtomaille ja kansoille Etelä-Rhodesiassa, Namibiassa ja muilla Portugalin vallan alaisilla alueilla sekä kaikilla muilla siirtomaavallan alaisilla alueilla annetun julistuksen täytäntöön panemiselle ja pyrkimyksille päättää kolonialismi, apartheid ja rotusyrjintä Afrikan eteläosissa” (Activities of foreign economic and other interests which are impeding the implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples in Southern Rhodesia and Namibia and other Territories under Portuguese domination and in all other Territories under colonial domination and efforts to eliminate colonialism, apartheid and racial discrimination in southern Africa).

14 Länsi-Saharaa koskeva neuvoa-antava lausunto (Advisory Opinion on Western Sahara, kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1975, s. 12).

15 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 988, s. 259.

16 Kysymys siitä, onko Madridin sopimus oikeudellisesti pätevä, on kiistanalainen; ks. esimerkiksi Simon, S., ”Western Sahara”, teoksessa Walter, C., von Ungern-Sternberg, A. ja Abushov, K. (toim.), *Self-determination and secession in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 260 (jossa kyseenalaistetaan se, voidaanko Madridin sopimuksella nimenomaisesti siirtää suvereniteetti, vaikka se on rekisteröity valtiosopimukseksi Yhdistyneiden kansakuntien sihteeristössä, ”koska Espanjalla ei ollut oikeutta määrätä alueesta, joka kuului kyseisen alueen väestölle”). Ks. myös julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus Western Sahara Campaign UK(C-266/16, EU:C:2018:1, 161 ja 162 kohta, jossa Wathelet toteaa, että kun Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous ei päässyt yhteisymmärrykseen siitä, millaisia päätelmiä oli tehtävä Madridin sopimuksen vaikutuksista, se hyväksyi kaksi erisisältöistä päätöslauselmaa, joista yhdessä ei viitata lainkaan kyseiseen sopimukseen ja mainitaan Espanjan kuningaskunta Länsi-Saharan ”hallintovallan käyttäjänä” ja joista toisessa ei viitata hallintovallan käyttäjään vaan ”väliaikaiseen hallintoon”).

17 Ks. ulkoministeri H. Kissingerin Amerikan Yhdysvaltojen pysyvälle edustustolle Yhdistyneissä kansakunnissa 21.11.1975 lähettämä sähke 1975STATE276309, johon julkisasiamies Wathelet on viitannut ratkaisuehdotuksessaan Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1, 121 alaviite). Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Wathelet toteaa myös, että ”Espanjan, Marokon ja Mauritanian valtuuskunnat sopivat kalastusoikeuksien myöntämisestä 800 espanjalaisalukselle Länsi-Saharan lähivesillä 20 vuodeksi samoilla edellytyksillä, jotka olivat voimassa 14.11.1975”. Ibid., 118 alaviite.

15. Espanja ilmoitti 26.2.1976 Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerille, että se oli vetäytynyt Länsi-Saharasta ja että se luopui asemastaan Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa tarkoitettuna hallintovallan käyttäjänä. [18]

16. Euroopan talousyhteisö sitoutui vuonna 1985 ottamaan vastuun voimassa olevista kalastussopimuksista, jotka Espanja ja Portugali olivat tehneet Marokon kuningaskunnan kanssa, mainittujen jäsenvaltioiden liityttyä (silloiseen) yhteisöön. [19]

17. Euroopan (talous)yhteisö teki vuosina 1988, 1992 ja 2006 Marokon kuningaskunnan kanssa omat kalastusalan sopimuksensa. [20]

18. Kyseisten sopimusten soveltamisalaa koskevien määräysten mukaan niitä sovellettiin ”Marokon alueella ja Marokon lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesialueilla”, [21] eikä sopimuksissa erikseen todettu, missä sopimusten soveltamisalaan kuuluvien vesialueiden rajat kulkevat.

19. Keskeinen osa kyseisiä sopimuksia oli taloudellisen korvauksen maksaminen Marokon kuningaskunnalle osittain vastineena siitä, että Marokon viranomaiset myönsivät kalastuslupia unionin kalastusaluksille. [22]

20. Erillisillä pöytäkirjoilla, jotka olivat aina voimassa neljä vuotta ja jotka olivat erottamaton osa kyseisiä sopimuksia, määrättiin vielä unionin kalastusaluksille myönnettävistä kalastusmahdollisuuksista, niiden kestosta ja käyttöehdoista. [23]

18 Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artikla kuuluu peruskirjan XI lukuun, joka koskee itsehallintoa vailla olevia alueita. Kyseisessä artiklassa edellytetään, että Yhdistyneiden kansakuntien jäsenet, ”jotka ovat vastuussa tai ottavat vastuun sellaisten alueiden hallinnosta, joiden väestö ei vielä ole saavuttanut täydellistä itsehallintoa,” muun muassa ”kehittä[vät] [tällaisen väestön] itsehallintoa, otta[vat] asianmukaisesti huomioon väestön poliittiset pyrkimykset sekä autta[vat] sitä vapaiden poliittisten laitosten asteittaisessa kehittämisessä”.

19 Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisistä kalastusjärjestelyistä Euroopan yhteisöjen ja Marokon kuningaskunnan välillä kirjeenvaihtona tehdyn sopimuksen, jota sovelletaan alustavasti 1 päivästä elokuuta 31 päivään joulukuuta 1987, tekemisestä 13.8.1987 tehty neuvoston päätös 87/442/ETY (EYVL 1987, L 232, s. 18) ja Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisistä kalastusjärjestelyistä kirjeenvaihtona tehty sopimus, jota sovelletaan alustavasti 1 päivästä elokuuta 31 päivään joulukuuta 1987 (EYVL 1987, L 232, s. 19; jossa todetaan, että kun otetaan huomioon, että Espanja ja Portugali ovat liittymässä Euroopan talousyhteisön jäseneksi, ja kun Marokon ja Euroopan talousyhteisön välistä kalastussopimusta ei vielä ole tehty, ”Marokko ehdottaa yhteisölle, että Marokon ja Espanjan 1.8.1983 tekemässä kalastussopimuksessa myönnettyjä kalastusmahdollisuuksia sovelletaan vielä joulukuun 1987 loppuun asti”). Ks. myös Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan 354 ja 355 artikla (EYVL 1985, L 302, s. 23).

20 Ks. merikalastusalan suhteista Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välillä tehty sopimus (EYVL 1988, L 99, s. 49; jäljempänä vuonna 1988 tehty sopimus); merikalastusalan suhteista Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välillä tehty sopimus (EYVL 1992, L 407, s. 3; jäljempänä vuonna 1992 tehty sopimus) ja Euroopan yhteisön ja Marokon kuningaskunnan välinen kalastuskumppanuussopimus (EUVL 2006, L 141, s. 4; jäljempänä vuonna 2006 tehty kalastussopimus).

21 Ks. vuonna 1988 tehdyn sopimuksen 1 artikla, vuonna 1992 tehdyn sopimuksen 1 artikla ja vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen 11 artikla.

22 Ks. vuonna 1988 tehdyn sopimuksen 2 artiklan 2 kohta ja 6 artikla, vuonna 1992 tehdyn sopimuksen 2 artiklan 2 kohta ja 7 artikla ja vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen 6 ja 7 artikla.

23 Vuonna 1988 tehdyn sopimuksen 5 ja 7 artikla ja Marokon myöntämien kalastusmahdollisuuksien ja yhteisön myöntämän taloudellisen korvauksen vahvistamisesta 1 päivästä maaliskuuta 1988 29 päivään helmikuuta 1992 väliselle ajanjaksolle tehty pöytäkirja N:o 1 (EYVL 1988, L 99, s. 61); vuonna 1992 tehdyn sopimuksen 7 ja 9 artikla ja Kalastusmahdollisuuksien ja yhteisön maksamien hyvityksen ja taloudellisen korvauksen vahvistamisesta tehty pöytäkirja (EYVL 1992, L 407, s. 15) ja vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen 5–7 artikla sekä Euroopan yhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisessä kalastuskumppanuussopimuksessa määrättyjen kalastusmahdollisuuksien ja taloudellisen korvauksen vahvistamisesta tehty pöytäkirja (EUVL 2006, L 141, s. 9).

21. Viimeisimmän kalastusmahdollisuuksien ja taloudellisen korvauksen vahvistamisesta tehdyn pöytäkirjan (eli vuonna 2013 tehdyn täytäntöönpanopöytäkirjan),[24] joka tehtiin vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen perusteella, voimassaolo päättyi 14.7.2018.[25]

22. Vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen ja vuonna 2013 tehdyn täytäntöönpanopöytäkirjan soveltaminen Länsi-Saharan alueen lähivesiin keskeytyi, kun unionin tuomioistuin antoi tuomionsa Western Sahara Campaign UK.

B Kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus

1. Menettelyllinen tausta

23. Unionin tuomioistuin katsoi vuonna 2018, että vuonna 2006 tehtyä kalastussopimusta ei sovelleta Länsi-Saharan alueeseen tai sen lähivesiin, koska ilmaisu ”Marokon kuningaskunnan alue” ja ilmaisu ”Marokon lainkäyttövaltaan kuuluvat vesialueet” eivät voineet viitata Länsi-Saharan itsehallintoa vailla olevaan alueeseen.[26] Vuonna 2013 tehdyn täytäntöönpanopöytäkirjan osalta unionin tuomioistuin katsoi vastaavasti, että ilmaisu ”Marokon kalastusalue” ei kata Länsi-Saharan alueen lähivesiä.[27]

24. Kun unionin tuomioistuin katsoi näin, se tulkitsi kyseisiä ilmaisuja vastaavalla tavalla kuin samankaltaisia ilmaisuja, joista oli kyse sen tuomiossa neuvosto v. Front Polisario. Viimeksi mainitussa tuomiossaan unionin tuomioistuin oli katsonut, että Marokon kuningaskunnan alueen käsitettä ei voida tulkita niin, että siihen sisältyy myös Länsi-Saharan alue.[28]

25. Unionin tuomioistuimen annettua tuomionsa Western Sahara Campaign UK ”neuvosto antoi 16 päivänä huhtikuuta 2018[29] komissiolle luvan aloittaa neuvottelut Marokon kuningaskunnan kanssa sopimuksen muuttamisesta ja uuden täytäntöönpanopöytäkirjan tekemisestä”.[30]

26. Euroopan unioni ja Marokon kuningaskunta allekirjoittivat 14.1.2019 kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen sekä täytäntöönpanopöytäkirjan ja kirjeenvaihdon, jotka ovat osa kyseistä sopimusta.[31]

27. Kirjeenvaihdon nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisessä osassa todetaan, että Euroopan unioni ja Marokon kuningaskunta ”vahvistavat tukensa Yhdistyneiden kansakuntien prosessille ja pääsihteerin pyrkimyksille saavuttaa lopullinen poliittinen ratkaisu Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja tavoitteiden sekä turvallisuusneuvoston päätöslauselmien pohjalta”.

24 Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välinen pöytäkirja Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisessä kalastuskumppanuussopimuksessa määrättyjen kalastusmahdollisuuksien ja taloudellisen korvauksen vahvistamisesta (EUVL 2013, L 328, s. 2; jäljempänä vuonna 2013 tehty täytäntöönpanopöytäkirja).

25 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toinen perustelukappale. Ks. myös vastaavasti valituksenalaisen tuomion 29 kohta.

26 Ks. vastaavasti tuomio Western Sahara Campaign UK, 62–64, 69 ja 73 kohta.

27 Ks. tuomio Western Sahara Campaign UK, 79 kohta.

28 Ks. tuomio Western Sahara Campaign UK, 61 ja 62 kohta.

29 Ks. neuvoston asiakirja 9716/17 – neuvoston istunnon tulokset 29–30.5.2017, 3544. neuvoston kokous, kilpailukykyneuvosto (Sisämarkkinat, Teollisuus, Tutkimus ja Avaruus), s. 22.

30 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudes perustelukappale.

31 Ks. kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 16 artikla.

28. Kirjeenvaihdossa todetaan myös, että ”kalastussopimus tehdään rajoittamatta osapuolten kantoja”, mikä tarkoittaa Euroopan unionin osalta kantaa ”sen vailla itsehallintoa olevan Länsi-Saharan alueen asemaan, jonka lähivedet kuuluvat kalastussopimuksen 1 artiklan h alakohdassa määriteltyyn kalastusalueeseen, ja kyseisen alueen itsemääräämisoikeuteen, niiden viittausten, jotka kalastussopimuksessa tehdään Marokon lakeihin ja määräyksiin, vaikuttamatta kantaan” ja Marokon kuningaskunnan osalta kantaa, jonka mukaan ”Saharan alue on olennainen osa Marokon kansallista aluetta, jolla Marokko käyttää täysimääräisesti [suvereenisuuttaan] muiden kansallisten alueidensa tapaan”.

29. Neuvosto hyväksyi 4.3.2019 antamallaan riidanalaisella päätöksellä kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen, täytäntöönpanopöytäkirjan ja kirjeenvaihdon Euroopan unionin puolesta. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa, viidennessä, seitsemännestä yhdeksänteen ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Vastauksena sopimuksen sekä sen täytäntöönpanopöytäkirjan pätevyyttä ja tulkintaa koskevaan ennakkoratkaisupyyntöön unionin tuomioistuin katsoi asiassa C-266/16 antamassaan tuomiossa, että sopimusta ja sen täytäntöönpanopöytäkirjaa ei sovelleta Länsi-Saharan alueen lähivesiin.

– –

(5) Unionin laivastolla olisi oltava mahdollisuus jatkaa sopimuksen voimaantulosta alkaen harjoittamaansa kalastustoimintaa, ja sopimuksen soveltamisala olisi määriteltävä siten, että se kattaa Länsi-Saharan alueen lähivedet. Kalastusalan kumppanuuden jatkaminen on tärkeää myös sen varmistamiseksi, että kyseinen alue voi edelleen hyötyä sopimuksen mukaisesta alakohtaisesta tuesta unionin ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti, ihmisoikeudet mukaan lukien, ja asianomaisen väestön hyväksi.

– –

(7) Kalastussopimuksen tavoitteena on, että unioni ja Marokon kuningaskunta voisivat tehdä tiiviimpää yhteistyötä kestävän kalastuspolitiikan ja kalavarojen vastuullisen hyödyntämisen edistämiseksi kalastussopimuksessa määritellyllä kalastusalueella, sekä tukea Marokon kuningaskunnan pyrkimyksiä kehittää kalastusalaa ja sinistä taloutta. Näin se edistää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklan mukaisten unionin tavoitteiden saavuttamista.

(8) Komissio on arvioinut kalastussopimuksen mahdollisia vaikutuksia kestävään kehitykseen, erityisesti asianomaiselle väestölle koituvien hyötyjen ja asianomaisten alueiden luonnonvarojen hyödyntämisen osalta.

(9) Kyseisen arvioinnin perusteella katsotaan, että kalastussopimuksesta olisi paljon hyötyä asianomaiselle väestölle, mikä johtuu myönteisestä sosioekonomisesta vaikutuksesta kyseiseen väestöön erityisesti työllisyyttä ja investointeja ajatellen sekä sopimuksen vaikutuksesta kalastusalan ja kalanjalostusteollisuuden kehitykseen.

– –

(11) Ottaen huomioon unionin tuomioistuimen tuomiossa esitetyt seikat komissio on yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon [EUH] kanssa toteuttanut kaikki tässä yhteydessä kohtuulliset ja toteuttamiskelpoiset toimenpiteet, jotta asianomainen väestö voitaisiin ottaa asianmukaisesti mukaan toimintaan ja varmistaa sen suostumus. Länsi-Saharassa ja Marokon kuningaskunnassa on järjestetty laajoja kuulemisia, ja kuulemisiin osallistuneet sosioekonomiset ja poliittiset toimijat kannattivat selkeästi kalastussopimuksen tekemistä. [Front Polisario] ja eräät muut osapuolet eivät kuitenkaan suostuneet osallistumaan kuulemisprosessiin.”

2. Soveltamisala

30. Kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen alueellinen soveltamisala määritellään sopimuksen 14 artiklassa. Kyseisen artiklan mukaan ”tätä sopimusta sovelletaan alueisiin, joilla sovelletaan toisaalta Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta ja toisaalta tämän sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lakeja ja määräyksiä”.

31. Kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa puolestaan määrätään, että ”kalastusalueella toimivat unionin alukset noudattavat Marokon lakeja ja määräyksiä, jotka koskevat kyseisellä alueella harjoitettavaa kalastustoimintaa, jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä”. [32]

32. Kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 1 artiklan h alakohdassa määrätyn määritelmän mukaan kyseisellä kalastusalueella tarkoitetaan ”itäisen Keski-Atlantin vesialueita, jotka sijaitsevat leveyspiirien 35° 47′ 18″ pohjoista leveyttä ja 20° 46′ 13″ pohjoista leveyttä välillä, mukaan lukien Länsi-Saharan lähivedet [33], ja kattavat kaikki kalastuksenhoitoalueet; tämä määritelmä ei vaikuta mahdollisiin neuvotteluihin, jotka koskevat kalastusalueen viereisten valtioiden merialueiden rajaamista ja ylipäätään kolmansien maiden oikeuksia”.

33. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan Länsi-Saharan ja Marokon kuningaskunnan välinen raja sijaitsee leveyspiirillä 27° 42’N (Pointe Stafford). [34]

34. Näin ollen muun muassa kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 1 artiklan h alakohdassa ”tarkoitetut maantieteelliset koordinaatit kattavat sekä Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvat vesialueet että Länsi-Saharan lähivedet”. [35]

3. Hyvitykset

35. Kestävää kalastusta koskevassa kumppanuussopimuksessa unioni sitoutuu maksamaan taloudellisia korvauksia Marokon kuningaskunnalle.

[32] Täytäntöönpanopöytäkirjan 2 artiklassa viitataan kyseiseen soveltamisalaan, sillä siinä määrätään, että ”tämän pöytäkirjan tarkoituksena on panna täytäntöön kalastussopimuksen määräykset ja erityisesti vahvistaa edellytykset unionin alusten pääsylle kalastussopimuksen 1 artiklan h alakohdassa määritellylle kalastusalueelle sekä vahvistaa kestävää kalastusta koskevan kumppanuu[ssopimuksen] täytäntöönpanomääräykset”.

[33] Alaviitteessä 1 todetaan seuraavaa: ”Marokon kannan mukaan Saharan alue”.

[34] Valituksenalaisen tuomion 212 kohta.

[35] Valituksenalaisen tuomion 111 kohta.

36. Taloudellisten korvausten yhteismäärä näyttää olevan 208 700 000 euroa täytäntöönpanopöytäkirjan voimassaoloaikana [36] eli 18.7.2019–17.7.2023. [37]

37. Kyseinen taloudellinen korvaus sisältää ”(a) unionin myöntämän taloudellisen korvauksen unionin alusten pääsystä kalastusalueelle; (b) unionin alusten omistajien maksamat maksut; (c) alakohtaisen tuen, jonka unioni maksaa vuotuisen ja monivuotisen ohjelmasuunnittelun piiriin kuuluvan kestävän kalastuksen politiikan ja valtamerten hallinnoinnin toteuttamiseksi”. [38]

38. Marokon kuningaskunta puolestaan sitoutuu kohdentamaan taloudellisen korvauksen ja alusten omistajien suorittamat maksut ”niin, että sosioekonomiset hyödyt jakautuvat maantieteellisesti ja sosiaalisesti tasaisesti ja että voidaan varmistaa asianomaisten väestöryhmien saama hyöty”. [39]

39. Unionilta saatuun alakohtaiseen tukeen ei nähtävästi sovelleta kyseistä jakamisvelvollisuutta, mutta sillä ”edistetään alakohtaisen politiikan kehittymistä ja täytäntöönpanoa kalastusalan kehittämistä koskevan kansallisen strategian mukaisesti”. [40]

40. Tätä varten Marokon kuningaskunnan on esitettävä kestävää kalastusta koskevalla kumppanuussopimuksella perustetulle sekakomitealle, [41] joka muodostuu Marokon kuningaskunnan ja unionin edustajista, [42] kyseisten varojen maantieteelliseen ja sosiaaliseen jakautumiseen johtava menetelmä ja jaettujen määrien jakoperuste. [43]

41. Marokon viranomaisille maksettavan taloudellisen korvauksen eri osatekijät jaetaan sekakomitean valvonnassa. [44]

42. Marokon kuningaskunnalla on vielä raportointivelvollisuus, sillä Marokon viranomaisten on esitettävä vuosikertomus ja loppukertomus ennen täytäntöönpanopöytäkirjan voimassaolon päättymistä. [45]

36 Ks. täytäntöönpanopöytäkirjan 4 artikla.

37 Ks. täytäntöönpanopöytäkirjan 16 artikla, luettuna yhdessä Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen, sen täytäntöönpanopöytäkirjan sekä sopimukseen liitetyn kirjeenvaihdon voimaantulosta annetun ilmoituksen kanssa (EUVL 2019, L 195, s. 1).

38 Kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 12 artiklan 2 kohta.

39 Ks. kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 12 artiklan 4 kohta ja täytäntöönpanopöytäkirjan 6 artiklan 1 kohta. Ks. myös valituksenalaisen tuomion [63] kohta.

40 Ks. täytäntöönpanopöytäkirjan 7 artiklan 1 kohta. Huomaa ero riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidenteen perustelukappaleeseen, jossa todetaan, että ”kalastusalan kumppanuuden jatkaminen on tärkeää myös sen varmistamiseksi, että [Länsi-Saharan] alue voi edelleen hyötyä sopimuksen mukaisesta alakohtaisesta tuesta – – asianomaisen väestön hyväksi”.

41 Ks. kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 13 artikla. Kyseisen 13 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että sekakomitea muodostuu unionin ja Marokon kuningaskunnan edustajista. Ks. myös valituksenalaisen tuomion 215 kohta.

42 Ks. kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 13 artikla ja valituksenalaisen tuomion 314 kohta.

43 Täytäntöönpanopöytäkirjan 6 artiklan 2 kohta. Voin vain olettaa, että Marokon kuningaskunta on esittänyt ”maantieteelliseen ja sosiaaliseen jakautumiseen johtavan menetelmän” ja varsinaisen ”jakoperusteen” sekakomitealle, koska kumpaakaan näistä ei ole ensimmäisen oikeusasteen tai muutoksenhakuvaiheen oikeudenkäyntiasiakirjoissa.

44 Ks. täytäntöönpanopöytäkirjan 4 artiklan 2 kohta ja 6–8 artikla. Ks. myös valituksenalaisen tuomion 314 kohta. Ensimmäisen oikeusasteen tai muutoksenhakuvaiheen oikeudenkäyntiasiakirjoissa ei ole asiakirjoja, jotka liittyisivät sekakomitean harjoittamaan valvontaan tai sen päätöksentekoprosessiin. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisessa tuomiossaan, että hyötyjen jakamista koskevalla velvoitteella ”osapuolet sitoutuvat huolehtimaan siitä, että asianomaisten väestöryhmien, mukaan lukien Länsi-Saharan väestöryhmien, saamat hyödyt ovat oikeassa suhteessa kalastustoimintaan kyseisessä sopimuksessa määritellyllä kalastusalueella, joka sisältää Länsi-Saharan lähivedet, eikä tähän periaatteeseen ole [määrätty] poikkeuksia” (valituksenalaisen tuomion 213 kohta).

45 Täytäntöönpanopöytäkirjan 6 artiklan 4 ja 5 kohta.

4. Kalastusmahdollisuudet ja niiden hallinta

43. Kalastusmahdollisuuksista määrätään täytäntöönpanopöytäkirjassa, joka uusitaan joka neljäs vuosi.

44. Kuten totesin edellä, kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen tekemisen yhteydessä allekirjoitetun täytäntöönpanopöytäkirjan voimassaolo päättyi 17.7.2023. [46]

45. Unioni ja Marokon kuningaskunta eivät ole tämän ratkaisuehdotuksen laatimispäivään mennessä sopineet neuvotteluissa uudesta täytäntöönpanopöytäkirjasta.

46. Voidakseen harjoittaa kalastustoimintaa kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella unionin alusten on ensin saatava kalastuslupa. [47]

47. Kalastuslupa myönnetään tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohdassa mainittuja alusten omistajien vuosittain suorittamia maksuja vastaan.

48. Kalastusluvat myöntää Marokon kuningaskunnan maataloudesta, merikalastuksesta, maaseudun kehittämisestä sekä vesi- ja metsäasioista vastaavan ministeriön merikalastusosasto. [48]

49. Kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen mukaan sopimuksessa tarkoitetulla kalastusalueella toimivat unionin alukset ”saavat pyytää ainoastaan [merioikeusyleissopimuksen] 62 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun sallitun saaliin ylimäärän, joka on määritelty – – käytettävissä olevien merkityksellisten tieteellisten lausuntojen sekä sellaisten merkityksellisten tietojen perusteella, [jotka koskevat] kyseisiä kantoja koskeva[a] kaikkien kalastusalueella toimivien laivastojen kokonaispyyntiponnistu[sta]”. [49]

50. Neuvosto ja komissio selittivät istunnossa, että käytännössä Marokon kuningaskunta määrittää tämän rajan arvioituaan paikallisten kalakantojen kokonaiskalastuskapasiteetin, kansalliset pyyntiponnistuksensa ja jäljelle jäävän osuuden, joka kestävästi voidaan kalastaa. [50]

46 Ks. täytäntöönpanopöytäkirjan 16 artikla.

47 Ks. kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 5 artiklan 1 kohta ja täytäntöönpanopöytäkirjan liite. Ks. myös valituksenalaisen tuomion 209 kohta, jossa unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että ”Marokon kuningaskunnan tehtävä[nä on] määritellä kyseisten kalastuksenhoitoalueiden ja niiden sisällä olevien kalastuskieltoalueiden tarkat koordinaatit, kun taas edellä mainituissa kalastuksen teknisissä selvityksissä vahvistetaan ainoastaan kyseisillä kalastuksenhoitoalueilla sovellettavat enimmäisrajat”.

48 Ks. kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 1 artiklan j alakohta, luettuna yhdessä täytäntöönpanopöytäkirjan 1 artiklan 6 ja 9 kohdan kanssa.

49 Kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen 3 artiklan 4 kohta.

50 Toimielimet totesivat myös, että noin 20 prosenttia kyseisestä ylimäärästä osoitetaan unionin kalastusaluksille.

51. Sekakomitean vuoden 2021 vuosikertomuksessa [51] ja vuoden 2023 loppuarvioinnissa [52] todetaan, että kahta kalakantaa lukuun ottamatta sopimuksessa tarkoitetun kalastusalueen kalakannat hyödynnettiin täysimääräisesti tai niitä liikakalastettiin. [53] Mainittujen asiakirjojen mukaan vain isosilmähammasahven- (*Dentex macrophtalmus*) ja sardiinikantoja (*S. pilchardus*) ”ei hyödynnetty täysimääräisesti”. [54]

C Valituksenalainen tuomio

52. Front Polisario on 10. ja 12.6.2019 nostanut kanteet, joilla vaaditaan muun muassa riidanalaisen päätöksen kumoamista.

53. Unionin yleinen tuomioistuin on 29.9.2021 antanut valituksenalaisen tuomion, jolla se on kumonnut riidanalaisen päätöksen. [55]

54. Kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta unionin yleinen tuomioistuin on hylännyt komission ja neuvoston kaksi keskeistä perustelua kanteen tutkimatta jättämiselle, joiden mukaan Front Polisariolta puuttui asianosaiskelpoisuus ja asiavaltuus riitauttaa riidanalainen päätös. [56]

55. Kumoamiskanteen asiakysymyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin on hylännyt Front Polisarion ensimmäisen kanneperusteen, jonka mukaan neuvostolla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista päätöstä. [57]

56. Kyseinen tuomioistuin on sen sijaan hyväksynyt Front Polisarion kolmannen kanneperusteen, joka perustuu neuvoston velvollisuuteen noudattaa vaatimuksia, jotka on todettu itsemääräämisoikeutta ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta koskevassa oikeuskäytännössä. [58] Unionin yleinen tuomioistuin ei ole tarkastellut muita Front Polisarion kumoamiskanteensa tueksi esittämiä kanneperusteita.

D Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

57. Komissio, joka toimitti valituksensa 14.12.2021, ja neuvosto, joka toimitti valituksensa 16.12.2021, vaativat, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion kokonaisuudessaan, ratkaisee itse kanteen asiakysymykset, hylkää ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen ja velvoittaa Front Polisarion korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Vaihtoehtoisesti kyseiset toimielimet vaativat, että unionin tuomioistuin pitää riidanalaisen päätöksen vaikutukset voimassa 12 kuukauden ajan tuomion julistamispäivästä lukien.

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 (saatavilla osoitteessa: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-03/report-jsc-morocco-2021_fr.pdf; jäljempänä vuoden 2021 vuosikertomus).

52 Euroopan komissio, meri- ja kalastusasioiden pääosasto, Defaux, V., Caillart, B. ja Guélé, M., 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 (saatavilla osoitteessa: https://data.europa.eu/doi/10.2771/785958; jäljempänä vuoden 2023 loppuarviointi).

53 Ks. vuoden 2021 vuosikertomuksen s. 15, 27–28, 37, 67, 91–93 ja vuoden 2023 loppuarvioinnin s. 26–28 ja 114–116.

54 Ks. vuoden 2021 vuosikertomuksen s. 37, 86 ja 90 ja vuoden 2023 loppuarvioinnin s. 26–28 ja 115–116.

55 Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin myös päättänyt pitää riidanalaisen päätöksen vaikutukset voimassa enintään Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun määräajan ajan, tai jos muutosta on haettu tämän ajan kuluessa, kunnes unionin tuomioistuin on antanut muutoksenhausta ratkaisun. Valituksenalaisen tuomion 369 kohta.

56 Valituksenalaisen tuomion 132–159 ja 171–268 kohta.

57 Valituksenalaisen tuomion 270–274 kohta.

58 Valituksenalaisen tuomion 276–396 kohta.

58. Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée ym. sekä Belgian, Espanjan, Ranskan, Unkarin, Portugalin ja Slovakian hallitukset tukevat toimielinten vaatimuksia.

59. Komissio, neuvosto, Front Polisario, Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée ym. sekä Belgian, Ranskan, Espanjan ja Unkarin hallitukset esittivät suullisia huomautuksia istunnossa, joka pidettiin 23. ja 24.10.2023.

III Asian tarkastelu

A Kansainvälisen oikeuden tulkitseminen

60. Nyt käsiteltävissä valituksissa on kyse siitä, onko unionin päätös tehdä kansainvälinen sopimus pätevä, kun otetaan huomioon unionia sitovat kansainvälisen oikeuden säännöt, tarkemmin sanottuna kaksi kansainvälisen tapaoikeuden periaatetta eli itsemääräämisoikeus ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaate. [59]

61. Kansainvälinen oikeus on unionin oikeusjärjestykseen tai sen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin verrattuna vähemmän tiivis kokonaisuus, ja kyseiseen järjestelmään kuuluvien sääntöjen merkityksen yhtenäisyys varmistetaan paljon hajautetummin kuin edellä mainituissa oikeusjärjestyksissä.

62. Vaikka kansainvälisellä oikeudella on oma oikeuslähteiden järjestelmänsä, [60] ja joitain yleisesti hyväksyttyjä tulkintasääntöjä, [61] sillä ei ole yhtä viimesijaista tulkitsijaa, jonka tulkinnat sitoisivat kaikkia kansainvälisen oikeuden järjestelmään osallistuvia. [62]

63. Tältä osin on niin, että kun unionin toimielimet, mukaan lukien unionin tuomioistuimet, tulkitsevat unionin oikeusjärjestykseen kuuluvien kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen sisältöä, niiden tulkintoja eivät rajoita muiden kansainvälisen oikeuden subjektien samaa sääntöä koskevat tulkinnat. [63]

[59] Tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK unionin tuomioistuin on katsonut, että itsemääräämisoikeus on Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 1 artiklassa mainittu tapaoikeuteen perustuva periaate ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaate on kansainvälisen oikeuden yleinen oikeusperiaate, joka on kodifioitu Wienissä 23.5.1969 tehdyssä valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa (Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 1155, s. 331; jäljempänä Wienin yleissopimus) ja että molemmat säännöt sitovat unionia. Ks. vastaavasti tuomio neuvosto v. Front Polisario, 88 kohta ja tuomio Western Sahara Campaign UK, 63 kohta.

[60] Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan 1 kappaleen mukaan kansainvälisen oikeuden lähteitä ovat kansainväliset yleis- tai erityissopimukset, tapaoikeus, yleiset oikeusperiaatteet, oikeuselinten ratkaisut ja tutkijain opit. Ks. myös yleisesityksenä Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, s. 69 ja sitä seuraavat sivut.

[61] Wienin yleissopimuksen 31–33 artiklassa vahvistetaan kansainvälisten sopimusten tulkintasäännöt. Osaa kyseisistä säännöistä voidaan pitää kodifioituina kansainvälisen tapaoikeuden sääntöinä. Kansainvälinen tapaoikeus sen sijaan edellyttää, että tulkitsija ensin määrittää, onko tiettyä sääntöä pidettävä tapana, ja tämän jälkeen tulkitsee, mikä merkitys säännöllä on tietyssä tilanteessa. Tämä edellyttää, että todetaan, millainen on valtioiden soveltama käytäntö ja niiden *opinio juris*. Kun kansainvälistä tapaoikeutta tulkitaan tällä tavalla, tapaoikeuden sääntö voi kuitenkin saada eri merkityksen järjestelmässä, jossa ei ole yhtä viimesijaista sääntöjen tulkitsijaa. Siitä, miten se, että *päätetään*, että tiettyä sääntöä on pidettävä kansainvälisen tapaoikeuden normina, eroaa kyseisen säännön sisällön *tulkitsemisesta* tämän jälkeen, ks. Merkouris, P., ”Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle”, teoksessa Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein ja G., Westerman, P. (toim.), *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] Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan 1 kappaleen d kohdan mukaan tuomioistuinratkaisut, mukaan lukien kyseisen tuomioistuimen ratkaisut, ovat vain toissijainen keino määrittää kansainvälisen oikeuden säännöt.

[63] Esimerkkeinä eroista kansainvälisen oikeuden tulkintamalleissa, ks. Roberts, A., ”Patterns of difference and dominance”, teoksessa Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 232 ja sitä seuraavat sivut.

64. Kun unionin tuomioistuin tulkitsee kansainvälisen oikeuden merkitystä unionin oikeusjärjestyksen yhteydessä, sen on kuitenkin tutkittava, onko kansainvälisen oikeuden tasolla päästy tietynasteiseen yhteisymmärrykseen tietyn säännön merkityksestä. Mielestäni näin on, koska unioni on SEU 3 artiklan 5 kohdan mukaan sitoutunut edistämään kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä.

65. Unionin toimielimiä eivät sido muiden kansainvälisen oikeusjärjestyksen subjektien esittämät kansainvälisen oikeuden tulkinnat, ja vastaavasti unionin tuomioistuimen esittämä kansainvälisen oikeuden sääntöä koskeva tulkinta on sitova ainoastaan unionin oikeusjärjestyksessä. Kun unionin tuomioistuin antaa tietyn merkityksen kansainvälisen oikeuden säännölle, sen on kuitenkin otettava huomioon, että sen esittämä tulkinta vaikuttaa kansainväliseen oikeuteen ja että sillä luodaan tapaoikeutta ja osaltaan rakennetaan sen merkitystä. [64]

66. Kun kansainvälistä oikeutta tulkitaan unionin oikeusjärjestyksen yhteydessä, tulee esiin myös kysymys siitä, millainen on unionin tuomioistuinten ja poliittisten toimielinten suhde, kun tulkinnalla on ratkaistava, millaisia velvoitteita unioniin sovelletaan kansainvälisen oikeuden perusteella.

67. Unionin poliittisilla toimielimillä on laaja harkintavalta unionin ulkosuhteiden hoitamisessa. [65] Päätös kansainvälisen sopimuksen tekemisestä toisen valtion kanssa, mukaan lukien päätös sopimuksen soveltamisalan mahdollisesta ulottamisesta kolmanteen alueeseen, kuuluu tähän harkintavaltaan. Unionin tuomioistuin ei voi kyseenalaistaa tätä valintaa.

68. Kun tehdään poliittinen päätös sopimuksen tekemisestä kolmannen valtion tai alueen kanssa, unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole pelkästään toimivalta tutkia, täyttääkö unionin ulkosuhteiden alaan kuuluva sitoumus EU- ja EUT-sopimuksessa asetetut perustuslailliset vaatimukset, vaan sillä on jopa velvollisuus tehdä niin. [66]

69. Kuten unionin tuomioistuin on todennut tuomiossaan Air Transport Association of America ym., ”SEU 3 artiklan 5 kohdasta ilmenee[, että] unioni edistää osaltaan kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä. Niinpä sen on toimen antaessaan noudatettava koko kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien kansainvälinen tapaoikeus, joka sitoo unionin toimielimiä.” [67]

70. Koska unionin tuomioistuimen perustuslaillisena tehtävänä on varmistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen unionissa, sen on siis arvioitava, ovatko unionin toimielimet tekemällä kansainvälisen sopimuksen loukanneet oikeuksia, joita kansainvälisen tapaoikeuden säännöissä kansainvälisen oikeuden subjekteille annetaan.

64 Ks. tästä 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, nide 12, 2013, s. 218 ja Odermatt, J., ”The European Union’s role in the making and confirmation of customary international law”, teoksessa Lusa Bordin, F., Müller, A., ja Pascual-Vives, F. (toim.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 74 ja 75.

65 Ks. tästä tuomio 21.12.2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, 24 kohta) ja tuomio 9.6.2022, Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, 99 kohta; viitatuissa kohdissa unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin toimielimillä on ulkosuhteiden hoitamisessa laaja harkintavalta poliittisen päätöksenteon alalla, johon välttämättä liittyy myös poliittisten valintojen tekeminen).

66 Tämän vuoksi olen katsonut, että edes yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, jolla unionin tuomioistuin on vain rajatusti toimivaltainen, ei voida katsoa, että sillä ei ole toimivaltaa tutkia, onko unionin toiminta perusoikeuksien mukaista. Ks. vastaavasti minun ratkaisuehdotukseni KS ja KD v. neuvosto ym. ja komissio v. KS ja KD (C-29/22 P ja C-44/22 P, EU:C:2023:901, 115–120 kohta). Asiat, jossa esitin ratkaisuehdotukseni, ovat edelleen vireillä unionin tuomioistuimessa.

67 Ks. tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, jäljempänä tuomio Air Transport Association of America ym., 101 kohta).

71. Tätä varten unionin tuomioistuimen on tulkittava asian kannalta merkityksellisten tapaoikeuden sääntöjen sisältöä. Tilanteessa, jossa vallitsee yksimielinen *opinio juris* siitä, että tietty oikeudellinen velvollisuus on olemassa (kuten esimerkiksi velvollisuus tunnustaa itsehallintoa vailla olevan alueen itsemääräämisoikeus), mutta velvollisuuden tarkasta sisällöstä ei ole vastaavaa yksimielisyyttä, unionin poliittisten toimielinten harkintavalta ulkosuhteiden alalla edellyttää, että unionin tuomioistuin pysyttäytyy kyseisten toimielinten valitsemassa tulkinnassa.

72. Tarkastelen nyt käsiteltäviä valituksia edellä esitettyjen kansainvälisen oikeuden ominaispiirteiden valossa.

B Kanteen tutkittavaksi ottaminen

1. Oikeussuojan tarve

73. Kuten totesin tämän ratkaisuehdotuksen 36 ja 44 kohdassa, täytäntöönpanopöytäkirjan, jossa määrätään ehdoista, joiden mukaisesti unionin alukset voivat toimia Länsi-Saharan alueen lähivesillä sijaitsevilla kalastusalueilla, voimassaolo päättyi 17.7.2023. [68]

74. Unionin alukset eivät voi toimia kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen nojalla sopimuksessa tarkoitetulla kalastusalueella ilman voimassa olevaa pöytäkirjaa.

75. Myös komissio totesi tämän istunnossa.

76. Tarkoittaako tämä, että Front Polisariolla ei enää ole intressiä ajaa kannetta tässä asiassa? [69]

77. Ei minun mielestäni.

78. Front Polisario vetoaa siihen, että unioni on pätemättömällä tavalla tehnyt kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen Marokon kuningaskunnan kanssa.

79. Riitauttamalla riidanalaisen päätöksen Front Polisario väittää, että koko Marokon kuningaskunnan kanssa tehty ”sopimuspaketti” – eli kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus, täytäntöönpanopöytäkirja ja kirjeenvaihto – on lainvastainen, eikä sen väite koske vain kyseisten sopimusten käytännön vaikutuksia.

80. Näin ollen nyt käsiteltävien valitusasioiden vuoksi unioni voi joutua neuvottelemaan uudelleen osan kyseisestä ”paketista”, mukaan lukien unionin kalastuslaivaston oikeudet kalastaa Länsi-Saharan alueen lähivesillä – ja Front Polisario hallitsee osaa Länsi-Saharasta, jota se väittää edustavansa.

81. Näin ollen täytäntöönpanopöytäkirjan voimassaolon päättyminen ei vaikuta siihen, että Front Polisariolla on edelleenkin intressi ajaa kannettaan käsiteltävässä asiassa.

[68] Eli neljän vuoden kuluttua siitä, kun täytäntöönpanopöytäkirja tuli voimaan 18.7.2019; ks. Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen, sen täytäntöönpanopöytäkirjan sekä sopimukseen liitetyn kirjeenvaihdon voimaantulosta annettu ilmoitus (EUVL 2019, L 195, s. 1).

[69] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin kohteen on oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka sillä uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa, mikä edellyttää sitä, että kanteen lopputulos voi tuottaa kantajalle etua (ks. vastaavasti tuomio 28.5.2013, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82. On muutenkin ilmeistä, että perustuslaillisesta näkökulmasta tarkasteltuna käsiteltävän asian taustalla olevien suorien kanteiden perusteella voidaan mahdollisesti todeta, että unioni on toiminut lainvastaisesti kansainvälisissä suhteissaan,[70] ja siis estää tällaisen toistuminen tulevaisuudessa.[71]

2. Oikeus nostaa kanne ja kansainväliseen tapaoikeuteen vetoaminen unionin tuomioistuimissa

83. Kuten totean rinnakkaisessa ratkaisuehdotuksessani komissio ja neuvosto v. Front Polisario, yhdyn pitkälti unionin yleisen tuomioistuimen tulkintaan, jonka mukaan Front Polisario on asianosaiskelpoinen ja jonka mukaan sillä on riidanalaisen päätöksen riitauttamisen edellyttämä asiavaltuus.[72]

84. Samoja perusteluja voidaan soveltaa nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä. Näin ollen viittaan kyseisessä ratkaisuehdotuksessa esittämiini perusteluihin ja ehdotan, että unionin tuomioistuin ottaa kantaa asiakysymyksiin, joita nyt käsiteltävät valitukset koskevat.

85. Kuten esitän myös rinnakkaisessa ratkaisuehdotuksessani, katson lisäksi, että Front Polisario voi lähtökohtaisesti vedota kansainvälisen tapaoikeuden sääntöihin unionin tuomioistuimissa. Kun asiavaltuutta koskeva edellytys täyttyy, SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan perustuvan kumoamiskanteen nostanut kantaja voi vedota kansainvälisen oikeuden sääntöihin, jotka ovat riittävän selkeitä, jotta unionin tuomioistuimet voivat arvioida, ovatko unionin toimielinten toimet päteviä. Näin ollen on katsottava, että tässä asiassa ei ole estettä sille, että unionin tuomioistuin käyttää laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa ja arvioi, soveltuuko riidanalainen päätös yhteen niiden kansainvälisen tapaoikeuden periaatteiden kanssa, joihin kantaja vetoaa, sikäli kuin unionin tuomioistuin voi tulkita kyseisten periaatteiden sisältöä riittävän selkeästi.

C Asiakysymys

86. Kuten totean myös niin ikään tänään esitetyssä rinnakkaisessa ratkaisuehdotuksessani komissio ja neuvosto v. Front Polisario,[73] nyt käsiteltävien suorien kanteiden tarkastelu on aloitettava korostamalla nyt käsiteltävien valitusten rajallista ulottuvuutta.

87. Tämä johtuu siitä, että unionin yleinen tuomioistuin on tarkastellut valituksenalaisessa tuomiossaan ainoastaan Front Polisarion ensimmäistä ja kolmatta kanneperustetta, joista ensimmäisen se on hylännyt ja kolmannen se on katsonut perustelluksi.

70 Ks. vastaavasti tuomio 28.5.2013, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 78 ja 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; kyseisissä kohdissa unionin tuomioistuin on muistuttanut, että kantajalla on edelleen intressi vaatia tuomioistuimessa riidanalaisen toimen kumoamista, vaikka toimen vaikutukset olisivatkin lakanneet kanteen nostamisen jälkeen, jos kanne voi johtaa unionin toimielimen väitetysti lainvastaisen toimen lainvastaisuuden toteamiseen).

71 Ks. esimerkiksi tuomio 6.3.1979, Simmenthal v. komissio (92/78, EU:C:1979:53, 32 kohta); tuomio 24.6.1986, AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK v. komissio (53/85, EU:C:1986:256, 21 kohta) ja tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio (C-362/05 P, EU:C:2007:322, 50 kohta).

72 Ks. minun ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario, 68–91 kohta.

73 Ks. minun ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario, 64 kohta.

88. Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa voisi olla merkitystä myös muilla itsemääräämisoikeuteen liittyvillä kysymyksillä, unionin tuomioistuimella on siis toimivalta ottaa kantaa ainoastaan kysymyksiin, joita se on käsitellyt tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK.[74]

89. Tästä syystä minun on ensin todettava, millaisen sisällön unionin tuomioistuin on kyseisissä tuomioissaan antanut itsemääräämisoikeudelle ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteelle (C.1 jakso). Vaikka valituksenalaisessa tuomiossa sovellettu päättely on lähinnä samanlaista kuin asioissa komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P) valituksenalaisessa tuomiossakin, katson toiseksi, että nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä sovelletaan eri kansainvälisen oikeuden sääntöjä kuin kyseisten rinnakkaisten valitusten yhteydessä, erityisesti siltä osin kuin on kyse sopimusten rakenteesta (C.2 jakso). Tästä syystä katson kolmanneksi, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt virheen, kun se on kumonnut kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen samanlaisen päättelyn perusteella kuin on sovellettu asioissa komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P) valituksenalaisessa tuomiossakin (C.3 jakso). Tästä huolimatta ehdotan neljänneksi, että unionin tuomioistuin pitää valituksenalaisen tuomion ja siis myös riidanalaisen päätöksen kumoamisen voimassa, tosin eri perusteluin (C.4 jakso). Vaikka tämä kysymys jää nyt käsiteltävien valitusten kohteen ulkopuolelle, totean lopuksi, että se, että unionin toimielimet eivät ole kohdelleet Länsi-Saharan aluetta ja sen lähivesiä Marokon kuningaskunnan alueeseen nähden omana ja erillisenä alueenaan, vaikuttaa myös Länsi-Saharan väestön oikeuteen hyötyä Länsi-Saharan alueen lähivesien luonnonvaroista (C.5 jakso).

1. Tuomion neuvosto v. Front Polisario ja tuomion Western Sahara Campaign UK tulkitseminen

90. Rinnakkaisen ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario 96–115 kohdassa esitän yksityiskohtaisen analyysin unionin tuomioistuimen tuomiosta neuvosto v. Front Polisario.

91. Esitän seuraavaksi tärkeimmät tähän arviointiin perustuvat päätelmäni.

92. Tuomio neuvosto v. Front Polisario perustui suoraan kanteeseen, jolla vaadittiin kumoamaan neuvoston päätös, jolla hyväksytään vuonna 2012 tehdyn kaupan vapauttamista koskevan sopimuksen tekeminen,[75] ja se on sopimus, jolla tullietuuskohtelu myönnetään ”Marokon alueelta” peräisin oleville tuotteille.

93. Kyseisessä tuomiossaan unionin tuomioistuin tulkitsi, ettei kyseinen sopimus kata Länsi-Saharan aluetta, koska Länsi-Saharan alueen ei voitu katsoa sisältyvän ilmaisuun ”Marokon alue”.

74 Front Polisario on esittänyt ensimmäisessä oikeusasteessa kanteensa tueksi yhteensä kymmenen kanneperustetta, joista ainoastaan ensimmäinen ja kolmas ovat valituksenalaisen tuomion perustana. Kahdeksassa muussa kanneperusteessa tuodaan niin ikään esiin kansainvälistä oikeutta koskevia kysymyksiä – esimerkiksi kysymykset siitä, onko neuvosto noudattanut kansainvälistä humanitaarista oikeutta (toinen valitusperuste), kunnioittanut itsemääräämisoikeutta (kahdeksas valitusperuste), noudattanut sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta (yhdeksäs valitusperuste) tai noudattanut kansainvälistä vastuuta koskevaa oikeutta (kymmenes valitusperuste) ja unionin oikeuteen liittyviä kysymyksiä, kuten kysymykset siitä, onko luottamuksensuojaa loukattu tai suhteellisuusperiaatetta noudatettu (neljännestä seitsemänteen kanneperuste). Ks. valituksenalaisen tuomion 269 kohta.

75 Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen maataloustuotteita, jalostettuja maataloustuotteita sekä kaloja ja kalastustuotteita koskevia vastavuoroisia vapauttamistoimenpiteitä ja Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1, N:o 2 ja N:o 3 sekä niiden liitteiden korvaamista ja mainitun assosiaatiosopimuksen muuttamista koskeva kirjeenvaihtona tehty sopimus (EUVL 2012, L 241, s. 4).

94. Unionin tuomioistuin päätyi tähän johtopäätökseen tulkitsemalla itsemääräämisoikeutta ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta, joiden se katsoi sitovan unionia, kun se solmii suhteita Länsi-Saharan alueeseen Marokon kuningaskunnan välityksellä.

95. Unionin tuomioistuin tulkitsi, että itsemääräämisoikeuteen sisältyy unionin velvollisuus kohdella Länsi-Saharan aluetta omana ja erillisenä alueenaan Marokon kuningaskunnan alueeseen nähden. Tämä vaatimus johtui siitä, että kansainvälisessä oikeudessa Länsi-Saharaa pidetään itsehallintoa vailla olevana alueena.

96. Unionin tuomioistuimen ei ollut tarpeen tulkita, eikä se siksi myöskään tulkinnut, muita velvollisuuksia, joita unionilla mahdollisesti on Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeuden perusteella.[76]

97. Unionin tuomioistuin katsoi myös, että Länsi-Saharan alueen oma ja erillinen asema merkitsee, että sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaate olisi otettava huomioon, jos unioni ja Marokon kuningaskunta pyrkisivät ulottamaan keskinäisen sopimuksensa soveltamisalan Länsi-Saharan alueeseen.

98. Unionin tuomioistuimen sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteesta esittämän tulkinnan mukaan silloin, kun kahden osapuolen välisen kansainvälisen sopimuksen soveltaminen vaikuttaa kolmanteen osapuoleen, kyseisen kolmannen osapuolen on annettava suostumuksensa kyseisen sopimuksen soveltamiseen riippumatta siitä, onko sopimuksen täytäntöönpanosta todennäköisesti haittaa vai etua kyseiselle kolmannelle osapuolelle.

99. Unionin tuomioistuin antoi ymmärtää, että sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta sovelletaan myös, kun kolmas osapuoli on itsehallintoa vailla oleva alue eikä valtio, toteamalla, että Länsi-Saharan väestö ei ollut antanut suostumustaan siihen, että vuonna 2012 tehdyn kaupan vapauttamista koskevan sopimuksen soveltamisala ulotettiin koskemaan Länsi-Saharan aluetta.

100. Ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario 114 kohdassa ehdotan, että tuomion neuvosto v. Front Polisario 106 kohdassa todettua suostumusta koskevaa vaatimusta ei pidä ymmärtää ohjeeksi, joka koskisi sitä, voiko unionin ja Marokon kuningaskunnan välinen sopimus koskea Länsi-Saharan aluetta vai ei, ja jos kyllä, miten. Kyseinen toteamus on sen sijaan ymmärrettävä ainoastaan *yhdeksi argumentiksi*, jolla perustellaan sitä, miksi Länsi-Saharan alueen ei voitu tulkita sisältyvän kyseisessä tuomiossa tarkastellun sopimuksen soveltamisalaan.[77]

[76] Näin ollen tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK unionin tuomioistuin ei tulkinnut tyhjentävästi Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeuden ulottuvuutta. Ei siis ole poissuljettua, että kyseisen oikeuden perusteella neuvostoon on sovellettava myös muita velvollisuuksia, esimerkiksi jos unionin oikeussubjektit saattavat käyttää kyseisen alueen luonnonvarat loppuun. Ks. myös tästä Molnar, T., ”The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?”, teoksessa Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G. ja Westerman, P. (toim.), *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 ja 15 (jossa katsotaan, että ”unionin tuomioistuin ei varsinaisesti tulkinnut itsemääräämisoikeutta).

[77] Ratkaisuehdotuksessani komissio ja neuvosto v. Front Polisario ehdotan, että Länsi-Saharan väestö ei voi antaa suostumustaan, koska kyseinen väestö ei ole vielä käyttänyt itsemääräämisoikeuttaan, mikä tarkoittaa myös, ettei Länsi-Saharan väestöllä ole edustajaa, joka voisi antaa suostumuksen kyseisen väestön puolesta. Näin ollen katson, että itsehallintoa vailla olevien alueiden tapauksessa suostumuksen antaa asianomaisen alueen hallintovallan käyttäjä. Nyt käsiteltävässä asiassa katson, että mikään kansainvälisessä oikeudessa ei ole esteenä unionin toimielinten ehdottamalle tulkinnalle, jonka mukaan Marokon kuningaskuntaa on pidettävä unionin oikeuden soveltamisalalla Länsi-Saharan alueen (de facto) hallintovallan käyttäjänä (ks. minun ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario, 137 ja sitä seuraavat kohdat).

101. Tuomio Western Sahara Campaign UK annettiin yli vuoden kuluttua siitä, kun oli annettu tuomio neuvosto v. Front Polisario. Ensin mainittu asia tuli unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisupyynnöllä, joka koski vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen ja vuonna 2013 tehdyn täytäntöönpanopöytäkirjan tulkintaa ja pätevyyttä.

102. Kyseisessä tuomiossaan unionin tuomioistuin katsoi, että ilmaisua ”Marokon alue ja Marokon lainkäyttövaltaan kuuluvat vesialueet”, ilmaisua ”Marokon kalastusalue” ja ilmaisua ”Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvat vesialueet”[78] ei voitu tulkita niin, että Länsi-Saharan alueen lähivedet kuuluisivat niiden alaan.[79]

103. Kun unionin tuomioistuin katsoi näin tuomiossaan Western Sahara Campaign UK, sen harkintaa ohjasi ratkaisu, jonka se oli antanut aikaisemmassa tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario.

104. Unionin tuomioistuin totesi ensiksi, että vuonna 2006 tehty kalastussopimus oli osa unionin politiikkaa, jonka tarkoituksena oli tiivistää suhteita Marokon kuningaskuntaan assosiaatiosopimuksen puitteissa.[80] Näin ollen ilmaisua ”Marokon kuningaskunnan alue” oli tulkittava vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen yhteydessä samalla tavalla kuin sitä tulkittiin assosiaatiosopimuksen yhteydessä tuomiossa neuvosto v. Front Polisario.[81]

105. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin viittasi tuomionsa neuvosto v. Front Polisario siihen osaan, jossa se oli katsonut, että tulkitsemalla assosiaatiosopimuksessa käytettyä ilmaisua ”Marokon kuningaskunnan alue” siten, että siihen sisältyy Länsi-Saharan alue, rikottaisiin ”itsemääräämisoikeuden periaatetta, joka mainitaan Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 1 artiklassa, ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta, josta valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 34 artikla on erityinen ilmaisu”.[82]

106. Tämän perusteella unionin tuomioistuin katsoi, että vuonna 2006 tehtyä kalastussopimusta ja vuonna 2013 tehtyä täytäntöönpanopöytäkirjaa ei voida tulkita siten, että ne koskisivat Länsi-Saharan aluetta.

107. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin tulkitsi ilmaisua ”Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvat vesialueet”, sellaisena kuin ilmaisua käytettiin sekä vuonna 2006 tehdyssä kalastussopimuksessa että vuonna 2013 tehdyssä täytäntöönpanopöytäkirjassa.

108. Kyseisen ilmaisun tulkitsemisen yhteydessä unionin tuomioistuin viittasi merioikeusyleissopimukseen, ”joka sitoo unionia ja johon viitataan nimenomaisesti [vuonna 2006 tehdyssä kalastussopimuksessa]”.[83]

78 Näillä kolmella ilmaisulla määritettiin vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen alueellinen soveltamisala. Ks. tuomio Western Sahara Campaign UK, 57 kohta.

79 Unionin tuomioistuin totesi arviointinsa aluksi, että kysymyksellä vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen ja vuonna 2013 tehdyn täytäntöönpanopöytäkirjan pätevyydestä ei ollut merkitystä, jos asiassa tarkasteltua sopimusta ei sovellettu Länsi-Saharan alueen lähivesiin (ks. tuomio Western Sahara Campaign UK, 54 ja 55 kohta). Näin ollen unionin tuomioistuin tulkitsi ensin vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen ja vuonna 2013 tehdyn täytäntöönpanopöytäkirjan soveltamisalaa ja katsoi, että kyseisiä toimia ei sovelleta Länsi-Saharan alueen lähivesiin. Tästä syystä unionin tuomioistuin katsoi, että asiassa ei ollut tullut esiin mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa kyseisten sopimusten hyväksymistä koskevan neuvoston päätöksen pätevyyteen (ks. tuomio Western Sahara Campaign UK, tuomiolauselma).

80 Ks. tuomio Western Sahara Campaign UK, 59 kohta.

81 Ks. tuomio Western Sahara Campaign UK, 61 kohta.

82 Ks. tuomio Western Sahara Campaign UK, 63 kohta.

83 Tuomio Western Sahara Campaign UK, 58 kohta.

109. Unionin tuomioistuin tulkitsi ilmaisua ”Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvat vesialueet” merioikeusyleissopimuksesta tekemiensä päätelmien valossa ja katsoi, että kyseistä ilmaisua ei voida tulkita siten, että Länsi-Saharan alueen lähivedet sisältyisivät siihen, koska Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan voivat kuulua vain sen lähivedet, eikä Länsi-Saharan alue ole osa Marokon kuningaskunnan alueen käsitettä. [84]

110. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin tutki, oliko mahdollista tulkita, että unionin ja Marokon kuningaskunnan aikomuksena oli sisällyttää Länsi-Saharan alueen lähivedet ilmaisuun ”Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin – – kuuluvat vesialueet” tai ilmaisuun ”Marokon kuningaskunnan – – lainkäyttövaltaan kuuluvat vesialueet”, sellaisina kuin kyseisiä ilmaisuja käytetään vuonna 2006 tehdyssä kalastussopimuksessa.

111. Unionin tuomioistuin katsoi, että tällaista aikomusta ei voida päätellä siitä, että Marokon kuningaskuntaa mahdollisesti kohdellaan Länsi-Saharan ”hallintovallan tosiasiallisena käyttäjänä” tai miehitysvaltana, ”koska Marokon kuningaskunta on ehdottomasti kiistänyt olevansa Länsi-Saharan [alueen] miehitysvalta tai hallintovallan käyttäjä”. [85] Näin ollen unionin tuomioistuin ei voinut katsoa, että sopimuspuolilla oli tällainen hiljainen aikomus. [86]

112. Unionin tuomioistuin esitti vielä, että asiassa ei ollut tarpeen tutkia, olisiko Länsi-Saharan alueen lähivesien sisällyttäminen vuonna 2006 tehdyn kalastussopimuksen ja vuonna 2013 tehdyn täytäntöönpanopöytäkirjan soveltamisalaan unionia sitovien kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaista, jos Marokon kuningaskuntaa pidettäisiin joko hallintovallan käyttäjänä tai miehitysvaltana, koska kyseistä sopimusta tai täytäntöönpanokirjaa ei muutenkaan voitu tulkita siten, että niitä sovelletaan Länsi-Saharan alueen lähivesiin. [87]

113. Tuomiossaan Western Sahara Campaign UK unionin tuomioistuin ei tarkastellut laajemmin sitä, että sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen nojalla olisi tarve saada Länsi-Saharan väestön suostumus, tai edes viitannut tähän seikkaan.

2. Tullietuuksia koskevaan sopimukseen ja kestävää kalastusta koskevaan kumppanuussopimukseen sovellettavien oikeudellisten kehysten erot

114. Kestävää kalastusta koskevassa kumppanuussopimuksessa on merkittäviä eroja siihen sopimukseen nähden, josta on kyse rinnakkaisissa valituksissa yhdistetyissä asioissa komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P).

115. Edellä mainituissa valituksissa on kyse unionin ja Marokon kuningaskunnan välisestä sopimuksesta, jolla ne *ulottavat* Marokon kuningaskunnasta peräisin oleville tuotteille myönnettävien tullietuuksien soveltamisalan kattamaan myös Länsi-Saharan alueelta peräisin olevia tuotteita. [88]

84 Tuomio Western Sahara Campaign UK, 67–69 kohta.

85 Tuomio Western Sahara Campaign UK, 72 kohta.

86 Tuomio Western Sahara Campaign UK, 70–72 kohta.

87 Tuomio Western Sahara Campaign UK, 72 kohta.

88 Ks. Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välistä assosiointia koskevan Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1 ja N:o 4 muuttamisesta Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välillä kirjeenvaihtona tehty sopimus (EUVL 2019, L 34, s. 4; jäljempänä tullietuuksia koskeva sopimus).

116. Tullietuuksia koskevalla sopimuksella, josta kyseisissä rinnakkaisissa valituksissa on kyse, siis selvästi ulotetaan kahden osapuolen tekemä sopimus koskemaan myös kolmatta osapuolta: kyseisellä sopimuksella nimenomaisesti ulotetaan kohtelu, joka myönnetään vuonna 2012 unionin ja Marokon kuningaskunnan tekemän kaupan vapauttamista koskevan sopimuksen perusteella – jota ei unionin tuomioistuimen mukaan sovellettu Länsi-Saharan alueeseen –, koskemaan myös Länsi-Saharan alueelta peräisin olevia tuotteita.

117. Tosiseikoista, joista on kyse rinnakkaisissa valituksissa, jotka on esitetty yhdistetyissä asioissa komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P), ilmenee siis selvästi kaksi seikkaa.

118. Ensinnäkin kyseisissä asioissa sovellettava oikeudellinen kehys on sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaate.

119. Toiseksi on todettava, että tullietuuksia koskevassa sopimuksessa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsee, selvästi erotetaan toisistaan Länsi-Saharan alue, Marokon kuningaskunnan alue ja unionin alue.

120. Nämä toteamukset eivät sen sijaan päde kestävää kalastusta koskevaan kumppanuussopimukseen tai täytäntöönpanopöytäkirjaan.

121. Ensinnäkään kestävää kalastusta koskevalla kumppanuussopimuksella ei uloteta järjestelyä, jota on sovittu sovellettavan Marokon kuningaskunnan alueeseen, koskemaan myös Länsi-Saharan aluetta.

122. Kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus ja sen täytäntöönpanopöytäkirja on sen sijaan tarkoitettu uudeksi oikeudelliseksi kehykseksi, jolla vuonna 2006 tehty kalastussopimus ja vuonna 2013 tehty täytäntöönpanopöytäkirja korvataan kokonaan ja jonka tarkoituksena on määrätä kalastusoikeuksista kyseisessä sopimuksessa tarkoitetulla kalastusalueella, jolla kyseistä sopimusta sovelletaan.

123. Tästä erosta seuraa, että sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta ei sovelleta kestävää kalastusta koskevaan kumppanuussopimukseen eikä täytäntöönpanopöytäkirjaan.

124. Toiseksi on todettava, että kestävää kalastusta koskevassa kumppanuussopimuksessa tai täytäntöönpanopöytäkirjassa Länsi-Saharan aluetta ei eroteta selvästi Marokon kuningaskunnan alueesta.

125. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotukseni 31–33 kohdassa, kestävää kalastusta koskevaa kumppanuussopimusta ja täytäntöönpanopöytäkirjaa sovelletaan niissä tarkoitettuun kalastusalueeseen, joka on maantieteellisten koordinaattien mukaan määritelty alue ja johon Länsi-Saharan alueen lähivedet sisältyvät.

126. Tästä erosta seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa esillä olevien valitusten perusteella unionin tuomioistuimen on arvioitava, ovatko kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus, täytäntöönpanopöytäkirja ja kirjeenvaihto sen itsemääräämisoikeuteen perustuvan vaatimuksen mukaisia, joka ilmenee tuomiosta neuvosto v. Front Polisario ja tuomiosta Western Sahara Campaign UK ja jonka mukaan Länsi-Saharan aluetta on kohdeltava Marokon kuningaskunnan alueeseen nähden omana ja erillisenä alueenaan.

3. Se, miten unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut tuomiota neuvosto v. Front Polisario ja tuomiota Western Sahara Campaign UK

127. Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin on kumonnut riidanalaisen päätöksen tuomion neuvosto v. Front Polisario 106 kohdan perusteella. [89]

128. Unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut edellä mainittua kohtaa siten, että neuvostolla olisi ollut velvollisuus hankkia Länsi-Saharan väestön suostumus, ja näin ollen se on katsonut valituksenalaisessa tuomiossaan lähinnä, että komission ja EUH:n järjestämien kuulemisten perusteella ei voida katsoa, että kyseinen velvollisuus on täytetty. [90]

129. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt lähinnä samanlaiset perustelut kuin tuomiossa, jota koskevat valitukset ovat vireillä yhdistetyissä asioissa komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P), ja kumonnut riidanalaisen päätöksen.

130. Mielestäni tätä unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä rasittaa virhe.

131. Unionin tuomioistuin johti vaatimuksen suostumuksesta, jonka unionin yleinen tuomioistuin on katsonut puuttuvan tässä asiassa, tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario sopimuksen suhteellisen vaikutuksen periaatteesta.

132. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 123 kohdassa, kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen pätevyyden arvioiminen tuomion neuvosto v. Front Polisario ja tuomion Western Sahara Campaign UK perusteella ei kuitenkaan edellytä sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen soveltamista. [91]

133. Kyseisellä sopimuksellaan sopimuspuolet eivät ole pyrkineet ulottamaan unionin ja Marokon kuningaskunnan keskenään sopimaa järjestelyä koskemaan kolmannen osapuolen aluetta.

134. Kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus on sen sijaan tehty tarkoituksessa määrätä suoraan tietyllä maantieteellisellä alueella, eli sopimuksessa tarkoitetulla kalastusalueella, sovellettavista kalastussäännöistä, ja kyseinen kalastusalue sisältää kolmannen osapuolen eli Länsi-Saharan alueen lähivedet.

89 Valituksenalaisen tuomion 150, 201–202, 237, 304, 311, 319, 322, 328, 342, 353, 363 ja 364 kohta.

90 Valituksenalaisen tuomion 364 kohta.

91 Kuten olen niin ikään esittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 118 kohdassa, sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta sovelletaan tullietuuksia koskevaan sopimukseen, koska kyseisellä sopimuksella pyritään ulottamaan unionin ja Marokon kuningaskunnan tekemän sopimuksen soveltamisala kattamaan myös Länsi-Saharan alueen. Tästä syystä ratkaisuehdotuksessani komissio ja neuvosto v. Front Polisario tarkastelen sitä, miten unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut suostumusta koskevaa vaatimusta, ja katson, että se on tehnyt virheen, kun se on katsonut, että Länsi-Saharan väestö voi antaa suostumuksensa. Niin kauan kuin kyseinen väestö ei ole käyttänyt itsemääräämisoikeuttaan, sillä ei ole laillista edustajaa, joka voisi antaa suostumuksen kyseisen väestön nimissä. Ennen kuin kyseistä oikeutta käytetään, on siis katsottava, että hallintovallan käyttäjällä on valta antaa suostumus itsehallintoa vailla olevan alueen väestön puolesta (ks. tästä minun ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario, 133, 134 ja 169 kohta).

135. Näin ollen neuvostolla ei ole ollut velvollisuutta hankkia Länsi-Saharan väestön suostumusta. [92]

136. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt virheen, kun se on tulkinnut ja soveltanut tuomion neuvosto v. Front Polisario 106 kohtaa, koska kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen ja täytäntöönpanopöytäkirjan lainmukaisuuden arvioiminen ei edellyttänyt sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen soveltamista eikä kyseiseen periaatteeseen perustuvan suostumusta koskevan vaatimuksen soveltamista.

4. Kyseisen kahden alueen kohtelemista omina ja erillisinä alueinaan koskevan oikeuden kunnioittaminen

137. Riidanalaisessa päätöksessään [93] neuvosto tuo esiin tarkoituksensa kohdella Marokon kuningaskuntaa Länsi-Saharan alueen hallintovallan käyttäjänä eikä kyseisellä alueella suvereenina valtiona.

138. Sama ilmenee kirjeenvaihdosta, [94] jossa unioni toistaa kantansa, jonka mukaan Länsi-Saharan alue on itsehallintoa vailla oleva alue ja jonka mukaan kyseisen alueen väestöllä on itsemääräämisoikeus.

139. Kuten esitän ratkaisuehdotuksessani komissio ja neuvosto v. Front Polisario, unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa arvioida unionin poliittista päätöstä luoda suhteita Länsi-Saharan alueeseen sen hallintovallan käyttäjänä toimivan Marokon kuningaskunnan välityksellä.

140. Kun unioni kuitenkin päättää luoda suhteita Länsi-Saharan alueeseen tällä tavalla, unionin tuomioistuimen perustuslaillisesta tehtävästä harjoittaa tuomioistuinvalvontaa seuraa, että unionin tuomioistuimen on tutkittava, kunnioitetaanko kyseisten suhteiden luomisen yhteydessä kyseisen alueen asemaa ja sen väestön oikeuksia.

141. Nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä tästä seuraa unionin tuomioistuimen toimivallan osalta, että unionin tuomioistuimen on tutkittava, onko unioni kunnioittanut Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeutta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseistä oikeutta tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK, kun se on päättänyt luoda suhteita Länsi-Saharan alueeseen Marokon kuningaskunnan välityksellä.

92 Paikallisten väestöryhmien kuuleminen voi mielestäni kuitenkin olla tarpeen itsemääräämisoikeuden ja siihen liittyvän itsehallintoa vailla olevan alueen luonnonvaroista nauttimista koskevan oikeuden perusteella. Ks. esimerkiksi Torres-Spelliscy, G., ”National Resources in Non-Self-Governing Territories”, teoksessa Boukhars, A. ja Rousselier, J. (toim.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, s. 235. Ks. myös Wrange, P., ”Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara”, Israel Law Review, nide 52(1), 2019, s. 3–30 kohta. Molemmat kirjoittajat katsovat, että sekä itsehallintoa vailla olevia alueita koskevassa oikeudessa että miehitysvaltojen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa oikeudessa asianomaisen alueen alkuperäisväestölle varataan oikeus nauttia luonnonvaroistaan.

93 Ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

94 Kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen osana olevassa kirjeenvaihdossa esitetyn unionin kirjeen 2 kohdassa todetaan seuraavaa: ”[Kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus] tehdään rajoittamatta osapuolten seuraavia kantoja: – Euroopan unionin osalta: kanta sen vailla itsehallintoa olevan Länsi-Saharan alueen asemaan, jonka lähivedet kuuluvat [kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen] 1 artiklan h alakohdassa määriteltyyn kalastusalueeseen, ja kyseisen alueen itsemääräämisoikeuteen, niiden viittausten, jotka kalastussopimuksessa tehdään Marokon lakeihin ja määräyksiin, vaikuttamatta kantaan”.

142. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 95 kohdassa, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen mainituissa tuomioissaan esittämä tulkinta, itsemääräämisoikeuteen sisältyy velvollisuus kohdella Länsi-Saharan aluetta omana ja erillisenä alueenaan Marokon kuningaskunnan alueeseen nähden.

143. Kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus ei täytä tätä vaatimusta.

144. Kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen soveltamisalassa ei riittävällä tavalla oteta huomioon Länsi-Saharan alueen ja sen lähivesien omaa ja erillistä asemaa.

145. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotukseni 31–33 kohdassa, kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen soveltamisala määritellään viittaamalla kalastusalueeseen, jonka määritelmän mukaan se kattaa Marokon kuningaskunnan lähivedet ja Länsi-Saharan alueen lähivedet käytännössä kokonaan.

146. Paitsi kyseisen alueen määritelmästä myös riidanalaisesta päätöksestä [95] ja kirjeenvaihdosta [96] ilmenee, että Länsi-Saharan alueen lähivedet sisältyvät sopimuksessa ja kirjeenvaihdossa tarkoitetun kalastusalueen alaan.

147. Kyseisen kalastusalueen määritelmässä ei kuitenkaan eroteta toisistaan Marokon kuningaskunnan alueen lähivesiä ja Länsi-Saharan alueen lähivesiä.

148. Tällaista erottelua ei ole välttämättä tehtävä kahdessa erillisessä sopimuksessa. Erottelu olisi voitu tehdä esimerkiksi esittämällä kyseisten alueiden ulkorajat viittaamalla niiden maantieteellisiin koordinaatteihin.

149. Unionin Marokon kuningaskunnan kanssa tekemästä sopimuksesta olisi kuitenkin käytävä selvästi ilmi ainakin, mikä osa unionin kalastusoikeuksista koskee Marokon kuningaskunnan lähivesiä ja mikä osa Länsi-Saharan alueen lähivesiä.

150. Ainoastaan tällaisessa tilanteessa voidaan yksiselitteisesti todeta, että unionin aikomuksena on ollut kohdella Marokon kuningaskuntaa omalla alueellaan suvereenina valtiona ja Länsi-Saharan alueen de facto hallintovallan käyttäjänä.

151. Tätä päätelmääni ei horjuta se, että kirjeenvaihdossa on esitetty unionin poliittinen kanta siihen, miten Länsi-Saharan aluetta on kohdeltava.

152. Mielestäni tietyissä olosuhteissa on mahdollista, että tämän tyyppisen toteamuksen huomioon ottamisen perusteella unionin tuomioistuin katsoisi päinvastoin, että toimi, jolla unioni luo suhteita kolmanteen valtioon tai alueeseen, on pätevä. [97]

153. Pelkästään sillä, että ilmaistaan unionin poliittinen kanta, ei kuitenkaan voida korjata sitä, että kestävää kalastusta koskevassa kumppanuussopimuksessa ja täytäntöönpanopöytäkirjassa Länsi-Saharan aluetta ei kohdella Marokon kuningaskunnan alueeseen nähden omana ja erillisenä alueenaan.

[95] Ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viides perustelukappale.

[96] Ks. kirjeenvaihdossa esitetyn unionin kirjeen 2 kohta.

[97] Ks. analogisesti tuomio 17.1.2013, Espanja v. komissio (C-632/20 P, EU:C:2023:28, 52 kohta), jossa unionin tuomioistuin perusteli päättelyään viittaamalla samankaltaiseen ”ei vaikuta” -lausekkeeseen asiassa, jossa oli kyse Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan.

154. Kun neuvosto on hyväksynyt kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen ja täytäntöönpanopöytäkirjan tekemisen Marokon kuningaskunnan kanssa, se on siis osittain loukannut Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeutta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseistä oikeutta tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK.

5. Luonnonvaroista nauttimista koskevan oikeuden kunnioittaminen

155. Sillä, että kestävää kalastusta koskevassa kumppanuussopimuksessa ja täytäntöönpanopöytäkirjassa Länsi-Saharan alueen lähivesiä ei kohdella Marokon kuningaskunnan alueen lähivesiin nähden omana ja erillisenä vesialueenaan, on seurauksia myös Länsi-Saharan väestön oikeudelle hyötyä Länsi-Saharan alueen lähivesien luonnonvaroista.

156. Itsemääräämisoikeudesta, joka sitoo unionia, kun se hoitaa suhteitaan Marokon kuningaskuntaan, Länsi-Saharan alueen osalta, seuraa, että Länsi-Saharan väestöllä on oikeus nauttia itsehallintoa vailla olevan Länsi-Saharan alueen luonnonvaroista, mukaan lukien sen lähivesien luonnonvaroista. [98]

157. Tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK unionin tuomioistuin ei kuitenkaan käsitellyt tätä itsemääräämisoikeuden ulottuvuutta. Näin ollen tämä kysymys ei tule esiin nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä.

158. Unionilla on kuitenkin velvollisuus varmistaa, että Länsi-Saharan väestö hyötyy sopimuksesta, jonka perusteella myönnetään kalastusmahdollisuuksia itsehallintoa vailla olevan Länsi-Saharan alueen lähivesillä, riippumatta siitä, että unioni on merioikeusyleissopimuksen osapuoli. [99]

159. Huomautan tästä, että Yhdistyneiden kansakuntien III merioikeuskonferenssin päätösasiakirjan liitteessä I olevassa III päätöslauselmassa, joka on siis erottamaton osa merioikeusyleissopimusta, olevan 1 kappaleen a kohdassa todetaan, että ”ottaen erityisesti huomioon sellaisten kansojen, jotka eivät ole vielä saavuttaneet täyttä itsenäisyyttä tai muunlaista itsehallintoa, jonka Yhdistyneet [k]ansakunnat tunnustaa, tai siirtomaavallan alaisuudessa olevien alueiden edut ja tarpeet, [merioikeusyleissopimuksessa] tarkoitettuihin oikeuksiin tai etuihin liittyviä määräyksiä sovelletaan tämän alueen väestön hyväksi sen hyvinvoinnin ja kehityksen edistämiseksi”.

98 Ks. minun ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario, 190–192 kohta. Ks. myös yleisesityksenä Wrange, P., ”Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara”, *Israel Law Review*, nide 52(1), 2019, s. 3 ja Kassoti, E., ”The Empire Strikes Back: The Council Decision Amending Protocols 1 and 4 to the EU-Morocco Association Agreement”, *European Papers*, nide 4(1), 2019, s. 313–316 kohta. Samoin 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 Unioni (silloinen yhteisö) hyväksyi Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS) vuonna 1998. Ks. 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 23.3.1998 tehty neuvoston päätös 98/392/EY (EYVL 1998, L 179, s. 1).

160. Merioikeusyleissopimukseen perustuvien unionin kansainvälisten velvoitteiden vuoksi kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus ja täytäntöönpanopöytäkirja on – sikäli kuin kyseisistä unionin toimista seuraa, että unionin aluksilla on pääsy kyseisille vesille – näin ollen pantava täytäntöön siten, että Länsi-Saharan väestö hyötyy niistä, tarkoituksessa edistää kyseisen väestön hyvinvointia ja kehitystä. [100]

161. Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että kestävää kalastusta koskevassa kumppanuussopimuksessa ja täytäntöönpanopöytäkirjassa edellytetään kylläkin, että unionin Marokon kuningaskunnalle maksaman hyvityksen sosioekonomiset hyödyt ”jakautuvat maantieteellisesti ja sosiaalisesti tasaisesti”.

162. Kuten unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin lähinnä toteaa valituksenalaisen tuomionsa 316 kohdassa – eikä tätä ole aineellisesti kiistetty –, kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen tai täytäntöönpanopöytäkirjan määräyksistä tai kirjeenvaihdossa esitetystä ei ilmene, miten ”taloudellisen korvauksen tasaista maantieteellistä ja sosiaalista jakautumista koskevaa periaatetta sovellettaisiin eri tavoin Länsi-Saharan alueella ja – – Marokon alueella”.

163. Mielestäni sen varmistaminen, että Länsi-Saharan väestöltä ei viedä sen oikeutettuja oikeuksia alueensa luonnonvaroihin, edellyttäisi muun muassa, että ainoastaan Länsi-Saharan alueen väestö hyötyy alueensa luonnonvarojen hyödyntämisen perusteella saatavista tuloista.

164. Pidän mahdollisena sitä, että unionin toimielimet olisivat voineet poistaa epävarmuuden siitä, onko unioni noudattanut kyseistä vaatimusta, esittämällä ”menetelmän” ja/tai ”jakoperusteen”, jotka Marokon kuningaskunnalla on ollut velvollisuus esittää sekakomitealle täytäntöönpanopöytäkirjan nojalla (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta).

165. Oikeudenkäyntiasiakirjoissa ei kuitenkaan ole mitään tietoja tästä. [101]

166. Vastaavasti on hyvinkin mahdollista, että unionin Länsi-Saharan lähivesien luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä koskevat velvollisuudet voitaisiin täyttää – jopa esittämättä tällaista menetelmää ja jakoperustetta – esittämällä riittävät todisteet siitä, että sekakomitea valvoo tiukasti (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta) sitä, miten hyvitys, jonka unioni maksaa laivastonsa pääsystä Länsi-Saharan alueen lähivesille ja niiden hyödyntämisestä, jaetaan. [102]

[100] Ks. vastaavasti myös oikeudellisen neuvonantajan, oikeudellisten asioiden apulaispääsihteerin 29.1.2002 päivätty kirje turvallisuusneuvoston presidentille (S/2002/161), 22 kappale. Samoin Kenny, J. K., ”Resolution III of the 1982 Convention on the Law of the Sea and the Timor Gap Treaty”, *Washington International Law Review*, nide 2(1), 1993, s. 147 (jossa todetaan, että III päätöslauselman valmisteluasiakirjoissa ”ilmaistaan selvästi kyseisen päätöslauselman taustalla vaikuttava perusperiaate: itsehallintoa vailla olevien alueiden väestöjen on tarkoitus hyötyä alueidensa luonnonvaroista”).

[101] En myöskään ole saanut kyseisiä tietoja neuvoston asiakirjarekisteristä. Ainoa julkisesti saatavilla oleva tieto ilmenee vuoden 2023 loppuarvioinnista, joka on komission tilaama oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältymätön raportti ja jossa nähtävästi todetaan, että sekakomitealle on toimitettu jakoperuste ja sen mukaisen varojen jakamisen perusteella unionin laivaston pääsystä maksettava hyvitys riippui ”saaliin maantieteellisestä jakautumisesta” (ks. vuoden 2023 loppuarviointi, s. 38). Vuoden 2023 loppuarvioinnissa kyseistä toteamusta tuetaan toteamalla, että 95 prosenttia kalastusalueelle pääsyn perusteella saaduista tuotoista ja 99 prosenttia pääsymaksuista jaettiin Länsi-Saharan alueelle (ks. s. 38), mitä sekakomitea pitää oikeudenmukaisena (ks. vuoden 2023 loppuarviointi, s. v, 33 kohta). Pidän mahdollisena, että jos unionin toimielimet osoittaisivat kyseiset luvut oikeiksi, en enää epäilisi sitä, että Länsi-Saharan väestön luonnonvarojen hyödyntämisestä maksettava hyvitys on asianmukainen; kun asiasta ei kuitenkaan ole esitetty enemmän tietoja tai käyty enemmän keskustelua unionin tuomioistuimessa, en voi ottaa kantaa siihen, onko vuoden 2023 loppuarvioinnissa esitetty päätelmä perusteltu.

[102] Yhdyn sinänsä lähtökohtaisesti komission toteamukseen, jonka mukaan kompromissin tekemiseen viittaavaa kielenkäyttö, jonka tuloksena olisi päätöslauselman 2554 (XXIV) ja III päätöslauselman 1 kappaleen a kohdan mukainen lopputulos, voitaisiin hyväksyä, kun arvioidaan, onko unioni noudattanut velvollisuuksiaan kunnioittaa Länsi-Saharan väestön oikeutettuja oikeuksia alueensa luonnonvaroihin.

167. Oikeudenkäyntiasiakirjoissa ei kuitenkaan ole tietoja myöskään siitä, onko sekakomitea jotenkin käyttänyt valvontavaltaansa, ja jos on, miten se on valvonut sopimuksessa edellytettyä hyvityksen jakamista.

168. Edellä esitetyistä syistä katson, että kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus ja täytäntöönpanopöytäkirja eivät täytä vaatimusta, jonka mukaan Länsi-Saharan aluetta on kohdeltava omana ja erillisenä alueena Marokon kuningaskunnan alueeseen nähden.

169. Koska kyseinen velvollisuus ilmenee tuomiosta neuvosto v. Front Polisario ja tuomiosta Western Sahara Campaign UK, Front Polisarion ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä kolmas kanneperuste on hyväksyttävä ja riidanalainen päätös on kumottava tällä perusteella.

170. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää komission ja neuvoston esittämät valitukset ja pysyttää valituksenalaisen tuomion, tosin eri perusteluin.

IV Seuraukset

171. SEUT 264 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että tarpeellisiksi katsomissaan tapauksissa unionin tuomioistuin toteaa, miltä osin mitättömäksi julistetun säädöksen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä.

172. Koska täytäntöönpanopöytäkirjan voimassaolo päättyi heinäkuussa 2023, unionin alukset eivät voi tällä hetkellä harjoittaa kalastustoimintaa Länsi-Saharan alueen lähivesillä. Tämä vahvistettiin myös istunnossa.

173. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin todennut, ”riidanalaisen päätöksen kumoaminen välittömin vaikutuksin voisi aiheuttaa vakavia seurauksia unionin ulkoisessa toiminnassa ja vaarantaa sen tekemien kansainvälisten sitoumusten, jotka sitovat toimielimiä ja jäsenvaltioita, oikeusvarmuuden”. [103]

174. En myöskään pidä mahdottomana, että riidanalaisen päätöksen kumoamisella välittömin vaikutuksin voisi olla vakavia kielteisiä vaikutuksia hyvin monissa oikeussuhteissa, jotka on solmittu vilpittömin mielin.

175. Jos unionin tuomioistuin siis päättää noudattaa ratkaisuehdotustani, ehdotan, että riidanalaisen päätöksen vaikutukset pidetään voimassa kohtuullisen ajanjakson ja enintään kahden vuoden ajan käsiteltävässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivästä lukien, jotta unioni voi tehdä tarvittavat muutokset kestävää kalastusta koskevaan kumppanuussopimukseen Marokon kuningaskunnan kanssa.

V Ratkaisuehdotus

176. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää komission ja neuvoston esittämät valitukset.

[103] Valituksenalaisen tuomion 368 kohta.