Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ĆAPETA
od 21. ožujka 2024.[1]

Spojeni predmeti C-778/21 P i C-798/21 P

Europska komisija
protiv
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Vijeća Europske unije (C-778/21 P)
i
Vijeće Europske unije
protiv

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

„Žalba – Sporazum o pridruživanju između EU-a i Maroka – Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu – Područje primjene – Presuda od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) – ‚Pristanak' naroda Zapadne Sahare – Načelo relativnog učinka ugovorâ – Pravo na samoodređenje"

I. Uvod

1. Može li Europska unija sklopiti s Kraljevinom Marokom sporazum o partnerstvu u ribarstvu koji obuhvaća i vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare? Ako može, koje obveze Europska unija ima u odnosu na narod tog područja?

2. Ta se pitanja javljaju u kontekstu žalbi protiv presude od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-344/19 i T-356/19, EU:T:2021:640)[2], u kojoj je Opći sud zaključio da Europska unija nije poštovala pravila međunarodnog običajnog prava koja je Sud u presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK tumačio tako da su obvezujuća za Europsku uniju[3]. Slijedom toga,

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Presuda od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-344/19 i T-356/19, EU:T:2021:640) (daljnjem tekstu: pobijana presuda)

[3] Odnosno u presudama od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) (u daljnjem tekstu: presuda Vijeće/Front Polisario) i od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) (u daljnjem tekstu: presuda Western Sahara Campaign UK)

Opći sud poništio je[4] Odluku (EU) 2019/441[5], kojom je odobreno sklapanje Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu[6], njegova Protokola o provedbi[7] i razmjene pisama[8]. Vijeće i Komisija sada su Sudu podnijeli žalbe protiv te presude.

3. Ove žalbe treba tumačiti s obzirom na niz usporednih žalbi kojima se dovodi u pitanje valjanost odluke Vijeća kojom se odobravaju izmjene Sporazuma o pridruživanju[9] radi proširenja carinskih povlastica na proizvode podrijetlom s područja Zapadne Sahare, kao i s obzirom na zahtjev za prethodnu odluku u okviru kojeg se traže smjernice o pravilnom označivanju zemlje podrijetla na proizvodima podrijetlom s područja Zapadne Sahare. Danas iznosim mišljenja u svim tim predmetima[10].

4. Kao što to objašnjavam i u svojem usporednom mišljenju u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario koje danas iznosim, neprestana borba za samoodređenjem naroda Zapadne Sahare predstavlja očit neuspjeh političkog procesa koji predvodi UN za koji su prijeko potrebna praktična rješenja.

II. Okolnosti spora

A. Kratka povijest pitanja Zapadne Sahare

5. U točkama 8. do 28. svojeg usporednog mišljenja u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario detaljnije objašnjavam povijesnu pozadinu pitanja Zapadne Sahare i poteškoće s kojima se suočava narod tog područja prilikom ostvarivanja svojeg prava na samoodređenje.

6. Za potrebe ovog postupka treba ponoviti ili dodati sljedeće činjenice.

7. U 19. stoljeću Zapadnu Saharu kolonizirala je Kraljevina Španjolska.

8. To su područje u okviru dekolonizacije Ujedinjeni narodi 1963. uvrstili na popis nesamoupravnih područja[11].

4 Vidjeti pobijanu presudu t. 364. i 365.

5 Odluka (EU) 2019/441 o sklapanju Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka, njegova Protokola o provedbi i razmjene pisama koja je priložena Sporazumu (SL 2019., L 77, str. 4.; u daljnjem tekstu: sporna odluka)

6 Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka (SL 2019., L 77, str. 8.; u daljnjem tekstu: Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu)

7 Protokol o provedbi Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka (SL 2019., L 77, str. 18.; u daljnjem tekstu: Protokol o provedbi)

8 Razmjena pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka koja je priložena Sporazumu o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka (SL 2019., L 77, str. 53.) (u daljnjem tekstu: razmjena pisama)

9 Euro-mediteranski sporazum o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroko, s druge strane (SL 2000., L 70, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 26., str. 4.)

10 Vidjeti moje mišljenje od 21. ožujka 2024. u spojenim predmetima C-779/21 P i C-799/21 P Komisija i Vijeće/Front Polisario (u daljnjem tekstu: Komisija i Vijeće/Front Polisario) i moje mišljenje od 21. ožujka 2024. u predmetu C-399/22 Confédération paysanne (Dinje i rajčice iz Zapadne Sahare).

11 Ujedinjeni narodi, Izvješće Odbora za informacije o nesamoupravnim područjima, dodatak br. 14 (A/5514) (1963.), Prilog III. „Popis nesamoupravnih područja na temelju glave XI. Povelje na 31. prosinca 1962., razvrstanih po zemljopisnim regijama”

9. Opća skupština UN-a potvrdila je 1966. pravo naroda Zapadne Sahare na samoodređenje i pozvala Španjolsku da omogući i organizira ostvarivanje tog prava [12], što je Španjolska odlučila učiniti referendumom. Taj referendum nikad nije održan.

10. Opća skupština UN-a donijela je 1969. Rezoluciju 2554 (XXIV) [13]. Tom se rezolucijom „ponovno potvrđuje neotuđivo pravo naroda s ovisnih područja na samoodređenje, nezavisnost i uživanje prirodnih resursa na svojim područjima kao i pravo raspolaganja tim resursima u svojem najboljem interesu s obzirom na osmi stavak preambule Rezolucije 1514 (XV) Opće skupštine" te se od „upravnih vlasti i država o kojima je riječ, čija su društva i državljani uključeni u takve aktivnosti, traži da poduzmu hitne mjere kako bi se okončale sve prakse kojima se iskorištavaju područja i narodi koji su pod kolonijalnom vlasti".

11. Status Zapadne Sahare kao nesamoupravnog područja i pravo njezina naroda na samoodređenje potvrdio je Međunarodni sud u svojem savjetodavnom mišljenju o Zapadnoj Sahari [14].

12. Kraljevina Maroko smatra da područje Zapadne Sahare čini dio njezina suverenog državnog područja, uključujući vode koje se nalaze uz to područje.

13. Španjolska, Kraljevina Maroko i Islamska Republika Mauritanija potpisale su 1975. Deklaraciju o načelima o Zapadnoj Sahari (poznata i kao sporazumi iz Madrida) [15], kojom je područje Zapadne Sahare podijeljeno između dviju potonjih država [16]. Ubrzo nakon toga marokanska je vojska u siječnju 1976. ušla na područje Zapadne Sahare.

14. U skladu s diplomatskom depešom Sjedinjenih Američkih Država iz 1975. koju je uputio ministar vanjskih poslova H. Kissinger, Španjolska je, kao dio pregovora o sporazumima iz Madrida, u zamjenu za svoje povlačenje s tog područja, trebala ostvariti „prava na ribolov u vodama […] Sahare i 35 % španjolskog udjela u rudnicima fosfatne rude" [17].

12 Rezolucija 2229 (XXI) Opće skupštine UN-a od 20. prosinca 1966., *Pitanje područja Ifni i španjolske Sahare*

13 Rezolucija 2554 (XXIV) Opće Skupštine UN-a od 12. prosinca 1966., *Aktivnosti inozemnih gospodarskih i drugih interesa koje sprečavaju primjenu Deklaracije o davanju nezavisnosti zemljama i narodima pod kolonijalnom upravom u Južnoj Rodeziji i Namibiji i na drugim područjima pod upravom Portugala te na svim drugim područjima pod kolonijalnom upravom i napore za uklanjanje kolonijalizma, aparthejda i rasne diskriminacije u Južnoj Africi*

14 Savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sahari (Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12.)

15 Vidjeti Zbirku međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 988., str. 259.

16 Osporava se pravna snaga sporazuma iz Madrida; vidjeti primjerice Simon, S. „Western Sahara", u Walter, C., von Ungern-Sternberg, A. i Abushov, K (ur.)., *Self-determination and secession in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014., str. 260. (u kojem on postavlja pitanje može li se sporazumima iz Madrida, unatoč tomu što su u tajništvu UN-a registrirani kao ugovor, izričito prenijeti suverenitet, „s obzirom na to da Španjolska nije imala pravo ustupiti područje koje pripada narodu tog područja". Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, t. 161. i 162.) (u kojem on objašnjava da je nedostatak konsenzusa na razini Opće skupštine UN-a u pogledu toga kako je trebalo tumačiti sporazume iz Madrida doveo do donošenja dviju rezolucija različitog sadržaja, od kojih se u jednoj uopće ne navodi taj sporazum te se prema Kraljevini Španjolskoj i dalje postupa kao prema „upravnoj vlasti", dok se u drugoj ne upućuje na upravnu vlast, nego na „privremenu upravu").

17 Vidjeti depešu 1975STATE276309 od 21. studenoga 1975. ministra vanjskih poslova H. Kissingera Stalnoj misiji Sjedinjenih Američkih Država pri UN-u, koja se navodi u mišljenju nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, bilješka 121.). U svojem mišljenju nezavisni odvjetnik M. Wathelet objašnjava i da su „španjolsko, marokansko i mauretansko izaslanstvo utvrdili […] priznanje prava na ribolov u vodama koje graniče sa Zapadnom Saharom u korist 800 španjolskih brodova na razdoblje od 20 godina pod istim uvjetima koji su postojali 14. studenoga 1975.". *Ibidem*, bilješka 118.

15. Španjolska je 26. veljače 1976. obavijestila glavnog tajnika UN-a da je okončala svoju prisutnost u Zapadnoj Sahari te se odrekla svojeg položaja kao upravne vlasti na temelju članka 73. Povelje UN-a [18].

16. Europska ekonomska zajednica preuzela je 1985. odgovornost za postojeće sporazume o ribarstvu koje su Španjolska i Portugal sklopili s Kraljevinom Marokom, nakon što su pristupili (tadašnjoj) Zajednici [19].

17. Europska (ekonomska) zajednica sklopila je 1988., 1992. i 2006. vlastite sporazume o sektoru ribarstva s Kraljevinom Marokom [20].

18. Područje primjene tih sporazuma obuhvaća „državno područje Maroka i vode pod marokanskom jurisdikcijom” [21], pri čemu se ne pojašnjava izričito granica obuhvaćenog morskog područja.

19. Ključan dio svih tih sporazuma bilo je plaćanje financijskih doprinosa Kraljevini Maroku, djelomično u zamjenu za to da njegova tijela izdaju dozvole ribarskim plovilima Unije [22].

20. U zasebnim protokolima, koji su bili valjani tijekom razdoblja od četiri godine i činili sastavni dio tih sporazuma, dodatno su se utvrdile ribolovne mogućnosti dodijeljene ribarskim plovilima Unije, njihovo trajanje i uvjeti njihova korištenja [23].

21. Posljednji protokol u kojem se utvrđuju ribolovne mogućnosti i financijski doprinosi (odnosno Protokol o provedbi iz 2013.) [24], koji je bio priložen Sporazumu o ribarstvu iz 2006., istekao je 14. srpnja 2018. [25].

[18] Ta je odredba dio glave XI. Povelje UN-a, koja se odnosi na nesamoupravna područja. Njome se zahtijeva da članovi UN-a „koji su odgovorni ili preuzmu odgovornost za upravljanje područjima kojih pučanstvo još nije postiglo punu mjeru samouprave”, među ostalim, „razvijaju samoupravu [tog pučanstva], vodeći računa o političkim težnjama tog pučanstva i potpomažući ih u postepenom razvijanju njihovih slobodnih političkih ustanova”.

[19] Odluka Vijeća 87/442/EEZ od 13. kolovoza 1987. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama o sporazumima o ribarstvu između Europske ekonomske zajednice i Kraljevine Maroka, koji se privremeno primjenjivao od 1. kolovoza do 31. prosinca 1987. (SL 1987., L 232, str. 18.) i Sporazum u obliku razmjene pisama o sporazumima o ribarstvu između Europske ekonomske zajednice i Kraljevine Maroka, koji se privremeno primjenjivao od 1. kolovoza do 31. prosinca 1987. (SL 1987., L 232, str. 19.) (u kojem se navodi da, s obzirom na pristupanje Španjolske i Portugala, te do sklapanja sporazuma o ribarstvu između Maroka i EEZ-a, „Maroko predlaže Zajednici da se ribolovne mogućnosti dodijeljene u skladu sa Sporazumom o ribarstvu između Maroka i Španjolske od 1. kolovoza 1983. produlje do kraja prosinca 1987.”). Vidjeti i članke 354. i 355. Akta o uvjetima pristupanja Kraljevine Španjolske i Portugalske Republike i prilagodbama Ugovorâ (SL 1985., L 302, str. 23.).

[20] Vidjeti Sporazum o odnosima u području morskog ribolova između Europske ekonomske zajednice i Kraljevine Maroka (SL 1988., L 99, str. 49.; u daljnjem tekstu: Sporazum iz 1988.), Sporazum o odnosima u području morskog ribolova između Europske ekonomske zajednice i Kraljevine Maroka (SL 1992., L 407, str. 3.; u daljnjem tekstu: Sporazum iz 1992.) i Sporazum o partnerstvu u ribarstvu između Europske zajednice i Kraljevine Maroka (SL 2006., L 141, str. 4.; u daljnjem tekstu: Sporazum o ribarstvu iz 2006.).

[21] Vidjeti članak 1. Sporazuma iz 1988., članak 1. Sporazuma iz 1992. i članak 11. Sporazuma o ribarstvu iz 2006.

[22] Vidjeti članak 2. stavak 2. i članak 6. Sporazuma iz 1988., članak 2. stavak 2. i članak 7. Sporazuma iz 1992. i članke 6. i 7. Sporazuma o ribarstvu iz 2006.

[23] U člancima 5. i 7. Sporazuma iz 1988. i Protokolu br. 1 utvrđuju se ribolovne mogućnosti koje dodjeljuje Maroko i naknada koju dodjeljuje Zajednica za razdoblje od 1. ožujka 1988. do 29. veljače 1992. (SL 1988., L 99, str. 61.); u člancima 7. i 9. Sporazuma iz 1992. i Protokolu utvrđuju se ribolovne mogućnosti, financijska naknada i financijski doprinosi koje dodjeljuje Zajednica (SL 1992., L 407, str. 15.) i u člancima 5. do 7. Sporazuma o ribarstvu iz 2006. i Protokolu utvrđuju se ribolovne mogućnosti i financijski doprinosi koji se predviđaju Sporazumom o partnerstvu u ribarstvu između Europske zajednice i Kraljevine Maroka (SL 2006., L 141, str. 9.).

[24] Protokol između Europske unije i Kraljevine Maroka o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti i financijskog doprinosa predviđenih u Sporazumu o partnerstvu u ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka (SL 2013., L 328, str. 2.; u daljnjem tekstu: Protokol o provedbi iz 2013.)

[25] Sporna odluka, uvodna izjava 2. Vidjeti u tom smislu i pobijanu presudu, t. 29.

22. Primjenjivost Sporazuma o ribarstvu iz 2006. i Protokola o provedbi iz 2013. na vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare dovedena je u pitanje presudom Suda u predmetu Western Sahara Campaign UK.

B. Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu

1. Postupovni kontekst

23. Sud je 2018. odlučio da Sporazum o ribarstvu iz 2006. ne obuhvaća područje Zapadne Sahare ili vode koje se nalaze uz njega jer se pojmovi „državno područje Kraljevine Maroka" i „vode koje su pod njezinim suverenitetom ili jurisdikcijom" ne mogu odnositi na nesamoupravno područje Zapadne Sahare [26]. Slično tomu, kad je riječ o Protokolu o provedbi iz 2013., Sud je zaključio da pojam „marokanska ribolovna zona" ne obuhvaća vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare [27].

24. U tom je smislu Sud uskladio tumačenje tih pojmova s tumačenjem sličnih pojmova o kojima je riječ u njegovoj presudi Vijeće/Front Polisario. Sud je u toj presudi zaključio da se pojam „državno područje Kraljevine Maroka" ne može tumačiti tako da se primjenjuje na područje Zapadne Sahare [28].

25. Nakon presude Suda u predmetu Western Sahara Campaign UK, odlukom od 16. travnja 2018. [29], „Vijeće je […] ovlastilo Komisiju da započne pregovore s Kraljevinom Marokom s ciljem izmjene Sporazuma i postizanja dogovora o novom Protokolu o provedbi" [30].

26. Europska unija i Kraljevina Maroko potpisale su 14. siječnja 2019. Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu, Protokol o provedbi i razmjenu pisama, koji su dio tog sporazuma [31].

27. U razmjeni pisama u bitnome se navodi da Europska unija i Kraljevina Maroko „ističu svoju podršku procesu Ujedinjenih naroda i nastojanjima Glavnog tajnika za postizanjem konačnog političkog rješenja, u skladu s načelima i ciljevima Povelje [UN-a] i na temelju rezolucija Vijeća sigurnosti".

28. U razmjeni pisama navodi se i da se „Sporazum o ribarstvu sklapa […] ne dovodeći u pitanje sljedeća stajališta", koja za Europsku uniju podrazumijevaju da se u pogledu „status[a] nesamoupravnog područja Zapadne Sahare, čije su vode obuhvaćene ribolovnom zonom definiranom u članku 1. točki (h) Sporazuma o ribarstvu i njegovu pravu na samoodređenje, […] upućivanjem na marokanske zakone i propise u Sporazumu o ribarstvu ne dovodi u pitanje njezino stajalište", a za Kraljevinu Maroko podrazumijevaju da je „regija Sahare sastavni […] dio njezina nacionalnog područja i u njezinu potpunom suverenitetu kao i ostatak nacionalnog područja".

26 Vidjeti u tom smislu presudu Western Sahara Campaign UK, t. 62. do 64., 69. i 73.

27 Vidjeti presudu Western Sahara Campaign UK, t. 79.

28 Vidjeti presudu Simpson Western Sahara Campaign UK, t. 61. i 62.

29 Vidjeti dokument Vijeća 9716/17 – Ishod sastanka Vijeća, 3544. sastanak Vijeća, Vijeće za konkurentnost (unutarnje tržište, industrija, istraživanje i svemir), str. 22.

30 Sporna odluka, uvodna izjava 6.

31 Vidjeti članak 16. Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu.

29. Spornom odlukom od 4. ožujka 2019. Vijeće je u ime Europske unije odobrilo Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu, Protokol o provedbi i razmjenu pisama. Uvodne izjave 3., 5., 7. do 9. i 11. te odluke glase kako slijedi:

„(3) U svojoj presudi u predmetu C-266/16, odgovarajući na zahtjev za prethodnu odluku o valjanosti i tumačenju Sporazuma i njegova Protokola o provedbi, Sud je utvrdio da se ni Sporazum ni njegov Protokol o provedbi ne primjenjuju na vode uz područje Zapadne Sahare.

[…]

(5) Flote Unije trebale bi moći nastaviti s ribolovnim aktivnostima kojima se bave od stupanja na snagu Sporazuma, a područje primjene Sporazuma trebalo bi utvrditi tako da uključuje vode uz područje Zapadne Sahare. Nadalje, nastavljanje partnerstva u ribarstvu izuzetno je bitno kako bi to područje i dalje ostvarivalo korist od sektorske potpore predviđene u okviru Sporazuma, uz poštovanje prava Unije i međunarodnog prava, među ostalim ljudskih prava, te u korist dotičnog stanovništva.

[…]

(7) Cilj je Sporazuma o ribarstvu Uniji i Kraljevini Maroku omogućiti tješnju suradnju u promicanju politike održivog ribarstva i odgovornog iskorištavanja ribolovnih resursa u ribolovnoj zoni utvrđenoj u Sporazumu o ribarstvu te podržavanju nastojanja Kraljevine Maroka za razvoj sektora ribarstva i plavoga gospodarstva. Sporazumom o ribarstvu se stoga doprinosi ostvarenju ciljeva Unije na temelju članka 21. Ugovora o Europskoj uniji.

(8) Komisija je procijenila mogući učinak Sporazuma o ribarstvu na održivi razvoj, posebno u pogledu koristi za dotično stanovništvo i iskorištavanje prirodnih resursa dotičnih područja.

(9) U skladu s tom procjenom ocjenjuje se da bi Sporazum o ribarstvu trebao biti iznimno koristan za dotično stanovništvo zbog pozitivnog socioekonomskog učinka na to stanovništvo, posebno u odnosu na zapošljavanje i ulaganja, i zbog svojeg učinka na razvoj sektora ribarstva i prerade ribe.

[…]

(11) S obzirom na razmatranja iznesena u presudi Suda, Komisija je zajedno s Europskom službom za vanjsko djelovanje [(u daljnjem tekstu: ESVD)] poduzela sve razumne i u trenutačnom kontekstu izvedive mjere kako bi se dotično stanovništvo uključilo na odgovarajući način i osigurao njihov pristanak. U Zapadnoj Sahari i u Kraljevini Maroku provedena su opsežna savjetovanja, a socioekonomski i politički akteri koji su sudjelovali u savjetovanjima jasno su se založili za sklapanje Sporazuma o ribarstvu. Međutim, pokret Polisario Front i neke druge stranke nisu pristali sudjelovati u procesu savjetovanja.”

2. Područje primjene

30. Područje primjene Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu utvrđeno je u njegovu članku 14. U skladu s tom odredbom, „[o]vaj Sporazum primjenjuje se na područja na kojima se primjenjuju Ugovor o osnivanju Europske unije i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, s jedne strane, i zakoni i propisi iz članka 6. stavka 1. ovog Sporazuma, s druge strane”.

31. U članku 6. stavku 1. tog sporazuma objašnjava se pak da su „plovila Unije koja djeluju u ribolovnoj zoni dužna […] poštovati marokanske zakone i propise koji se primjenjuju na ribolovne aktivnosti u toj zoni, osim ako je ovim Sporazumom određeno drukčije” [32].

32. Pojam „ribolovna zona” definiran je u članku 1. točki (h) Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu na sljedeći način: „vode istočnog dijela središnjeg Atlantika koje se nalaze između paralela 35° 47' 18'' S i 20° 46' 13'' S, uključujući vode uz Zapadnu Saharu[[33]], što obuhvaća sve zone upravljanja; ta definicija neće imati utjecaja na eventualne pregovore o razgraničenju pomorskih zona obalnih država koje graniče s ribolovnom zonom i općenito na prava trećih država”.

33. Prema mišljenju Općeg suda, granica između Zapadne Sahare i Kraljevine Maroka nalazi se na paraleli 27°42’S (Pointe Stafford) [34].

34. Slijedom toga, „zemljopisne koordinate koje su […] navedene [među ostalim, u članku 1. točki (h) Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu] obuhvaćaju vode pod suverenitetom ili jurisdikcijom Kraljevine Maroka i vode koje se nalaze uz Zapadnu Saharu” [35].

3. Financijska naknada

35. Na temelju Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu, Europska unija pristaje na plaćanje financijskog doprinosa Kraljevini Maroku.

36. Ukupan iznos tih doprinosa iznosi 208 700 000 eura za razdoblje valjanosti Protokola o provedbi [36], odnosno od 18. srpnja 2019. do 17. srpnja 2023. [37].

37. Taj doprinos uključuje „(a) financijsku naknadu koju dodjeljuje Unija, a koja se odnosi na pristup plovila Unije ribolovnoj zoni; (b) pristojbe koje plaćaju vlasnici plovila Unije; (c) sektorsku potporu koju dodjeljuje Unija za provedbu politike održivog ribarstva i upravljanja oceanima i koja podliježe godišnjim i višegodišnjim programima” [38].

38. Kraljevina Maroko pak na financijski doprinos i pristojbe za vlasnike plovila primjenjuje „pravedn[u] geografsk[u] i socijaln[u] raspodjel[u] socioekonomskih koristi kojom se omogućuje ostvarivanje koristi za dotično stanovništvo” [39].

32 Članak 2. Protokola o provedbi povezan je s područjem primjene time što se u njemu navodi da je „[c]ilj […] ovog Protokola provedba odredaba Sporazuma o ribarstvu posebice utvrđivanjem uvjeta pristupa plovila Unije ribolovnoj zoni definiranoj u članku 1. točki (h) Sporazuma o ribarstvu te odredaba o provedbi [Sporazuma o] partnerstv[u] u održivom ribarstvu”.

33 Bilješka 1. glasi kako slijedi: „Regija Sahare, prema stajalištu Maroka”.

34 Pobijana presuda, t. 212.

35 Pobijana presuda, t. 111.

36 Vidjeti članak 4. Protokola o provedbi.

37 Vidjeti članak 16. Protokola o provedbi, tumačen u vezi s Informacijama o stupanju na snagu Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka, njegova Protokola o provedbi i razmjene pisama koja je priložena Sporazumu (SL 2019., L 195, str. 1.).

38 Članak 12. stavak 2. točka (c) Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu

39 Vidjeti članak 12. stavak 4. Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu i članak 6. stavak 1. Protokola o provedbi. Vidjeti i pobijanu presudu, t. 33.

39. Na sektorsku potporu primljenu od Europske unije ne primjenjuje se ta obveza raspodjele, ali ona „doprinosi razvoju i provedbi sektorske politike u okviru nacionalne strategije za razvoj sektora ribarstva” [40].

40. Kraljevina Maroko u tu svrhu treba dostaviti Zajedničkom odboru, koji se osniva Sporazumom o partnerstvu u održivom ribarstvu [41] i sastavljen je od predstavnika Kraljevine Maroka i Europske unije [42], „metodu za određivanje geografske i socijalne raspodjele [tih sredstava] te ključ za raspodjelu dodijeljenih iznosa” [43].

41. Različite sastavnice financijskog doprinosa koje treba isplaćivati marokanskim tijelima raspodjeljuju se pod nadzorom Zajedničkog odbora [44].

42. Naposljetku, Kraljevina Maroko ima obvezu izvješćivanja te njezina tijela trebaju dostaviti godišnje izvješće, kao i završno izvješće, prije isteka Protokola o provedbi [45].

4. Ribolovne mogućnosti i upravljanje njima

43. Ribolovne mogućnosti uređene su Protokolom o provedbi, koji se produljuje svake četiri godine.

44. Kao što sam to objasnila, protokol koji je potpisan prilikom sklapanja Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu istekao je 17. srpnja 2023. [46].

45. Do dana pisanja ovog mišljenja nije ispregovaran novi protokol između Europske unije i Kraljevine Maroka.

46. Kako bi mogla obavljati ribolovne aktivnosti u zoni obuhvaćenoj Sporazumom o partnerstvu u održivom ribarstvu, plovila Unije najprije trebaju ishoditi odobrenje za ribolov [47].

47. To se odobrenje dodjeljuje u zamjenu za plaćanje godišnje pristojbe za vlasnike plovila koja je opisana u točki 37. ovog mišljenja.

40 Vidjeti članak 7. stavak 1. Protokola o provedbi. To valja usporediti s uvodnom izjavom 5. sporne odluke, u kojoj se objašnjava da je „nastavljanje partnerstva u ribarstvu izuzetno […] bitno kako bi [područje Zapadne Sahare] i dalje ostvarivalo korist od sektorske potpore predviđene u okviru Sporazuma, […] u korist dotičnog stanovništva”.

41 Vidjeti članak 13. Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu. Kao što se to navodi u stavku 1. tog članka, taj je odbor sastavljen od predstavnika Europske unije i Kraljevine Maroka. Vidjeti i pobijanu presudu, t. 215.

42 Vidjeti članak 13. Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu i pobijanu presudu, t. 314.

43 Članak 6. stavak 2. Protokola o provedbi. Mogu samo pretpostaviti da je Kraljevina Maroko dostavila Zajedničkom odboru „metodu za određivanje geografske i socijalne raspodjele” i sam „ključ za raspodjelu” zato što nijedan od tih elemenata nije uložen u sudski spis u prvostupanjskom postupku ili u žalbenom postupku.

44 Vidjeti članak 4. stavak 2. i članke 6. do 8. Protokola o provedbi. Vidjeti i pobijanu presudu, t. 314. Ni sudski spis u prvostupanjskom postupku ni onaj u žalbenom postupku ne sadržavaju nijedan dokument koji se odnosi na nadzor ili postupak odlučivanja Zajedničkog odbora. U pobijanoj presudi Opći sud smatrao je da obveza raspodjele znači da se „stranke […] obvezuju osigurati da dotično stanovništvo, uključujući ono iz Zapadne Sahare, uživa te koristi razmjerno ribolovnim aktivnostima u zoni određenoj tim sporazumom, koje uključuju vode uz to područje, pri čemu nije predviđena iznimka od tog načela” (pobijana presuda, t. 213.).

45 Članak 6. stavci 4. i 5. Protokola o provedbi

46 Vidjeti članak 16. Protokola o provedbi.

47 Vidjeti članak 5. stavak 1. Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu i Prilog Protokolu o provedbi. Vidjeti i točku 209. pobijane presude u kojoj Opći sud objašnjava da je „[zadaća] Kraljevin[e] Marok[a] da odredi točne koordinate tih zona upravljanja i zone zabrane ribolova unutar njih, jer se gore navedenim tehničkim specifikacijama za ribolov utvrđuju samo krajnje granice navedenih zona upravljanja”.

48. Ta odobrenja izdaje Odjel za morsko ribarstvo Ministarstva poljoprivrede, morskog ribarstva, ruralnog razvoja, voda i šuma Kraljevine Maroka [48].

49. U skladu sa Sporazumom o partnerstvu u održivom ribarstvu, plovila Unije koja djeluju u „ribolovnoj zoni" mogu „lov[iti] samo višak dopuštenog ulova iz članka 62. stavaka 2. i 3. UNCLOS-a koji je utvrđen […] na temelju raspoloživih i relevantnih znanstvenih savjeta i relevantnih informacija […] o ukupnom ribolovnom naporu koji su sve flote koje djeluju u ribolovnoj zoni ostvarile u odnosu na dotične stokove" [49].

50. Vijeće i Komisija objasnili su na raspravi da u praksi to ograničenje utvrđuje Kraljevina Maroko, nakon što ocijeni ukupan ribolovni kapacitet lokalnih ribljih stokova, vlastiti nacionalni izlov i preostali dio koji se može održivo loviti [50].

51. U godišnjem izvješću Zajedničkog odbora iz 2021. [51] i završnoj evaluaciji iz 2023. [52] objašnjava se da su sve vrste stokova u „ribolovnoj zoni", osim dviju, bile u potpunosti iskorištene ili prekomjerno iskorištene [53]. Samo se za stokove rumenog zubačića (*Dentex macrophtalmus*) i srdele (*S. pilchardus*) smatralo da „nisu u potpunosti iskorišteni" [54].

C. Pobijana presuda

52. Front Polisario podnio je 10. i 12. lipnja 2019. tužbe za, među ostalim, poništenje sporne odluke.

53. Opći sud donio je 29. rujna 2021. pobijanu presudu kojom je poništio spornu odluku [55].

54. Kad je riječ o dopuštenosti tužbe, Opći sud odbio je dva glavna prigovora nedopuštenosti koje su Komisija i Vijeće istaknuli u pogledu stranačke sposobnosti Fronta Polisario za podnošenje tužbe i njegove aktivne procesne legitimacije u odnosu na spornu odluku [56].

55. Kad je riječ o meritumu tužbe, Opći sud odbio je prvi tužbeni razlog Fronta Polisario, koji se odnosio na navodnu nenadležnost Vijeća za donošenje sporne odluke [57].

48 Vidjeti članak 1. točku (j) Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu, tumačen u vezi s člankom 1. točkama 6. i 9. Protokola o provedbi.

49 Članak 3. stavak 4. Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu

50 Te su institucije objasnile i da će se oko 20 % tog viška raspodijeliti ribarskim plovilima Unije.

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 (dostupno na: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-03/report-jsc-morocco-2021_fr.pdf) (u daljnjem tekstu: godišnje izvješće iz 2021.)

52 Europska komisija, Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo, Defaux, V., Caillart, B., 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 (dostupno na: https://data.europa.eu/doi/10.2771/785958) (u daljnjem tekstu: završna evaluacija iz 2023.)

53 Vidjeti godišnje izvješće iz 2021., str. 15., 27. do 28., 37., 67., 91. do 93., i završnu evaluaciju iz 2023., str. 26. do 28. i 114. do 116.

54 Vidjeti godišnje izvješće iz 2021., str. 37., 86. i 90. i završnu evaluaciju iz 2023., str. 26. do 28. i 115. do 116.

55 Međutim, taj je sud također odlučio učinke sporne odluke održati na snazi najdulje do isteka roka iz članka 56. prvog stavka Statuta Suda odnosno, ako se u tom roku podnese žalba, do objave presude Suda. Pobijana presuda, t. 369.

56 Pobijana presuda, t. 132. do 159. i 171. do 268.

57 Pobijana presuda, t. 270. do 274.

56. Suprotno tomu, prihvatio je treći tužbeni razlog Fronta Polisario, koji se odnosio na obvezu Vijeća da postupa u skladu sa zahtjevima izvedenima iz sudske prakse koja se odnosi na pravo na samoodređenje i načelo relativnog učinka ugovorâ [58]. Opći sud nije ispitao druge tužbene razloge koje je istaknuo Front Polisario.

D. Postupak pred Sudom

57. Žalbama podnesenima 14. prosinca 2021. i 16. prosinca 2021. Komisija odnosno Vijeće zahtijevaju od Suda da u cijelosti ukine pobijanu presudu, da sam presudi o istaknutim pitanjima, da odbije tužbu u prvostupanjskom postupku i da Frontu Polisario naloži snošenje troškova. Podredno, te institucije zahtijevaju da Sud zadrži učinke sporne odluke u razdoblju od 12 mjeseci od dana objave svoje presude.

58. Takvo stajalište podupiru Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée i dr. te belgijska, španjolska, francuska, mađarska, portugalska i slovačka vlada.

59. Na raspravi, koja je održana 23. i 24. listopada 2023., usmena očitovanja iznijeli su Komisija, Vijeće, Front Polisario, Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée i dr. te belgijska, francuska, španjolska i mađarska vlada.

III. Analiza

A. Tumačenje međunarodnog prava

60. Ovim žalbama osporava se valjanost odluke Europske unije o sklapanju međunarodnog sporazuma s obzirom na pravila međunarodnog prava koja su obvezujuća za Europsku uniju, konkretnije s obzirom na dva načela međunarodnog običajnog prava, odnosno pravo na samoodređenje i načelo relativnog učinka ugovorâ [59].

61. U usporedbi s pravnim sustavom Unije ili pravnim sustavima njezinih država članica, međunarodno pravo manje je kompaktan i puno decentraliziraniji sustav u smislu određivanja ujednačenosti značenja pravila tog sustava.

[58] Pobijana presuda, t. 276. do 396.

[59] Sud je u presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK smatrao da je pravo samoodređenja načelo koje proizlazi iz običajnog prava navedeno u članku 1. Povelje UN-a i da je načelo relativnog učinka ugovorâ opće načelo međunarodnog prava koje je kodificirano u Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora, sklopljenoj u Beču 23. svibnja 1969. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1155., str. 331.) (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija), pri čemu su oba pravila obvezujuća za Europsku uniju. Vidjeti u tom smislu Vijeće/Front Polisario, t. 88. i Western Sahara Campaign UK, t. 63.

62. Iako međunarodno pravo ima vlastiti sustav pravnih izvora [60] i određena općeprihvaćena pravila o tumačenju [61], ne postoji jedan konačni tumač čija tumačenja obvezuju sve sudionike u sustavu [62].

63. U tom pogledu institucije Unije, uključujući sudove Unije, prilikom tumačenja sadržaja pravila međunarodnog običajnog prava koja su dio pravnog sustava Unije nisu ograničene različitim tumačenjima istog pravila koja su utvrdili drugi subjekti međunarodnog prava [63].

64. Međutim, Sud bi prilikom tumačenja značenja međunarodnog prava za potrebe pravnog poretka Unije trebao utvrditi je li na razini međunarodnog prava postignut određen stupanj konsenzusa o značenju konkretnog pravila. Prema mojem mišljenju, to proizlazi iz obveze Europske unije da doprinosi strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, kako je propisano člankom 3. stavkom 5. UEU-a.

65. Kao što institucije Unije nisu obvezane tumačenjem međunarodnog prava koje utvrde drugi subjekti tog pravnog poretka, tumačenje koje Sud utvrdi u pogledu pravila međunarodnog prava obvezujuće je samo unutar pravnog sustava Unije. Međutim, važno je da Sud prilikom pridavanja značenja pravilu međunarodnog prava ima na umu činjenicu da njegovo tumačenje utječe na međunarodno pravo i doprinosi stvaranju običaja i oblikovanju njegova značenja [64].

66. Prilikom tumačenja međunarodnog prava u okviru pravnog sustava Unije javlja se i pitanje odnosa između sudova Unije i političkih institucija Unije kad je riječ o tumačenju toga koje se obveze međunarodnim pravom nalažu Europskoj uniji.

67. Političke institucije Unije uživaju široku marginu prosudbe u vanjskoj politici Europske unije [65]. Odluka o sklapanju međunarodnog sporazuma s drugom državom, uključujući odluku da se primjena tog sporazuma potencijalno proširi na treće područje, dio je te prosudbe. Sud ne može dovesti u pitanje taj odabir.

60 U skladu s člankom 38. stavkom 1. Statuta Međunarodnog suda, izvore međunarodnog prava čine ugovori i konvencije, običaji, opća načela prava te sudske rješidbe i naučavanja. Vidjeti općenito i Shaw, M. N., International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2006., str. 69. i sljedeće.

61 U člancima 31. do 33. Bečke konvencije utvrđena su pravila za tumačenje međunarodnih ugovora. Neka od tih pravila mogu se smatrati kodifikacijom međunarodnog običajnog prava. Osim toga, međunarodnim običajnim pravom od tumača se zahtijeva da prvo utvrdi predstavlja li određeno pravilo običaj i da zatim njegovo značenje tumači u konkretnoj situaciji. U tu je svrhu potrebno uspostaviti praksu i *opinio juris* država. U okviru tog postupka običaji i dalje mogu poprimiti drukčije značenje u sustavu u kojem ne postoji jedan autoritativni tumač. O razlici između donošenja *odluke* da određeno pravilo predstavlja pravno pravilo međunarodnog običajnog prava i naknadnog *tumačenja* sadržaja tog pravila vidjeti Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle", u Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (ur.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023., str. 136.

62 U skladu s člankom 38. stavkom 1. točkom (d) Statuta Međunarodnog suda, sudske rješidbe, uključujući one tog suda, samo su pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravila međunarodnog prava.

63 Za primjere razlikovnih obrazaca između tumačenja međunarodnog prava vidjeti Roberts, A., „Patterns of difference and dominance", u Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017., str. 232. i sljedeće stranice.

64 Vidjeti u tom pogledu 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, sv. 12., 2013., str. 218. i Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law", u Lusa Bordin, F., Müller, A., i Pascual-Vives, F. (ur.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023., str. 74. i 75.

65 Vidjeti u tom pogledu presude od 21. prosinca 2016., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, t. 24.) i od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, t. 99.) (u kojima je Sud smatrao da institucije Unije u vođenju vanjskih odnosa raspolažu širokom marginom prosudbe pri političkom odlučivanju, što nužno podrazumijeva političke odabire).

68. Međutim, kad se donosi politička odluka u pogledu uspostave odnosa s trećom državom ili područjem, ne samo da je Sud nadležan preispitati ispunjavaju li vanjski odnosi koje je Europska unija uspostavila ustavne zahtjeve koje nalažu UEU i UFEU nego je to čak i dužan učiniti [66].

69. Kao što je to Sud objasnio u svojoj presudi Air Transport America, „Europska unija treba na temelju članka 3. stavka 5. UEU-a doprinositi strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava. Slijedom toga, pri donošenju akta dužna je poštovati međunarodno pravo u cjelini, uključujući međunarodno običajno pravo koje obvezuje institucije Europske unije” [67].

70. Od Suda se stoga u okviru njegove ustavne zadaće da osigura vladavinu prava u Europskoj uniji zahtijeva da ocijeni jesu li institucije Unije sklapanjem međunarodnog sporazuma povrijedile prava koja se pravilima međunarodnog običajnog prava dodjeljuju njegovim subjektima.

71. To znači da Sud treba tumačiti sadržaj relevantnih pravila običajnog prava. U situaciji u kojoj postoji jedinstven *opinio juris* o postojanju pravne obveze (kao što je obveza priznavanja prava nesamoupravnog područja na samoodređenje), ali ne i o njezinu konkretnom sadržaju, Sud se zbog diskrecijske ovlasti političkih institucija Unije u području vanjskih odnosa treba prikloniti tumačenju koje su odabrale institucije.

72. Moja analiza u ovim žalbama temeljit će se na prethodno navedenim značajkama međunarodnog prava.

B. Dopuštenost

1. Pravni interes

73. Kao što sam to objasnila u točkama 36. i 44. ovog mišljenja, Protokol o provedbi, kojim se uređuju uvjeti pristupa ribolovnim zonama koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare, istekao je 17. srpnja 2023. [68].

74. Ako ne postoji valjani protokol, Sporazumom o partnerstvu u održivom ribarstvu ne dopušta se plovilima Unije da pristupe „ribolovnoj zoni”.

75. To je i Komisija potvrdila na raspravi.

76. Znači li to da je Front Polisario izgubio pravni interes za nastavak tog postupka [69]?

77. Smatram da nije.

[66] Tako sam smatrala da se, čak ni u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, u kojem Sud ima ograničenu nadležnost, ne može isključiti njegova nadležnost da nadzire je li Unija svojim djelovanjem poštovala temeljna prava. Vidjeti u tom smislu moje mišljenje u spojenim predmetima KS i KD/Vijeće i dr. i Komisija/KS i KD (C-29/22 P do C-44/22 P, EU:C:2023:901, t. 115. do 120.). Taj je predmet još uvijek u tijeku pred Sudom.

[67] Vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 101.).

[68] Odnosno četiri godine nakon datuma stupanja na snagu Protokola o provedbi, to jest 18. srpnja 2019.; vidjeti informacije o stupanju na snagu Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka, njegova Protokola o provedbi i razmjene pisama koja je priložena Sporazumu (SL 2019., L 195, str. 1.).

[69] Prema ustaljenoj sudskoj praksi, predmet spora mora postojati dok Sud ne donese konačnu presudu, inače se postupak obustavlja, što pretpostavlja da tužba svojim rezultatom može biti korisna za stranku koja ju je podnijela (vidjeti u tu svrhu presudu od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 15. i navedenu sudsku praksu).

78. Front Polisario tvrdi da je postupanje Europske unije, prilikom sklapanja Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu s Kraljevinom Marokom, navodno bilo nevaljano.

79. Zbog toga što osporava spornu odluku, njegov prigovor nezakonitosti obuhvaća cijeli „paket" koji je dogovoren s Kraljevinom Marokom, odnosno Sporazum o partnerstvu u ribarstvu, Protokol o provedbi i razmjenu pisama, a ne samo njihove praktične učinke.

80. Slijedom toga, ove žalbe mogu dovesti do obveze Europske unije da ponovno pregovara o određenim dijelovima tog „paketa", uključujući prava na pristup ribolovu za ribarsku flotu Unije u vodama koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare, čiji su dijelovi pod kontrolom Fronta Polisario i za koje tvrdi da ih predstavlja.

81. Istek Protokola o provedbi stoga ne utječe na zadržavanje pravnog interesa Fronta Polisario u ovom predmetu.

82. U svakom slučaju, jasno je da s ustavnog gledišta temeljne izravne tužbe mogu dovesti do priznanja nezakonitosti postupanja Europske unije na međunarodnoj razini [70] i sprečavanja da se ta nezakonitost ponovi u budućnosti [71].

2. Aktivna procesna legitimacija i mogućnost pozivanja na međunarodno običajno pravo pred sudovima Unije

83. Kao što sam to zaključila u svojem usporednom mišljenju u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario, općenito se slažem sa zaključkom Općeg suda da Front Polisario ima pravnu sposobnost i aktivnu procesnu legitimaciju da pobija spornu odluku [72].

84. Ista se argumentacija može primijeniti na ove žalbe. Stoga upućujem na svoje argumente iznesene u tom mišljenju i predlažem Sudu da ispita meritum ovih žalbi.

85. Nadalje, kao i u svojem usporednom mišljenju, smatram da se Front Polisario u načelu može pozivati na pravila međunarodnog običajnog prava pred sudovima Unije. Kada su uvjeti aktivne procesne legitimacije ispunjeni, tužitelji koji podnose tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a mogu se pozivati na ta pravila međunarodnog prava koja su dovoljno jasna kako bi omogućila sudovima Unije da ispitaju valjanost akata institucija Unije. Stoga u ovom slučaju ništa ne sprečava Sud da izvršava svoju ovlast sudskog nadzora u pogledu usklađenosti sporne odluke s načelima međunarodnog običajnog prava na koja se poziva, u dijelu u kojem može dovoljno jasno tumačiti njihov sadržaj.

70 Vidjeti u tu svrhu presudu od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija (C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 78. i 79. i navedena sudska praksa) (u kojoj je Sud podsjetio na to da se zadržava pravni interes čak i kad akt više ne postoji ako tužba može dovesti do toga da se prizna navodno nezakonit akt institucija Unije).

71 Vidjeti, primjerice, presude od 6. ožujka 1979., Simmenthal/Komisija (92/78, EU:C:1979:53, t. 32.); od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisija (53/85, EU:C:1986:256, t. 21.) i od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija (C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 50.).

72 Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario, t. 68. do 91.

C. Meritum

86. Kao što to objašnjavam i u svojem usporednom mišljenju u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario, koje također iznosim danas [73], važno je da svoju analizu ovih izravnih tužbi započnem tako da naglasim ograničen doseg ovih žalbi.

87. Naime, Opći sud u pobijanoj je presudi ispitao samo prvi i treći tužbeni razlog koji je istaknuo Front Polisario, pri čemu je prvi tužbeni razlog odbio, a treći tužbeni razlog proglasio je osnovanim.

88. Stoga, čak i ako u ovom predmetu mogu postojati druga relevantna pitanja povezana s pravom samoodređenja, nadležnost Suda ograničena je samo na ispitivanje pitanja na koja se odnose presude Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK [74].

89. Zbog toga, kao prvo, trebam utvrditi koji je sadržaj Sud u tim presudama pripisao pravu na samoodređenje i načelu relativnog učinka ugovorâ (odjeljak C.1.). Kao drugo, iako je rasuđivanje u pobijanoj presudi u biti istovjetno onomu o kojem je riječ u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P), smatram da se mjerodavna pravila međunarodnog prava u ovim žalbama razlikuju od onih o kojima je riječ u skupinama usporednih žalbi, osobito u pogledu načina na koji su sporazumi o kojima je riječ strukturirani (odjeljak C.2.). Kao treće, zbog toga ću zaključiti da je Opći sud pogriješio time što je poništio Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu vodeći se istom logikom kao što je ona na kojoj se temelje žalbe u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P) (odjeljak C.3.). Kao četvrto, unatoč tom zaključku, predložit ću Sudu da potvrdi pobijanu presudu i time poništenje sporne odluke, iako na temelju drukčijih razloga (odjeljak C.4.). Naposljetku, objasnit ću da, iako to nije obuhvaćeno dosegom ovih žalbi, činjenica da se prema području Zapadne Sahare i vodama koje se nalaze uz to područje ne postupa kao prema zasebnima i različitima od državnog područja Kraljevine Maroka također ima utjecaj na pravo naroda Zapadne Sahare da ostvaruje korist od prirodnih resursa u vodama koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare (odjeljak C.5.).

1. Tumačenje presuda Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK

90. U točkama 96. do 115. svojeg usporednog mišljenja u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario detaljno analiziram presudu Suda Vijeće/Front Polisario.

91. Moji su glavni zaključci koji proizlaze iz te ocjene sljedeći.

92. Presuda Vijeće/Front Polisario donesena je povodom izravne tužbe protiv odluke Vijeća kojom se potvrđuje sklapanje Sporazuma o liberalizaciji trgovine iz 2012. [75], kojim se odobrava povlašteno tarifno postupanje za robu podrijetlom s „državnog područja Maroka”.

[73] Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario, t. 64.

[74] U prvostupanjskom postupku Front Polisario istaknuo je ukupno deset tužbenih razloga u potporu svojoj tužbi, pri čemu su samo prvi i treći tužbeni razlozi činili osnovu za pobijanu presudu. U preostalih osam tužbenih razloga također se ističu pitanja međunarodnog prava, kao što su poštovanje međunarodnog humanitarnog prava (drugi tužbeni razlog), pravo na samoodređenje (osmi tužbeni razlog), relativni učinak ugovorâ (deveti tužbeni razlog) i pravo međunarodne odgovornosti (deseti tužbeni razlog), te pitanja prava Unije, kao što su legitimna očekivanja i proporcionalnost (četvrti, peti, šesti i sedmi tužbeni razlog). Vidjeti pobijanu presudu, t. 269.

[75] Sporazum u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o uzajamnoj liberalizaciji mjera za poljoprivredne proizvode, prerađene poljoprivredne proizvode, ribu i proizvode ribarstva, zamjeni protokola 1, 2 i 3 i njihovih priloga i izmjeni Euro-mediteranskog sporazuma o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroko, s druge strane (SL 2012., L 241, str. 4.)

93. U toj je presudi Sud tumačio taj sporazum tako da se ne proteže na područje Zapadne Sahare jer se pojam „državno područje Kraljevine Maroka” ne može tumačiti tako da uključuje područje Zapadne Sahare.

94. Sud je došao do tog zaključka na temelju tumačenja prava na samoodređenje i načela relativnog učinka ugovorâ, u pogledu kojih je utvrdio da su obvezujući za Europsku uniju kad ona uspostavlja odnose s područjem Zapadne Sahare posredstvom Kraljevine Maroka.

95. Sud je tumačio pravo na samoodređenje tako da uključuje obvezu Europske unije da prema području Zapadne Sahare postupa kao prema „zasebnom i različitom” od državnog područja Kraljevine Maroka. Taj je zahtjev proizišao iz činjenice da se Zapadna Sahara u međunarodnom pravu smatra nesamoupravnim područjem.

96. Sud nije morao tumačiti i stoga nije tumačio nijednu drugu moguću obvezu Europske unije koja proizlazi iz prava na samoodređenje naroda Zapadne Sahare [76].

97. Sud je zaključio i da bi zaseban i različit status područja Zapadne Sahare doveo do primjene načela relativnog učinka ugovorâ ako bi Europska unija i Kraljevina Maroko zatražile da se sporazum koji su međusobno sklopile primijeni na područje Zapadne Sahare.

98. U skladu s tumačenjem načela relativnog učinka ugovorâ koje je utvrdio Sud, kad na treću stranu utječe primjena međunarodnog sporazuma sklopljenog između dviju strana, ta treća strana treba pristati na primjenu navedenog sporazuma, neovisno o tome hoće li njegova primjena naštetiti toj trećoj strani ili joj koristiti.

99. Sud je smatrao da se načelo relativnog učinka ugovorâ primjenjuje i kad je treća strana nesamoupravno područje, a ne država, te je zaključio da narod Zapadne Sahare nije pristao na proširenje primjene Sporazuma o liberalizaciji trgovine iz 2012. na svoje područje.

100. U točki 114. svojeg mišljenja u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario predlažem da zahtjev pristanka, koji se navodi u točki 106. presude Vijeće/Front Polisario, ne bi trebalo shvatiti kao uputu u pogledu toga bi li ili na koji bi način sporazum između Europske unije i Kraljevine Maroka mogao uključivati područje Zapadne Sahare. Tu bi izjavu umjesto toga trebalo shvatiti samo kao *jedan od argumenata* u pogledu toga zašto se područje primjene sporazuma o kojem je riječ u tom slučaju ne može tumačiti tako da uključuje područje Zapadne Sahare [77].

[76] Slijedom toga, u presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK Sud nije iscrpno tumačio doseg prava na samoodređenje naroda Zapadne Sahare. Stoga se ne može isključiti da to pravo može uključivati i dodatne obveze Vijeća u pogledu, primjerice, iskorištavanja prirodnih resursa na tom području koje provode subjekti prava Unije. Vidjeti u tom smislu i Molnar, T., „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?”, u Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (ur.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023., str. 14. i 15. (koji smatra da se „Sud Unije suzdržao od stvarnog tumačenja prava na samoodređenje”).

[77] U kontekstu svojeg mišljenja u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario, tvrdim da narod Zapadne Sahare ne može dati pristanak jer taj „narod” još nije ostvario pravo na samoodređenje, što znači i da narod Zapadne Sahare nema predstavnika koji može izraziti pristanak u njegovo ime. Stoga smatram da u slučaju nesamoupravnih područja pristanak daje upravna vlast tog područja. U ovom slučaju smatram da se ničim u međunarodnom pravu ne sprečava tumačenje koje su predložile institucije Unije prema kojem Kraljevinu Maroko na temelju prava Unije treba smatrati (*de facto*) upravnom vlasti područja Zapadne Sahare (vidjeti točku 137. i sljedeće točke mojeg mišljenja u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario).

101. Presuda u predmetu Western Sahara Campaign UK donesena je više od jedne godine nakon presude Vijeće/Front Polisario. Taj je postupak pokrenut pred Sudom na temelju zahtjeva za prethodnu odluku o tumačenju i valjanosti Sporazuma o ribarstvu iz 2006. i Protokola o provedbi iz 2013.

102. Sud je u toj presudi zaključio da se izrazi „područje Maroka i vode pod marokanskom jurisdikcijom", „marokanska ribolovna zona" i „vode koje su pod suverenitetom ili jurisdikcijom Kraljevine Maroko"[78] ne mogu tumačiti tako da uključuju vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare[79].

103. Kako bi došao do tog zaključka, Sud se u presudi Western Sahara Campaign UK vodio svojom ranijom presudom Vijeće/Front Polisario.

104. Sud je najprije objasnio da je Sporazum o ribarstvu iz 2006. bio dio politike Europske unije za uspostavljanje bliskijeg odnosa s Kraljevinom Marokom u okviru Sporazuma o pridruživanju[80]. Izraz „državno područje Kraljevine Maroka" stoga treba jednako tumačiti u Sporazumu o ribarstvu iz 2006. kao što se tumačio u okviru Sporazuma o pridruživanju u presudi Vijeće/Front Polisario[81].

105. Sud je zatim uputio na dio presude Vijeće/Front Polisario u kojem je utvrdio da bi se tumačenjem izraza „državno područje Kraljevine Maroka" u Sporazumu o pridruživanju tako da uključuje područje Zapadne Sahare povrijedilo „načelo samoodređenja, navedeno u članku 1. Povelje [UN-a], i načelo relativnog učinka [ugovorâ], čiji poseban izraz predstavlja članak 34. Bečke konvencije"[82].

106. Na temelju toga Sud je zaključio da se Sporazum o ribarstvu iz 2006. i Protokol o provedbi iz 2013. ne mogu tumačiti tako da obuhvaćaju područje Zapadne Sahare.

107. Sud se zatim posvetio tumačenju pojma „vode koje su pod suverenitetom ili jurisdikcijom Kraljevine Maroko" koji se navodi u Sporazumu o ribarstvu iz 2006. i Protokolu o provedbi iz 2013.

108. Za potrebe tog tumačenja Sud je uputio na Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora (u daljnjem tekstu: UNCLOS) te je smatrao da konvencija „obvezuje Uniju i [da se na nju] izričito referir[a] […] [Sporazum o ribarstvu iz 2006.]"[83].

109. Na temelju zaključaka koje je izveo iz UNCLOS-a za tumačenje izraza „vode koje su pod suverenitetom ili jurisdikcijom Kraljevine Maroko", Sud je presudio da se taj izraz ne može tumačiti tako da uključuje vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare, odnosno Kraljevina

78 To su bila tri načina na koja je definirano teritorijalno područje primjene Sporazuma o ribarstvu iz 2006. Vidjeti presudu Western Sahara Campaign UK, t. 57.

79 Sud je započeo svoju analizu objašnjenjem da se pitanje valjanosti Sporazuma o ribarstvu iz 2006. i Protokola o provedbi iz 2013. ne postavlja ako se sporazum o kojem je riječ u tom predmetu ne primjenjuje na vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare (vidjeti Western Sahara Campaign UK, t. 54. i 55.). Stoga je najprije tumačio područje primjene Sporazuma o ribarstvu iz 2006. i Protokola o provedbi iz 2013. i utvrdio da se ti akti ne primjenjuju na vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare. Zbog toga je Sud utvrdio da nijedan element ne može utjecati na valjanost odluke Vijeća kojom se odobravaju ti akti (vidjeti presudu Western Sahara Campaign UK, izreka).

80 Vidjeti presudu Western Sahara Campaign UK, t. 59.

81 Vidjeti presudu Western Sahara Campaign UK, t. 61.

82 Vidjeti presudu Western Sahara Campaign UK, t. 63.

83 Presuda Western Sahara Campaign UK, t. 58.

Maroko može imati suverenitet ili jurisdikciju samo nad vodama koje se nalaze uz njezino državno područje, a područje Zapadne Sahare nije obuhvaćeno pojmom „državno područje Kraljevine Maroka” [84].

110. Sud je potom ispitao može li se zaključiti da je namjera Europske unije i Kraljevine Maroka bila da se vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare obuhvate izrazima „vode koje su pod suverenitetom […] Kraljevine Maroko” i „vode koje su pod […] jurisdikcijom Kraljevine Maroko”, koji se navode u Sporazumu o ribarstvu iz 2006.

111. Zaključio je da se takva namjera ne može izvesti iz mogućnosti da se prema Kraljevini Maroku postupa kao prema „‚upravno[j] vlasti *de facto*’ ili okupacijsko[j] vlasti područja Zapadne Sahare […], s obzirom na to da je Kraljevina Maroko kategorički isključila da je okupacijska ili upravna vlast područja Zapadne Sahare” [85]. Stoga Sud nije mogao utvrditi da je u tom smislu postojala prešutna namjera stranaka [86].

112. Naposljetku, Sud je smatrao da ne bi bilo potrebno ispitati bi li bilo u skladu s pravilima međunarodnog prava koja obvezuju Europsku uniju da se vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare uključe u područje primjene Sporazuma o ribarstvu iz 2006. i Protokola o provedbi iz 2013. ako bi se Kraljevinu Maroko smatralo upravnom ili okupacijskom vlasti, s obzirom na to da se taj sporazum i protokol u svakom slučaju ne mogu tumačiti tako da se primjenjuju na vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare [87].

113. U svojoj presudi Western Sahara Campaign UK Sud nije dalje ispitivao niti čak uputio na potrebu da narod Zapadne Sahare da „pristanak” na temelju načela relativnog učinka ugovorâ.

2. Razlike između relevantnog pravnog okvira koji se primjenjuje na Sporazum o carinskim povlasticama i Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu

114. Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu razlikuje se u važnim aspektima od sporazuma o kojem je riječ u usporednim žalbama u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P).

115. U tim je žalbama riječ o sporazumu sklopljenom između Europske unije i Kraljevine Maroka kako bi se carinske povlastice dodijeljene robi podrijetlom iz Kraljevine Maroka *proširile* i na robu podrijetlom s područja Zapadne Sahare [88].

116. Sporazumom o carinskim povlasticama o kojem je riječ u usporednim žalbama stoga se jasno proširuje primjena sporazuma sklopljenog između dviju stranaka na treću stranu: njime se postupanje koje je odobreno na temelju Sporazuma o liberalizaciji trgovine iz 2012. sklopljenog između Europske unije i Kraljevine Maroka, u pogledu kojeg je Sud utvrdio da se ne primjenjuje na područje Zapadne Sahare, izričito proširuje na robu podrijetlom s područja Zapadne Sahare.

84 Presuda Western Sahara Campaign UK, t. 67. do 69.

85 Presuda Western Sahara Campaign UK, t. 72.

86 Presuda Western Sahara Campaign UK, t. 70. do 72.

87 Presuda Western Sahara Campaign UK, t. 72.

88 Sporazum u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokolâ 1. i 4. uz Euromediteranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane (SL 2019., L 34, str. 4.) (u daljnjem tekstu: Sporazum o carinskim povlasticama)

117. U okolnostima na koje se odnose žalbe u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P) stoga su jasna dva elementa.

118. Kao prvo, primjenjuje se pravni okvir kojim se uređuju relativni učinci ugovorâ.

119. Kao drugo, u Sporazumu o carinskim povlasticama, kako ga je tumačio Sud, jasno se razlikuju područje Zapadne Sahare i područja Kraljevine Maroka i Europske unije.

120. Suprotno tomu, te pretpostavke ne vrijede za Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu ili Protokol o provedbi.

121. Kao prvo, Sporazumom o partnerstvu u održivom ribarstvu sustav za koji je dogovoreno da se primjenjuje na državno područje Kraljevine Maroka ne proširuje se na područje Zapadne Sahare.

122. Umjesto toga, Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu i njegov Protokol o provedbi trebali bi činiti novi pravni okvir kojim se u potpunosti zamjenjuju Sporazum o ribarstvu iz 2006. i Protokol o provedbi iz 2013., s ciljem regulacije ribolovnih prava u „ribolovnoj zoni" koja je obuhvaćena tim sporazumom.

123. Posljedica je te razlike to da načelo relativnog učinka ugovorâ nije primjenjivo na Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu ili Protokol o provedbi.

124. Kao drugo, u Sporazumu o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokolu o provedbi područje Zapadne Sahare ne razlikuje se jasno od državnog područja Kraljevine Maroka.

125. Kao što to objašnjavam u točkama 31. do 33. ovog mišljenja, Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokol o provedbi primjenjuju se na „ribolovnu zonu", koja je područje koje je utvrđeno zemljopisnim koordinatama i uključuje vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare.

126. Posljedica je te razlike to da se žalbama o kojima je riječ u ovom predmetu od sudova Unije traži da ocijene jesu li Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu, Protokol o provedbi i razmjena pisama u skladu sa zahtjevom, koji proizlazi iz presuda Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK te prava na samoodređenje, da se prema području Zapadne Sahare postupa kao prema zasebnom i različitom od državnog područja Kraljevine Maroka.

3. Primjena Općeg suda presuda Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK

127. Iz pobijane presude proizlazi da je Opći sud poništio spornu odluku na temelju točke 106. presude Vijeće/Front Polisario [89].

128. Opći sud tu je točku tumačio tako da se njome od Vijeća zahtijeva da pribavi „pristanak" naroda Zapadne Sahare te je u pobijanoj presudi u biti zaključio da se ne može smatrati da savjetovanja koja su Vijeće i ESVD proveli ispunjavaju tu obvezu [90].

[89] Pobijana presuda, t. 150., 201. do 202., 237., 304., 311., 319., 322., 328., 342., 353., 363. i 364.

[90] Pobijana presuda, t. 364.

129. Slijedom toga, i na temelju u bitnome istovjetne argumentacije kao što je ona iznesena u pobijanoj presudi u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P), Opći sud poništio je spornu odluku.

130. Smatram da je Opći sud počinio pogrešku time što je došao do tog zaključka.

131. Zahtjev pribavljanja „pristanka”, za koji je Opći sud smatrao da u ovom predmetu nije ispunjen, Sud je u presudi Vijeće/Front Polisario izveo iz načela relativnog učinka ugovorâ.

132. Međutim, kao što to objašnjavam u točki 123. ovog mišljenja, u okviru nadzora valjanosti Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu s obzirom na presude Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK ne zahtijeva se primjena načela relativnog učinka ugovorâ [91].

133. Tim sporazumom stranke nisu pokušale proširiti sustav koji su dogovorile Europska unija i Kraljevina Maroko na područje treće strane.

134. Suprotno tomu, Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu sklopljen je kako bi se izravno utvrdio ribolovni sustav na određenom zemljopisnom području, odnosno „ribolovna zona”, koja se proteže na vode koje se nalaze uz područje treće strane, to jest Zapadne Sahare.

135. Stoga Vijeće nije bilo dužno pribaviti pristanak naroda Zapadne Sahare [92].

136. Stoga predlažem da Sud utvrdi da je Opći sud počinio pogrešku u tumačenju i primjeni točke 106. presude Vijeće/Front Polisario, s obzirom na to da se za ispitivanje Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokola o provedbi nije zahtijevala primjena načela relativnog učinka ugovorâ i zahtjeva pribavljanja pristanka koji proizlazi iz tog načela.

4. Poštovanje prava da se prema dvama područjima postupa kao prema različitima i zasebnima

137. Vijeće u spornoj odluci [93] izražava namjeru da prema Kraljevini Maroku neće postupati kao prema suverenoj vlasti u pogledu područja Zapadne Sahare, nego kao prema upravnoj vlasti tog područja.

[91] Kao što to objašnjavam i u točki 118. ovog mišljenja, načelo relativnog učinka ugovorâ primjenjuje se na Sporazum o carinskim povlasticama zato što se tim sporazumom primjena postojećeg sporazuma između Europske unije i Kraljevine Maroka nastoji proširiti na područje Zapadne Sahare. Zbog toga u svojem mišljenju u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario analiziram kako je Opći sud primijenio zahtjev za „pristanak” te zaključujem da je počinio pogrešku time što je smatrao da pristanak može dati „narod” Zapadne Sahare. Sve dok „narod” nije ostvario pravo na samoodređenje, taj narod nema zakonskog predstavnika koji može dati pristanak u njegovo ime. Dok se to pravo ne ostvari, stoga je zadaća upravne vlasti da izrazi pristanak u ime naroda nesamoupravnog područja (vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario, t. 133. do 134. i 169.).

[92] Međutim, ne isključujem da iz prava na samoodređenje i povezanog prava na uživanje prirodnih resursa nesamoupravnog područja može proizaći potreba za provođenjem postupka savjetovanja s lokalnim stanovništvom. Vidjeti primjerice Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories”, u Boukhars, A. i Rousselier, J. (ur.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics, Rowman & Littlefield, Lanham*, 2013., str. 235. Vidjeti i Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara”, Israel Law Review, sv. 52(1), 2019., str. 3. do 30. Prema mišljenju oba autora, primjenom prava koje se odnosi na nesamoupravna područja i prava kojim se uređuju prava i obveze okupacijske vlasti zadržava se pravo autohtonog naroda područja o kojem je riječ da uživa svoje prirodne resurse.

[93] Vidjeti uvodnu izjavu 4. sporne odluke.

138. Isto proizlazi iz razmjene pisama [94], u kojima Europska unija ponavlja svoje stajalište da je Zapadna Sahara nesamoupravno područje i da narod tog područja ima pravo na samoodređenje.

139. Kao što to objašnjavam u svojem mišljenju u spojenim predmetima Komisija i Vijeće/Front Polisario, Sud ne može nadzirati političku odluku o uspostavljanju odnosa s područjem Zapadne Sahare posredstvom njezine upravne vlasti, odnosno Kraljevine Maroka.

140. Međutim, kad Europska unija odluči uspostaviti odnos s područjem Zapadne Sahare na taj način, Sud je na temelju ustavne obveze nadzora koju ima dužan nadzirati da se uspostavom tog odnosa poštuje status tog područja i prava njegova naroda.

141. Kad je riječ o nadležnosti Suda u ovim žalbama, to znači da je obvezan nadzirati poštuje li se načinom na koji je Europska unija odlučila uspostaviti odnose s područjem Zapadne Sahare posredstvom Kraljevine Maroka pravo na samoodređenje naroda Zapadne Sahare, kako ga je Sud tumačio u presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK.

142. Kao što sam to objasnila u točki 95. ovog mišljenja, na temelju tumačenja koje je Sud utvrdio u tim presudama, doseg tog prava uključuje obvezu da se prema području Zapadne Sahare postupa kao prema „zasebnom i različitom” od područja Kraljevine Maroka.

143. Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu ne ispunjava taj zahtjev.

144. U svojem području primjene Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu ne poštuje dovoljno „zasebnu i različitu” prirodu područja Zapadne Sahare i voda koje se nalaze uz to područje.

145. Kao što sam to objasnila u točkama 31. do 33. ovog mišljenja, područje primjene Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu utvrđeno je u pogledu jedine „ribolovne zone”, koja je definirana tako da u bitnome obuhvaća sve vode koje se nalaze uz Kraljevinu Maroko i one koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare.

146. Iz definicije te zone, ali i iz sporne odluke [95] i razmjene pisama [96], jasno proizlazi da područje koje je njima obuhvaćeno uključuje vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare.

147. Međutim, u definiciji „ribolovne zone” ne razlikuju se vode koje se nalaze uz područje Kraljevine Maroka i vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare.

148. Takva se razlika ne mora nužno utvrditi u dvama zasebnim sporazumima. Može se postići, primjerice, razgraničavanjem teritorijalnih granica tih područja upućivanjem na njihove zemljopisne koordinate.

149. Međutim, iz sporazuma koji je Europska unija sklopila s Kraljevinom Marokom treba barem jasno proizlaziti koji se dio prava na ribolov Europske unije odnosi na vode koje se nalaze uz područje Kraljevine Maroka, a koji se odnosi na vode koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare.

[94] Točka 2. dopisa Europske unije koji je uključen u razmjenu pisama kao dio Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu sadržava sljedeću izjavu: „[Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu] sklapa se ne dovodeći u pitanje sljedeća stajališta: – za Europsku uniju, o statusu nesamoupravnog područja Zapadne Sahare, čije su vode obuhvaćene ribolovnom zonom definiranom u članku 1. točki (h) [Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu] i njegovu pravu na samoodređenje, pri čemu se upućivanjem na marokanske zakone i propise u [Sporazumu o partnerstvu u održivom ribarstvu] ne dovodi u pitanje njezino stajalište”.

[95] Vidjeti uvodnu izjavu 5. sporne odluke.

[96] Vidjeti točku 2. dopisa Europske unije uključenog u razmjenu pisama.

150. Samo se u toj situaciji može jasno utvrditi da je Europska unija namjeravala prema Kraljevini Maroku postupati kao prema suverenoj vlasti u pogledu njezina vlastitog državnog područja i kao prema (*de facto*) upravnoj vlasti u pogledu područja Zapadne Sahare.

151. Na prethodno navedeni zaključak ne utječe izražavanje političkog stajališta Europske unije, sadržanog u razmjeni pisama, u pogledu postupanja prema području Zapadne Sahare.

152. Ne isključujem da u određenim okolnostima uzimanje u obzir takve vrste utvrđenja može usmjeriti zaključak Suda u korist valjanosti akta povezanog s odnosom koji Europska unija uspostavlja s trećom državom ili područjem [97].

153. Međutim, izražavanje političkog stajališta Europske unije ne može samo po sebi ispraviti činjenicu da se u Sporazumu o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokolu o provedbi prema području Zapadne Sahare ne postupa kao prema zasebnom i različitom od državnog područja Kraljevine Maroka.

154. Slijedom toga, time što je odobrilo sklapanje Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokola o provedbi s Kraljevinom Marokom, Vijeće nije poštovalo dio prava na samoodređenje naroda Zapadne Sahare, kako ga je Sud tumačio u svojim presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK.

5. Poštovanje prava na uživanje prirodnih resursa

155. Činjenica da se u Sporazumu o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokolu o provedbi prema vodama koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare ne postupa kao prema zasebnima i različitima od voda koje se nalaze uz državno područje Kraljevine Maroka također ima utjecaj na pravo naroda Zapadne Sahare da ostvaruje korist od prirodnih resursa u vodama koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare.

156. Pravo na samoodređenje, koje obvezuje Europsku uniju u njezinu odnosu s Kraljevinom Marokom u pogledu područja Zapadne Sahare, podrazumijeva pravo naroda Zapadne Sahare na uživanje prirodnih resursa na nesamoupravnom području Zapadne Sahare, uključujući vode koje se nalaze uz to područje [98].

157. Međutim, u presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK Sud nije raspravljao o tom aspektu prava na samoodređenje. Stoga on nije obuhvaćen dosegom ovih žalbi.

[97] Vidjeti po analogiji presudu od 17. siječnja 2023., Španjolska/Komisija (C-632/20 P, EU:C:2023:28, t. 52.) u kojoj je Sud potkrijepio svoje rasuđivanje upućivanjem na sličnu odredbu o „nedovođenju u pitanje" u pogledu sudjelovanja nacionalnog regulatornog tijela Kosova u radu Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije.

[98] Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima C-779/21 P i C-799/21 P, Komisija i Vijeće/Front Polisario, t. 190. do 192. Vidjeti općenito i Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara", *Israel Law Review*, sv. 52(1), 2019., str. 3. i Kassoti, E., „The Empire Strikes Back: The Council Decision Amending Protocols 1 and 4 to the EU-Morocco Association Agreement", *European Papers*, sv. 4(1), 2019., str. 313 do 316. Vidjeti slično tomu New York City Bar Association, „Report on legal issues involved in the Western Sahara dispute: use of natural resources", United Nations Committee, 2011., str. 27. do 30.

158. Obveza Europske unije da osigura da narod Zapadne Sahare ima koristi od sporazuma koji pruža ribolovne mogućnosti u vodama koje se nalaze uz područje nesamoupravnog područja Zapadne Sahare ipak neovisno proizlazi iz njezina članstva u UNCLOS-u [99].

159. U tom pogledu napominjem da se u stavku 1. točki (a) Rezolucije III., sadržane u Prilogu I. Završnom aktu Treće konferencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, koja stoga čini sastavni dio UNCLOS-a, navodi da će se, „[u] slučaju područja čiji narod nije stekao punu neovisnost ili drugi samoupravni položaj koj[i] priznaju Ujedinjeni narodi, ili područja pod kolonijalnom dominacijom, odredbe o pravima i interesima na temelju [UNCLOS-a] ostvarivat[i] za dobrobit naroda toga područja u cilju promicanja njihovog blagostanja i razvoja".

160. Stoga, u skladu s međunarodnim obvezama Europske unije na temelju te konvencije, Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokol o provedbi, u dijelu u kojem ti akti Unije omogućuju pristup tim vodama, treba provoditi u korist naroda Zapadne Sahare s ciljem promicanja njihova blagostanja i razvoja [100].

161. U ovom je slučaju točno da se u Sporazumu o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokolu o provedbi utvrđuje zahtjev za „pravednu geografsku i socijalnu raspodjelu" socioekonomskih koristi koje proizlaze iz financijske naknade koju Europska unija plaća Kraljevini Maroku.

162. Međutim, kao što to Opći sud u bitnome objašnjava u točki 316. pobijane presude, a da se pritom ne dovodi u pitanje osnovanost tog utvrđenja, iz odredbi Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokola o provedbi ili razmjene pisama ne proizlazi na koji se način „načelo pravedne geografske i socijalne raspodjele financijskog doprinosa provodi različito na području Zapadne Sahare i na državnom području Maroka".

163. Prema mojem mišljenju, kako bi se osiguralo da narodu Zapadne Sahare nisu uskraćena legitimna prava na njihove prirodne resurse, potrebno je, među ostalim, da samo stanovništvo područja Zapadne Sahare ima korist od prihoda ostvarenih iskorištavanjem njihovih prirodnih resursa.

164. Ne isključujem da se nesigurnost u pogledu toga ispunjava li Europska unija taj zahtjev mogla otkloniti tako da institucije Unije predstave „metodu" i/ili „ključ za raspodjelu" koji je Kraljevina Maroko trebala dostaviti Zajedničkom odboru, kao što se to zahtijeva Protokolom o provedbi (vidjeti točku 40. ovog mišljenja).

[99] Europska unija (tadašnja Europska zajednica) odobrila je UNCLOS 1998. Vidjeti Odluku Vijeća 98/392/EZ od 23. ožujka 1998. o sklapanju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora od 10. prosinca 1982. i Sporazuma o primjeni njezinog dijela XI. od 28. srpnja 1994. od strane Europske zajednice (SL 1998., L 179, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 2., str. 86.).

[100] Vidjeti u tom smislu i dopis od 29. siječnja 2002. koji je zamjenik Glavnog tajnika za pravne poslove, pravni savjetnik, uputio predsjedniku Vijeća sigurnosti (S/2002/161), t. 22.). Vidjeti slično tomu, Kenny, J. K., „Resolution III of the 1982 Convention on the Law of the Sea and the Timor Gap Treaty', *Washington International Law Review*, sv. 2(1), 1993., str. 147. (koji navodi da se u pripremnim dokumentima za donošenje Rezolucije III. „pojašnjava osnovno načelo na kojem se temelji Rezolucija, odnosno da narodi nesamoupravnih područja trebaju imati koristi od resursa na svojim područjima").

165. Međutim, sudski spis ne sadržava nikakvu informaciju u tom smislu [101].

166. Slično tomu, sasvim je moguće, čak i ako takva metoda i takav ključ raspodjele ne postoje, da dovoljan dokaz o strogom nadzoru koji Zajednički odbor provodi (vidjeti točku 41. ovog mišljenja) nad raspodjelom financijske naknade koju Europska unija plaća u zamjenu za pristup vodama koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare i njihovo iskorištavanje može ispuniti obveze Europske unije da poštuje održivo iskorištavanje prirodnih resursa u vodama koje se nalaze uz Zapadnu Saharu [102].

167. Međutim, ponavljam da u sudskom spisu ne postoje informacije u pogledu toga je li taj odbor proveo bilo kakav nadzor i, ako jest, kako je nadzirao potrebnu raspodjelu financijske naknade.

168. Zbog prethodno navedenih razloga smatram da Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu i Protokol o provedbi ne ispunjavaju zahtjev da se prema području Zapadne Sahare postupa kao prema „zasebnom i različitom" od područja Kraljevine Maroka.

169. Budući da ta obveza proizlazi iz presuda Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK, treba prihvatiti treći tužbeni razlog Fronta Polisario koji je istaknut u prvostupanjskom postupku i zbog toga poništiti spornu odluku.

170. Stoga predlažem Sudu da odbije žalbe Vijeća i Komisije i da potvrdi pobijanu presudu, iako na temelju drukčijih razloga.

IV. Posljedice

171. Kao što se to predviđa člankom 264. drugim stavkom UFEU-a, Sud navodi, ako to smatra potrebnim, koji se posebni učinci akta o kojem je riječ smatraju konačnima.

172. Budući da je Protokol o provedbi istekao u srpnju 2023., plovila Unije trenutačno ne mogu obavljati nikakve ribolovne aktivnosti u vodama koje se nalaze uz područje Zapadne Sahare. To je potvrđeno i na raspravi.

173. S obzirom na navedeno, kao što je to Opći sud objasnio, „poništenje pobijane odluke s trenutačnim učinkom može imati ozbiljne posljedice na vanjsko djelovanje Unije i dovesti u pitanje pravnu sigurnost međunarodnih obveza na koje je ona pristala i kojima su institucije i države članice obvezane" [103].

174. Nadalje, ne isključujem da bi trenutačno poništenje sporne odluke moglo imati ozbiljne posljedice za velik broj pravnih odnosa koji su uspostavljeni u dobroj vjeri.

[101] Niti sam uspjela saznati tu informaciju iz registra dokumenata Vijeća. Jedina informacija koja je javno dostupna sadržana je u završnoj evaluaciji iz 2023., odnosno izvješću koje je naručila Komisija i koje nije dio sudskog spisa, u kojoj se objašnjava da je ključ za raspodjelu dostavljen Zajedničkom odboru i da se na temelju raspodjele koja iz toga proizlazi financijska naknada koja se odnosi na pristup flote Unije uvjetuje „geografskom raspodjelom iznosa" (vidjeti završnu evaluaciju iz 2023., str. 38.). U potporu tom utvrđenju u završnoj evaluaciji iz 2023. zaključuje se da je 95 % prihoda koji se odnose na pristup i 99 % pristojbi za pristup raspodijeljeno na područje Zapadne Sahare (vidjeti str. 38.), a tu raspodjelu „Zajednički odbor smatra poštenom" (vidjeti završnu evaluaciju iz 2023., str. v., t. 33.). Ne isključujem da bi, kad bi institucije Unije potvrdile te podatke, to otklonilo moje dvojbe u pogledu prikladnosti naknade koja proizlazi iz iskorištavanja prirodnih resursa naroda Zapadne Sahare, međutim, u nedostatku dodatnih informacija ni rasprave pred Sudom o tom pitanju, ne mogu odrediti je li zaključak iz izvješća o završnoj evaluaciji iz 2023. osnovan.

[102] U tom se smislu u načelu slažem s Komisijinom izjavom prema kojoj bi kompromis koji dovodi do istog ishoda kao što je onaj koji bi se zahtijevao Rezolucijom 2554 (XXIV) i stavkom 1. točkom (a) Rezolucije III. mogao biti prihvatljiv s gledišta obveza Europske unije da poštuje legitimna prava naroda Zapadne Sahare na njegove prirodne resurse.

[103] Pobijana presuda, t. 368.

175. Slijedom toga, ako Sud odluči prihvatiti moj zaključak, predlažem da zadrži učinak sporne odluke tijekom razumnog razdoblja, koje ne smije prelaziti dvije godine od dana donošenja presude u ovom predmetu, kako bi postigao dogovor s Kraljevinom Marokom o potrebnim izmjenama Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu.

V. Zaključak

176. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da odbije žalbe Vijeća i Komisije.