Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 21. marca 2024[1]

Združeni zadevi C-778/21 P in C-798/21 P

Evropska komisija
proti
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Svetu Evropske unije (C-778/21 P)
in
Svet Evropske unije
proti

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

„Pritožba – Pridružitveni sporazum med Unijo in Marokom – Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu – Področje uporabe – Sodba z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) – ‚Privolitev' ljudstva Zahodne Sahare – Načelo relativnega učinka pogodb – Pravica do samoodločbe“

I. Uvod

1. Ali lahko Evropska unija s Kraljevino Maroko sklene sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju, ki zajema tudi vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare? Če je tako, kakšne obveznosti ima Evropska unija v razmerju do ljudstva tega ozemlja?

2. Ti vprašanji se pojavljata v okviru pritožb zoper sodbo z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-344/19 in T-356/19, EU:T:2021:640),[2] v kateri je Splošno sodišče ugotovilo, da Evropska unija ne spoštuje pravil mednarodnega običajnega prava, ki jih je Sodišče v sodbah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK razlagalo tako, da zavezujejo Unijo.[3]

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Sodba z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-344/19 in T-356/19, EU:T:2021:640) (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

3 Torej v sodbah z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) (v nadaljevanju: sodba Svet/Front Polisario), in z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) (v nadaljevanju: sodba Western Sahara Campaign UK).

Splošno sodišče je zato razglasilo ničnost[4] Sklepa (EU) 2019/441[5], s katerim je bila odobrena sklenitev Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu[6], njegovega Protokola o izvajanju[7] ter izmenjave pisem[8]. Svet in Komisija zdaj izpodbijata to sodbo pred Sodiščem.

3. Ti pritožbi je treba obravnavati glede na sklop vzporednih pritožb, s katerima se izpodbija veljavnost sklepa Sveta o odobritvi sprememb Pridružitvenega sporazuma[9] zaradi razširitve tarifnih preferencialov na blago s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare, pa tudi glede na predlog za sprejetje predhodne odločbe, s katerim se prosi za usmeritev v zvezi s pravilnim označevanjem države porekla proizvodov, ki izvirajo z ozemlja Zahodne Sahare. V vseh teh zadevah predstavljam danes svoje sklepne predloge.[10]

4. Kot prav tako pojasnim v svojih vzporednih sklepnih predlogih z današnjega dne v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario, je nenehen boj za samoodločbo ljudstva Zahodne Sahare jasen neuspeh političnega procesa pod okriljem OZN, za katerega so nujno potrebne praktične rešitve.

II. Ozadje tega postopka

A. Kratka zgodovina vprašanja Zahodne Sahare

5. V točkah od 8 do 28 svojih vzporednih sklepnih predlogov v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario podrobneje pojasnjujem zgodovinsko ozadje vprašanja Zahodne Sahare in težave, s katerimi se je ljudstvo tega ozemlja srečevalo pri uveljavljanju svoje pravice do samoodločbe.

6. Za namene tega postopka je treba ponoviti oziroma dodati naslednje.

7. Zahodno Saharo je v 19. stoletju kolonizirala Kraljevina Španija.

8. Organizacija združenih narodov je v okviru procesa dekolonizacije leta 1963 to ozemlje dodala na seznam nesamoupravnih ozemelj (v nadaljevanju: NSO).[11]

9. Generalna skupščina OZN je leta 1966 potrdila pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in pozvala Španijo, naj omogoči in organizira uresničevanje te pravice,[12] kar se je Španija odločila uresničiti z referendumom. Ta referendum ni bil nikoli izveden.

4 Glej izpodbijano sodbo, točki 364 in 365.

5 Sklep (EU) 2019/441 o sklenitvi Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko, njegovega Protokola o izvajanju ter izmenjave pisem, ki je priložena Sporazumu (UL 2019, L 77, str. 4) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

6 Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko (UL 2019, L 77, str. 8) (v nadaljevanju: Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu).

7 Protokol o izvajanju Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko (UL 2019, L 77, str. 18) (v nadaljevanju: Protokol o izvajanju).

8 Izmenjava pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko, priloženih Sporazumu o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko (UL 2019, L 77, str. 53) (v nadaljevanju: izmenjava pisem).

9 Evro-mediteranski pridružitveni sporazum med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2000, L 70, str. 2).

10 Glej moje sklepne predloge z dne 21. marca 2024 v združenih zadevah C-779/21 P in C-799/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario (v nadaljevanju: Komisija in Svet/Front Polisario), in moje sklepne predloge z dne 21. marca 2024 v zadevi C-399/22, Confédération paysanne (Melone in paradižniki iz Zahodne Sahare).

11 Organizacija združenih narodov, Poročilo Odbora o podatkih z nesamoupravnih ozemelj, dodatek št. 14 (A/5514) (1963), Priloga III „Seznam nesamoupravnih ozemelj iz poglavja XI Listine na dan 31. decembra 1962, razvrščenih po geografskih regijah“.

12 Resolucija Generalne skupščine OZN 2229 (XXI) z dne 20. decembra 1966, Vprašanje Ifnija in Španske Sahare.

10. Generalna skupščina OZN je leta 1969 sprejela Resolucijo 2554 (XXIV).[13] Ta resolucija „ponovno potrjuje neodtujljivo pravico ljudstev odvisnih ozemelj do samoodločbe in neodvisnosti ter do naravnih virov na njihovih ozemljih, pa tudi njihovo pravico do razpolaganja s temi viri v njihovem najboljšem interesu glede na osmi odstavek preambule Resolucije Generalne skupščine 1514 (XV)“, ter „poziva upravne oblasti in zadevne države, katerih družbe in državljani se ukvarjajo s takimi dejavnostmi, naj nemudoma sprejmejo ukrepe za odpravo vseh praks, ki izkoriščajo ozemlja in ljudstva pod kolonialno oblastjo“.

11. Status Zahodne Sahare kot NSO in pravico njenega ljudstva do samoodločbe je potrdilo Mednarodno sodišče v svojem svetovalnem mnenju o Zahodni Sahari.[14]

12. Kraljevina Maroko meni, da je ozemlje Zahodne Sahare del njenega suverenega ozemlja, vključno z vodami, ki mejijo nanj.

13. Leta 1975 so Španija, Kraljevina Maroko in Islamska republika Mavretanija podpisale načelno deklaracijo Zahodne Sahare (znano tudi kot „Madridski sporazum“),[15] s katero sta si zadnji dve razdelili ozemlje Zahodne Sahare.[16] Kmalu zatem, januarja 1976, je maroška vojska vstopila na ozemlje Zahodne Sahare.

14. Iz diplomatske depeše ameriškega državnega sekretarja H. Kissingerja iz leta 1975 izhaja, da naj bi se Španiji v okviru pogajanj v zvezi z Madridskim sporazumom v zameno za njen umik s tega ozemlja zagotovile „ribolovne pravice […] v saharskih vodah in 35-odstotna udeležba Španije v fosfatnih rudnikih“.[17]

15. Španija je 26. februarja 1976 obvestila generalnega sekretarja OZN, da je prenehala biti prisotna v Zahodni Sahari in se je odpovedala položaju upravne oblasti v skladu s členom 73 Ustanovne listine OZN.[18]

13 Resolucija Generalne skupščine OZN 2554 (XXIV) z dne 12. decembra 1969, *Dejavnosti tujih gospodarskih in drugih interesov, ki ovirajo uporabo Deklaracije o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom v Južni Rodeziji in Namibiji ter na drugih ozemljih pod portugalsko nadvlado in na vseh drugih ozemljih pod kolonialno nadvlado ter prizadevanja za odpravo kolonializma, apartheida in rasne diskriminacije v južni Afriki*.

14 Svetovalno mnenje o Zahodni Sahari (poročila Meddržavnega sodišča iz leta 1975, str. 12).

15 Glej Recueil des traités des Nations unies, zvezek 988, str. 259.

16 Pravna veljavnost Madridskega sporazuma se prereka; glej na primer Simon, S., „Western Sahara“, v Walter, C., von Ungern-Sternberg, A., in Abushov, K. (ur.), *Self-determination and secession in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, str. 260 (ki dvomi, ali bi lahko Madridski sporazum, kljub njegovi registraciji kot pogodbe v Sekretariatu OZN, izrecno prenesel suverenost, „saj Španija ni imela pravice razpolagati z ozemljem, ki je pripadalo ljudstvu tega ozemlja“). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, točki 161 in 162) (v katerih je pojasnil, da je pomanjkanje soglasja na ravni Generalne skupščine OZN o tem, kako bi bilo treba razumeti Madridski sporazum, pripeljalo do sprejetja dveh resolucij z različno vsebino: ene, ki se ne sklicuje na ta sporazum in še naprej obravnava Španijo kot „upravno oblast“, in druge, ki se ne sklicuje na upravno oblast, temveč na „začasno upravo“).

17 Glej depešo 1975STATE276309 z dne 21. novembra 1975, ki jo je državni sekretar H. Kissinger poslal Stalni misiji Združenih držav Amerike pri Združenih narodih in ki jo navaja M. Wathelet v sklepnih predlogih v zadevi Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, opomba 121). Generalni pravobranilec M. Wathelet v svojih sklepnih predlogih tudi pojasnjuje, da so se „španska, maroška in mavretanska delegacija dogovorile o priznanju ribolovnih pravic v vodah ob obali Zahodne Sahare za 800 španskih plovil za obdobje 20 let pod istimi pogoji, kot so obstajali 14. novembra 1975“. Prav tam, opomba 118.

18 Ta določba je del poglavja XI Ustanovne listine OZN, ki obravnava nesamoupravna ozemlja. V skladu z njo morajo članice OZN, „ki imajo ali prevzamejo odgovornost upravljanja ozemelj, katerih ljudstva se še niso sposobna upravljati povsem sama“, med drugim „razvijati samoupravo [za ta ljudstva], upoštevati politične težnje ljudstev in jim pomagati izoblikovati neodvisne politične institucije“.

16. Leta 1985 se je Evropska gospodarska skupnost po pristopu Španije in Portugalske k (takratni) Skupnosti zavezala, da bo prevzela odgovornost za obstoječe ribiške sporazume, ki sta jih ti državi sklenili s Kraljevino Maroko. [19]

17. Evropska (gospodarska) skupnost je 1988, 1992 in 2006 s Kraljevino Maroko sklenila svoje sporazume v ribiškem sektorju. [20]

18. Področje uporabe teh sporazumov je zajemalo „ozemlje Maroka in vode pod maroško jurisdikcijo“, [21] ne da bi bila posebej pojasnjena meja zajetih morskih območij.

19. Ključni element vseh teh sporazumov je bilo plačilo finančnih prispevkov Kraljevini Maroko, deloma v zameno za to, da so njeni organi izdajali dovoljenja ribiškim plovilom Unije. [22]

20. V ločenih protokolih, ki veljajo štiri leta in so sestavni del teh sporazumov, so bile dodatno določene ribolovne možnosti, dodeljene ribiškim plovilom Unije, njihovo trajanje in pogoji uporabe. [23]

21. Zadnji protokol o določitvi ribolovnih možnosti in finančnega prispevka (torej Protokol o izvajanju iz leta 2013) [24], ki je spremljal Sporazum o ribolovu iz leta 2006, je prenehal veljati 14. julija 2018. [25]

22. Uporaba Sporazuma o ribolovu iz leta 2006 in Protokola o izvajanju iz leta 2013 za vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, je bila prekinjena s sodbo Sodišča v zadevi Western Sahara Campaign UK.

[19] Sklep Sveta 87/442/EGS z dne 13. avgusta 1987 o sklenitvi sporazuma v obliki izmenjave pisem o ribolovnih dogovorih med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko, ki se začasno uporablja od 1. avgusta do 31. decembra 1987 (UL 1987, L 232, str. 18), in Sporazuma v obliki izmenjave pisem o ribolovnih dogovorih med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko, ki se začasno uporablja od 1. avgusta do 31. decembra 1987 (UL 1987, L 232, str. 19) (v katerem je navedeno, da zaradi pristopa Španije in Portugalske ter do sklenitve ribolovnega dogovora med Marokom in EGS „Maroko predlaga Skupnosti, da se ribolovne možnosti, odobrene na podlagi sporazuma o ribolovu med Marokom in Španijo z dne 1. avgusta 1983, podaljšajo do konca decembra 1987“). Glej tudi člena 354 in 355 Akta o pogojih pristopa Kraljevine Španije in Portugalske republike ter prilagoditvah Pogodb (UL 1985, L 302, str. 23).

[20] Sporazum med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o odnosih na področju morskega ribištva (UL 1988, L 99, str. 49) (v nadaljevanju: Sporazum iz leta 1988); Sporazum med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o odnosih na področju morskega ribištva (UL 1992, L 407, str. 3) (v nadaljevanju: Sporazum iz leta 1992) in Sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju med Evropskimi skupnostmi in Kraljevino Maroko (UL 2006, L 141, str. 4) (v nadaljevanju: Sporazum o ribolovu iz leta 2006).

[21] Glej člen 1 Sporazuma iz leta 1988, člen 1 Sporazuma iz leta 1992 in člen 11 Sporazuma o ribolovu iz leta 2006.

[22] Glej člena 2(2) in 6 Sporazuma iz leta 1988, člena 2(2) in 7 Sporazuma iz leta 1992 ter člena 6 in 7 Sporazuma o ribolovu iz leta 2006.

[23] Člena 5 in 7 Sporazuma iz leta 1988 in Protokol št. 1 o določitvi ribolovnih možnosti, ki jih dodeli Maroko, in finančnem nadomestilu, ki ga dodeli Skupnost za obdobje od 1. marca 1988 do 29. februarja 1992 (UL 1988, L 99, str. 61); člena 7 in 9 Sporazuma iz leta 1992 in Protokol o določitvi ribolovnih možnosti ter finančnem nadomestilu in finančnih prispevkih, ki jih dodeli Skupnost (UL 1992, L 407, str. 15) ter členi od 5 do 7 Sporazuma iz leta 2006 in Protokol o ribolovnih možnostih in finančnem prispevku, predvidenih s sporazumom med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o partnerstvu v ribiškem sektorju (UL 2006, L 141, str. 9).

[24] Protokol med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o določitvi ribolovnih možnosti in finančnega prispevka iz Sporazuma o partnerstvu v ribiškem sektorju med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko (UL 2013, L 328, str. 2) (v nadaljevanju: Protokol o izvajanju iz leta 2013).

[25] Izpodbijani sklep, točka 2 obrazložitve. V tem smislu glej tudi izpodbijano sodbo, točka 29.

B. Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu

1. Ozadje postopka

23. Sodišče je leta 2018 odločilo, da Sporazum o ribolovu iz leta 2006 ne zajema ozemlja Zahodne Sahare ali voda, ki mejijo nanj, ker se izraza „ozemlje Kraljevine Maroko“ in „vode, ki so pod njeno suverenostjo ali jurisdikcijo“ ne moreta nanašati na NSO Zahodne Sahare.[26] Podobno je Sodišče v zvezi z Protokolom o izvajanju iz leta 2013 odločilo, da izraz „maroško ribolovno območje“ ne vključuje voda ob obali ozemlja Zahodne Sahare.[27]

24. V tem smislu je Sodišče razlago teh izrazov uskladilo z razlago podobnih izrazov, obravnavanih v sodbi Svet/Front Polisario. V tej sodbi je Sodišče odločilo, da pojma „ozemlje Kraljevine Maroko“ ni mogoče razlagati tako, da se razteza na ozemlje Zahodne Sahare.[28]

25. Po sodbi Sodišča v zadevi Western Sahara Campaign UK je Svet s sklepom z dne 16. aprila 2018[29] „pooblastil Komisijo, da začne pogajanja s Kraljevino Maroko za spremembo Sporazuma in sklenitev novega protokola o izvajanju“.[30]

26. Evropska unija in Kraljevina Maroko sta 14. januarja 2019 podpisali Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu ter Protokol o izvajanju in izmenjavo pisem, ki sta sestavna dela tega sporazuma.[31]

27. V izmenjavi pisem je v delu, ki je tu upošteven, navedeno, da Evropska unija in Kraljevina Maroko „ponovno potrjujeta svojo podporo procesu Združenih narodov in prizadevanjem generalnega sekretarja, da bi se v skladu z načeli in cilji Ustanovne listine [OZN] in na podlagi resolucij Varnostnega sveta dosegla dokončna politična rešitev“.

28. V izmenjavi pisem je prav tako navedeno, da „[s]klenitev Sporazuma o ribištvu ne posega v zadevni stališči“, kar za Evropsko unijo pomeni, da „sklicevanje na maroške zakone in predpise v Sporazumu o ribištvu ne posega v njeno stališče glede statusa nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare, katerega sosednje vode spadajo v ribolovno območje, kot je opredeljeno v točki (h) člena 1 Sporazuma o ribištvu, in njegove pravice do samoodločbe“, za Kraljevino Maroko pa pomeni, da je „območje Sahare […] sestavni del nacionalnega ozemlja, na katerem v celoti izvaja svojo suverenost kot na preostalem nacionalnem ozemlju“.

29. Z izpodbijanim sklepom z dne 4. marca 2019 je Svet v imenu Evropske unije odobril Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu, Protokol o izvajanju in izmenjavo pisem. V točkah 3, 5 in od 7 do 11 obrazložitve tega sklepa je navedeno naslednje:

„(3) Sodišče je v sodbi v zadevi C-266/16 v odgovor na vprašanje za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi Sporazuma ter njegovega Protokola o izvajanju odločilo, da se Sporazum in njegov Protokol o izvajanju ne uporabljata za vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

26 Glej v tem smislu sodbo Western Sahara Campaign UK, točke od 62 do 64, 69 in 73.

27 Glej sodbo Western Sahara Campaign UK, točka 79.

28 Glej sodbo Western Sahara Campaign UK, točki 61 in 62.

29 Glej dokument Sveta 9716/17 – Izid seje Sveta (3544. seja Sveta, Konkurenčnost (notranji trg, industrija, raziskave in vesolje)), str. 22.

30 Izpodbijani sklep, točka 6 obrazložitve.

31 Glej člen 16 Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu.

[…]

(5) Flote Unije bi morale imeti možnost, da nadaljujejo svoje ribolovne dejavnosti, ki so jih opravljale od začetka veljavnosti Sporazuma, področje uporabe Sporazuma pa bi moralo biti opredeljeno tako, da bi vključevalo vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare. Poleg tega je nadaljevanje partnerstva na področju ribištva bistvenega pomena za zagotovitev, da bi to ozemlje še naprej uživalo koristi sektorske podpore iz Sporazuma, ob upoštevanju prava Unije in mednarodnega prava, vključno s človekovimi pravicami, ter v korist zadevnega prebivalstva.

[…]

(7) Cilj Sporazuma o ribištvu je Uniji in Kraljevini Maroko omogočiti tesnejše sodelovanje pri spodbujanju trajnostne ribiške politike in odgovornega izkoriščanja ribolovnih virov na ribolovnem območju, opredeljenem v Sporazumu o ribištvu, in podpirati prizadevanja Kraljevine Maroko za razvoj ribiškega sektorja in modrega gospodarstva. S tem prispeva k doseganju ciljev Unije iz člena 21 Pogodbe o Evropski uniji.

(8) Komisija je ocenila morebitne učinke Sporazuma o ribištvu na trajnostni razvoj, zlasti kar zadeva koristi za zadevno prebivalstvo in izkoriščanje naravnih virov na zadevnih ozemljih.

(9) V skladu s to oceno je bilo ugotovljeno, da bi Sporazum o ribištvu zelo koristil zadevnemu prebivalstvu zaradi pozitivnih socialno-ekonomskih učinkov na to prebivalstvo, zlasti v smislu zaposlovanja in naložb, ter učinka na razvoj ribiškega sektorja in sektorja predelave ribiških proizvodov.

[…]

(11) Komisija je ob upoštevanju preudarkov iz sodbe Sodišča skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje [(v nadaljevanju: ESZD)] sprejela vse v trenutnem kontekstu razumne in izvedljive ukrepe, da bi ustrezno vključila zadevno prebivalstvo in se prepričala o njegovem soglasju. V Zahodni Sahari in Kraljevini Maroko so potekala obsežna posvetovanja, socialno-ekonomski in politični akterji, ki so na posvetovanjih sodelovali, pa so se jasno izrekli za sklenitev Sporazuma o ribištvu. [Front] Polisario in nekatere druge strani so zavrnile sodelovanje v posvetovalnem postopku.“

2. Področje uporabe

30. Območje uporabe Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu je določeno v členu 14. V skladu s to določbo se „[t]a sporazum […] uporablja za ozemlja, na katerih se na eni strani uporabljata Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije, na drugi strani pa se uporabljajo zakoni in predpisi iz člena 6(1) tega sporazuma“.

31. V členu 6(1) istega sporazuma pa je pojasnjeno, da „plovila Unije, ki opravljajo dejavnost na ribolovnem območju, ravnajo v skladu z maroškimi zakoni in predpisi, ki urejajo ribolovne dejavnosti na tem območju, razen če je v tem sporazumu določeno drugače“. [32]

[32] Člen 2 Protokola o izvajanju se navezuje na to področje uporabe z navedbo, da je „[c]ilj tega protokola […] izvajanje določb Sporazuma o ribištvu, in sicer zlasti z določitvijo pogojev dostopa plovil Unije do ribolovnega območja, kot je opredeljeno v členu 1(h) Sporazuma o ribištvu, in določb o izvajanju [Sporazuma o] partnerstv[u] o trajnostnem ribištvu“.

32. Pojem „ribolovno območje“ je opredeljen v členu 1(h) Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu kot „vode vzhodnega srednjega Atlantika, ki ležijo med vzporednikoma 35° 47′ 18″ severne zemljepisne širine in 20° 46′ 13″ severne zemljepisne širine, vključno z vodami, ki mejijo na Zahodno Saharo[33], in zajemajo vsa območja upravljanja; ta opredelitev ne vpliva na morebitna pogajanja o razmejitvi morskih območij obalnih držav, ki mejijo na ribolovno območje, in na splošno na pravice tretjih držav“.

33. Po navedbah Splošnega sodišča meja med Zahodno Saharo in Kraljevino Maroko poteka na vzporedniku 27°42'S (Pointe Stafford).[34]

34. Zato „zemljepisne koordinate[, določene med drugim v členu 1(h) Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu,] zajemajo tako vode, ki so pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko, kot tudi vode ob obali Zahodne Sahare“.[35]

3. Finančno nadomestilo

35. V skladu s Sporazumom o partnerstvu o trajnostnem ribištvu se Evropska unija strinja s plačilom finančnega prispevka Kraljevini Maroko.

36. Zdi se, da je skupna vrednost teh prispevkov 208.700.000 EUR za obdobje veljavnosti Protokola o izvajanju,[36] torej od 18. julija 2019 do 17. julija 2023.[37]

37. Ta prispevek je sestavljen iz „(a) finančnega nadomestila, ki ga Unija odobri za dostop plovil Unije do ribolovnega območja; (b) pristojbin, ki jih plačajo lastniki plovil Unije; (c) sektorske podpore, ki jo Unija odobri za izvajanje trajnostne ribiške politike in upravljanje oceanov ter je predmet letnih in večletnih programov“.[38]

38. Kraljevina Maroko pa meni, da so finančni prispevek in pristojbine lastnikov ladij „predmet pravične geografske in socialne porazdelitve socialno-ekonomskih koristi, s čimer se zagotovi, da ta porazdelitev […] koristi zadevnemu prebivalstvu“.[39]

39. Zdi se, da za sektorsko podporo, prejeto od Evropske unije, ne velja ta obveznost porazdelitve, ampak „prispeva k razvoju in izvajanju sektorske politike v okviru nacionalne strategije razvoja ribiškega sektorja“.[40]

33 V opombi 1 je navedeno: „Območje Sahare v skladu z maroškim stališčem.“

34 Izpodbijana sodba, točka 212.

35 Izpodbijana sodba, točka 111.

36 Glej člen 4 Protokola o izvajanju.

37 Glej člen 16 Protokola o izvajanju skupaj z Obvestilom o začetku veljavnosti Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko, njegovega Protokola o izvajanju in izmenjave pisem, ki je priložena Sporazumu (UL 2019, L 195, str. 1).

38 Člen 12(2)(c) Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu.

39 Glej člen 12(4) Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in člen 6(1) Protokola o izvajanju. Glej tudi izpodbijano sodbo, točka 33.

40 Glej člen 7(1) Protokola o izvajanju. Primerjaj s točko 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa, ki pojasnjuje, da je „nadaljevanje partnerstva na področju ribištva bistvenega pomena za zagotovitev, da bi […] ozemlje [Zahodne Sahare] še naprej uživalo koristi sektorske podpore iz Sporazuma […] v korist zadevnega prebivalstva“.

40. V ta namen mora Kraljevina Maroko Skupnemu odboru, ustanovljenemu s Sporazumom o partnerstvu o trajnostnem ribištvu,[41] ki ga sestavljajo predstavniki Kraljevine Maroko in Evropske unije,[42] predložiti „metodo za geografsko in socialno porazdelitev [teh sredstev] […] in porazdelitveni ključ za dodeljene zneske“.[43]

41. Različni deli finančnega prispevka, ki ga je treba plačati maroškim organom, se porazdelijo pod nadzorom Skupnega odbora.[44]

42. Končno, Kraljevina Maroko ima obveznost poročanja, saj morajo njeni organi izdati letno poročilo in končno poročilo pred iztekom veljavnosti Protokola o izvajanju.[45]

4. Ribolovne možnosti in njihovo upravljanje

43. Ribolovne možnosti so urejene z Protokolom o izvajanju, ki se sklene na novo vsaka štiri leta.

44. Kot sem pojasnila, je protokol, podpisan ob sklenitvi Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu, prenehal veljati 17. julija 2023.[46]

45. Do datuma pisanja teh sklepnih predlogov se Evropska unija in Kraljevina Maroka nista dogovorili o novem protokolu.

46. Za opravljanje ribolovnih dejavnosti na območju iz Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu morajo plovila Unije najprej pridobiti dovoljenje za ribolov.[47]

47. To dovoljenje se pridobi v zameno za plačilo letnih pristojbin lastnikov ladij, opisanih v točki 37 teh sklepnih predlogov.

48. Ta dovoljenja izdaja Oddelek za morski ribolov pri Ministrstvu za kmetijstvo, morski ribolov, razvoj podeželja ter vodo in gozdove Maroka.[48]

41 Glej člen 13 Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu. Kot je navedeno v odstavku 1 tega člena, ta odbor sestavljajo predstavniki Evropske unije in Kraljevine Maroko. Glej tudi izpodbijano sodbo, točka 215.

42 Glej člen 13 Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in izpodbijano sodbo, točka 314.

43 Člen 6(2) Protokola o izvajanju. Samo domnevam lahko, da je Kraljevina Maroko Skupnemu odboru predložila „metodo za geografsko in socialno porazdelitev“ ter sam „porazdelitveni ključ“, saj nobeden od teh elementov ni del sodnega spisa niti na prvi stopnji niti v pritožbenem postopku.

44 Glej člene 4(2) in od 6 do 8 Protokola o izvajanju. Glej tudi izpodbijano sodbo, točka 314. Niti v spisu na prvi stopnji niti v spisu na pritožbeni stopnji ni dokumentov, ki bi se nanašali na nadzor ali postopek odločanja Skupnega odbora. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi menilo, da ta obveznost porazdelitve pomeni, da „sta se stranki zavezali zagotoviti, da bo zadevno ljudstvo, vključno s tistim Zahodne Sahare, uživalo te koristi sorazmerno z ribolovnimi dejavnostmi na območju, opredeljenem s tem sporazumom, ki vključuje vode ob obali tega ozemlja, ne da bi določili izjemo od tega načela“ (izpodbijana sodba, točka 213).

45 Člen 6(4) in (5) Protokola o izvajanju.

46 Glej člen 16 Protokola o izvajanju.

47 Glej člen 5(1) Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in prilogo k Protokolu o izvajanju. Glej tudi točko 209 izpodbijane sodbe, v kateri Splošno sodišče pojasni, da se „Kraljevini Maroko prepušča, da določi natančne koordinate teh območij upravljanja in vsa območja znotraj njih, na katerih je ribolov prepovedan, saj zgoraj navedeni tehnični dokumenti za ribolov določajo le skrajne meje navedenih območij upravljanja“.

48 Glej člen 1(j) Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu v povezavi s členom 1(6) in (9) Protokola o izvajanju.

49. V skladu s Sporazumom o partnerstvu o trajnostnem ribištvu plovila Unije, ki so dejavna v „ribolovnem območju“, lahko „lovijo le presežek dovoljenega ulova iz člena 62(2) in (3) UNCLOS, kot je […] določen na podlagi razpoložljivih in relevantnih znanstvenih mnenj in relevantnih informacij […] o celotnem ribolovnem naporu vseh flot na ribolovnem območju za zadevne staleže“. [49]

50. Svet in Komisija sta na obravnavi pojasnila, da v praksi to omejitev določi Kraljevina Maroko po oceni skupne ribolovne zmogljivosti lokalnih staležev rib, domačega ribolovnega napora in preostalega deleža, ki ga je mogoče trajnostno loviti. [50]

51. V letnem poročilu Skupnega odbora za leto 2021 [51] in Končni oceni za leto 2023 [52] je pojasnjeno, da so bile vse vrste staležev na „ribolovnem območju“ razen dveh popolnoma izkoriščene ali prekomerno izkoriščene. [53] Za „ne popolnoma izkoriščene“ so se šteli le staleži veleokega zobatca (*Dentex macrophtalmus*) in sardel (*S. pilchardus*). [54]

C. Izpodbijana sodba

52. Front Polisario je 10. in 12. junija 2019 vložilo tožbi, s katerima je med drugim predlagalo razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa.

53. Splošno sodišče je 29. septembra 2021 izdalo izpodbijano sodbo, s katero je izpodbijani sklep razglasilo za ničen. [55]

54. V zvezi z dopustnostjo tožbe je Splošno sodišče zavrnilo dva glavna ugovora nedopustnosti Komisije in Sveta, ki se nanašata na sposobnost Front Polisario biti stranka v postopku in na njegovo procesno upravičenje v zvezi z izpodbijanim sklepom. [56]

55. V zvezi z vsebino tožbe je Splošno sodišče zavrnilo prvi tožbeni razlog Front Polisario, ki se je nanašal na domnevno nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijanega sklepa. [57]

56. Sprejelo pa je tretji tožbeni razlog Front Polisario, ki se nanaša na obveznost Sveta, da spoštuje zahteve, ki izhajajo iz sodne prakse glede pravice do samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb. [58] Splošno sodišče ni preučilo drugih tožbenih razlogov, ki jih je navedlo Front Polisario.

[49] Člen 3(4) Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu.

[50] Navedeni instituciji sta tudi pojasnili, da bo približno 20 % tega presežka dodeljenega ribiškim plovilom 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 (na voljo na: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-03/report-jsc-morocco-2021_fr.pdf (v nadaljevanju: Letno poročilo za leto 2021).

[52] Evropska komisija, Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo, 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 (na voljo na: https://data.europa.eu/doi/10.2771/785958) (v nadaljevanju: Končna ocena za leto 2023).

[53] Glej Letno poročilo za leto 2021, str. 15, 27, 28, 37, 67, od 91 do 93, in Končno oceno za leto 2023, str. od 26 do 28 in od 114 do 116.

[54] Glej Letno poročilo za leto 2021, str. 37, 86 in 90, ter Končno oceno za leto 2023, str. od 26 do 28 in od 115 do 116.

[55] Vendar je to sodišče tudi odločilo, da ohrani učinke izpodbijanega sklepa za obdobje, ki ne presega roka iz člena 56, prvi odstavek, Statuta Sodišča, ali – če je v tem roku vložena pritožba – do razglasitve sodbe Sodišča. Izpodbijana sodba, točka 369.

[56] Izpodbijana sodba, točke od 132 do 159 in od 171 do 268.

[57] Izpodbijana sodba, točke od 270 do 274.

[58] Izpodbijana sodba, točke od 276 do 396.

D. Postopek pred Sodiščem

57. S pritožbama, vloženima 14. decembra 2021 in 16. decembra 2021, Komisija oziroma Svet Sodišču predlagata, naj izpodbijano sodbo v celoti razveljavi, samo odloči o spornih vprašanjih, zavrne tožbo na prvi stopnji in Front Polisario naloži plačilo stroškov. Podredno ti instituciji Sodišču predlagata, naj ohrani učinke izpodbijanega sklepa za obdobje dvanajstih mesecev od dneva razglasitve sodbe.

58. Te predloge podpirajo Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée in drugi ter belgijska, španska, francoska, madžarska, portugalska in slovaška vlada.

59. Obravnava je potekala 23. in 24. oktobra 2023, na kateri so Komisija, Svet, Front Polisario, Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée in drugi ter belgijska, francoska, španska in madžarska vlada ustno predstavili stališča.

III. Analiza

A. Razlaga mednarodnega prava

60. S tema pritožbama se izpodbija veljavnost odločitve Unije, da sklene mednarodni sporazum, z vidika pravil mednarodnega prava, ki jo zavezujejo, natančneje z vidika dveh načel mednarodnega običajnega prava – pravice do samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb.[59]

61. V primerjavi s pravnim sistemom Unije ali pravnimi sistemi njenih držav članic je mednarodno pravo manj kompakten in z vidika ugotavljanja enotnosti pomena pravil tega sistema veliko bolj decentraliziran sistem.

62. Čeprav ima mednarodno pravo svoj sistem pravnih virov[60] in nekatera splošno sprejeta pravila za razlago,[61] nima enega končnega razlagalca, katerega razlage bi bile zavezujoče za vse udeležence sistema.[62]

[59] Sodišče je v sodbah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK menilo, da je pravica do samoodločbe načelo, ki izhaja iz običajnega prava in je izraženo v členu 1 Ustanovne listine OZN, načelo relativnega učinka pogodb pa splošno načelo mednarodnega prava, kodificirano v Dunajski konvenciji o pogodbenem pravu, sklenjeni na Dunaju 23. maja 1969 (*United Nations Treaty Series*, zv. 1155, str. 331) (v nadaljevanju: Dunajska konvencija); obe pravili sta za Unijo zavezujoči. Glej v tem smislu sodbi Svet/Front Polisario, točka 88, in Western Sahara Campaign UK, točka 63.

[60] V skladu s členom 38(1) Statuta Meddržavnega sodišča so viri mednarodnega prava pogodbe in konvencije, običaj, splošna pravna načela ter sodne odločbe in nauki. Na splošno glej tudi Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, str. 69 in naslednje.

[61] V členih od 31 do 33 Dunajske konvencije so določena pravila za razlago mednarodnih pogodb. Nekatera od teh pravil bi bilo mogoče razumeti kot kodifikacijo mednarodnega običajnega prava. Mednarodno običajno pravo pa od razlagalca zahteva, da najprej ugotovi, ali določeno pravilo predstavlja običaj, nato pa razlaga njegov pomen v določeni situaciji. Za to je treba ugotoviti prakso in *opinio juris* držav pogodbenic. S tem lahko običaj še vedno dobi drugačen pomen v sistemu, ki nima enega uradnega razlagalca. V zvezi z razliko med sprejetjem *odločitve*, da je določeno pravilo norma mednarodnega običajnega prava, in poznejšo *razlago* vsebine tega pravila glej Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle“, v 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] V skladu s členom 38(1)(d) Statuta Meddržavnega sodišča so sodne odločbe, vključno z odločbami tega sodišča, le pomoč pri določanju pravil mednarodnega prava.

63. V zvezi s tem pri razlagi vsebine pravil mednarodnega običajnega prava, ki so del pravnega sistema Unije, institucije Unije, vključno s sodišči Unije, niso omejene z različnimi razlagami istega pravila s strani drugih subjektov mednarodnega prava. [63]

64. Kljub temu bi moralo Sodišče pri razlagi pomena mednarodnega prava za namene pravnega reda Unije ugotoviti, ali je bila na ravni mednarodnega prava dosežena določena raven soglasja o pomenu določenega pravila. To po mojem mnenju izhaja iz zaveze Unije, da prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, kot je določeno v členu 3(5) PEU.

65. Tako kot institucije Unije niso vezane na razlage mednarodnega prava drugih subjektov tega pravnega reda, je tudi razlaga, ki jo Sodišče poda glede pravila mednarodnega prava, zavezujoča samo znotraj pravnega sistema Unije. Kljub temu je pomembno, da Sodišče pri pripisovanju pomena pravilu mednarodnega prava ne pozabi na dejstvo, da ima njegova razlaga učinke na ravni mednarodnega prava ter prispeva k oblikovanju običaja in razlagi njegovega pomena. [64]

66. Pri razlagi mednarodnega prava v pravnem sistemu Unije se zastavlja tudi vprašanje razmerja med sodišči Unije in političnimi institucijami Unije pri razlagi, katere obveznosti mednarodno pravo nalaga Uniji.

67. Pri zunanji politiki Unije imajo politične institucije Unije široko polje proste presoje. [65] Odločitev o sklenitvi mednarodnega sporazuma z drugo državo, vključno z odločitvijo o morebitni razširitvi uporabe tega sporazuma na tretje ozemlje, je del te proste presoje. Sodišče ne more dvomiti o tej odločitvi.

68. V primeru sprejetja politične odločitve o sodelovanju s tretjo državo ali ozemljem pa Sodišče ne le, da je pooblaščeno za nadzor skladnosti zunanjega sodelovanja Unije z ustavnimi zahtevami, ki jih nalagata Pogodbi EU in DEU, ampak je to celo dolžno storiti. [66]

69. Sodišče je v sodbi Air Transport America pojasnilo, da je iz člena 3(5) PEU razvidno, da „Unija prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava. Zato mora ob sprejetju akta spoštovati mednarodno pravo v celoti, vključno z mednarodnim običajnim pravom, ki veže institucije Unije“. [67]

70. Sodišče mora torej v okviru svoje ustavne naloge, da v Uniji zagotavlja spoštovanje načela pravne države, presoditi, ali so institucije Unije s sklenitvijo mednarodnega sporazuma kršile pravice, ki jih pravila mednarodnega običajnega prava podeljujejo njenim subjektom.

63 Za primere vzorcev razlik med razlagami mednarodnega prava glej Roberts, A., „Patterns of difference and dominance“, v Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, str. 232 in naslednje.

64 V zvezi s tem glej 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, zv. 12, 2013, str. 218, in Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law“, v Lusa Bordin, F., Müller, A., in Pascual-Vives, F. (ur.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, str. 74 in 75.

65 V zvezi s tem glej sodbi z dne 21. decembra 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, točka 24), in z dne 9. junija 2022, Préfet du Gers in Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, točka 99) (v katerih je Sodišče menilo, da imajo institucije Unije pri vodenju zunanjih odnosov obsežen manevrski prostor pri političnem odločanju, kar nujno vključuje politične odločitve).

66 Tako sem menila, da tudi na področju skupne zunanje in varnostne politike, na katerem je pristojnost Sodišča omejena, ni mogoče izključiti njegove pristojnosti za nadzor, ali ukrepi Unije spoštujejo temeljne pravice. V zvezi s tem glej moje sklepne predloge v združenih zadevah KS in KD/Svet in drugi ter Komisija/KS in KD (C-29/22 P in C-44/22 P, EU:C:2023:901, točke od 115 do 120). Postopek v tej zadevi še teče pred Sodiščem.

67 Glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 101).

71. Zato mora Sodišče razložiti vsebino upoštevnih pravil običajnega prava. V položaju, ko obstaja enotno *opinio juris* o obstoju pravne obveznosti (kot je obveznost priznanja pravice NSO do samoodločbe), ne pa tudi o njeni natančni vsebini, mora Sodišče zaradi diskrecijske pravice političnih institucij Unije v zunanjih odnosih upoštevati razlago, ki so jo izbrale te institucije.

72. Zgornje značilnosti mednarodnega prava bodo vodilo za mojo analizo v teh pritožbah.

B. Dopustnost

1. Pravni interes

73. Kot je pojasnjeno v točkah 36 in 44 teh sklepnih predlogov, je Protokol o izvajanju, ki ureja pogoje za dostop do ribolovnih območij, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, prenehal veljati 17. julija 2023. [68]

74. Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu brez veljavnega protokola plovilom Unije ne dovoljuje dostopa do „ribolovnega območja“.

75. To je potrdila tudi Komisija na obravnavi.

76. Ali to pomeni, da Front Polisario nima več pravnega interesa za nadaljevanje teh postopkov? [69]

77. Po mojem mnenju ne.

78. Front Polisario zatrjuje domnevno neveljavnost ravnanja Unije, ki izhaja iz sklenitve Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu s Kraljevino Maroko.

79. Ker je vložilo tožbo zoper izpodbijani sklep, se njegov ugovor nezakonitosti razteza na celoten „paket“, dogovorjen s Kraljevino Maroko – Sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju, Protokol o izvajanju in izmenjavo pisem – in ne le na njegove praktične učinke.

80. Obravnavani pritožbi lahko torej povzročita, da se bo Unija morala ponovno pogajati o nekaterih delih navedenega „paketa“, vključno s pravicami dostopa do ribolova za ribiško floto Unije v zvezi z vodami, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, katerega del nadzoruje Front Polisario in za katerega trdi, da ga zastopa.

81. Zato prenehanje veljavnosti Protokola o izvajanju ne vpliva na nadaljnji pravni interes Front Polisario v tej zadevi.

[68] To pomeni štiri leta po datumu, ko je začel veljati Protokol o izvajanju, torej 18. julija 2019; glej Obvestilo o začetku veljavnosti Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko, njegovega Protokola o izvajanju in izmenjave pisem, ki je priložena Sporazumu (UL 2019, L 195, str. 1).

[69] Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora predmet tožbe obstajati, dokler Sodišče ne izda končne sodbe, sicer se postopek ustavi, kar predpostavlja, da ima lahko stranka, ki je vložila tožbo, zaradi izida tožbe koristi (glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2013, Abdulrahim/Svet in Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, točka 15 in navedena sodna praksa).

82. V vsakem primeru je jasno, da se z ustavnopravnega vidika z neposrednima tožbama, ki sta podlaga za pritožbi, lahko doseže priznanje nezakonitosti delovanja Unije na mednarodnem prizorišču [70] in se prepreči, da v prihodnosti ponovno pride do takega delovanja. [71]

2. Procesno upravičenje in možnost sklicevanja na mednarodno običajno pravo pred sodišči Unije

83. Kot sem ugotovila v svojih vzporednih sklepnih predlogih v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario, se na splošno strinjam s sklepom Splošnega sodišča, da ima Front Polisario pravno sposobnost in procesno upravičenje za vložitev tožbe proti izpodbijanemu sklepu. [72]

84. Enako utemeljitev je mogoče uporabiti tudi za obravnavani pritožbi. Zato naj napotim na svoje argumente, ki sem jih navedla v omenjenih sklepnih predlogih, in predlagam Sodišču, naj ti pritožbi vsebinsko obravnava.

85. Poleg tega tako kot v vzporednih sklepnih predlogih menim, da se Front Polisario načeloma lahko sklicuje na pravila mednarodnega običajnega prava pred sodišči Unije. Ko so izpolnjeni pogoji procesnega upravičenja, se lahko tožeče stranke, ki vložijo ničnostno tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU, sklicujejo na tista pravila mednarodnega prava, ki so dovolj jasna, da sodiščem Unije omogočajo preverjanje veljavnosti aktov institucij Unije. Zato v obravnavani zadevi Sodišče lahko izvaja pristojnost sodnega nadzora glede združljivosti izpodbijanega sklepa z načeli mednarodnega običajnega prava, na katera se sklicuje, če lahko dovolj jasno razloži njihovo vsebino.

C. Vsebina

86. Kot sem prav tako pojasnila v svojih vzporednih sklepnih predlogih v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario, ki jih prav tako predstavljam danes, [73] je pomembno, da svojo analizo teh neposrednih tožb začnem tako, da poudarim omejen obseg teh pritožb.

87. Tako je, ker je Splošno sodišče v izpodbijani sodbi preučilo le prvi in tretji tožbeni razlog Front Polisario, pri čemer je prvi tožbeni razlog zavrnilo, tretji tožbeni razlog pa spoznalo za utemeljen.

88. Zato je Sodišče, čeprav bi lahko obstajala druga vprašanja v zvezi s pravico do samoodločbe, ki bi lahko bila pomembna v tej zadevi, v svoji pristojnosti omejeno na obravnavo le tistih vprašanj, ki so bila predmet sodb v zadevah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK. [74]

70 Glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2013, Abdulrahim/Svet in Komisija (C-239/12 P, EU:C:2013:331, točki 78 in 79 ter navedena sodna praksa) (v kateri je Sodišče spomnilo, da interes za ukrepanje obstaja tudi v primeru, ko je akt prenehal obstajati, če lahko tožba pripelje do priznanja domnevno nezakonitega akta s strani institucij Unije).

71 Glej na primer sodbe z dne 6. marca 1979, Simmenthal/Komisija (92/78, EU:C:1979:53, točka 32); z dne 24. junija 1986, AKZO Chemie in AKZO Chemie UK/Komisija (53/85, EU:C:1986:256, točka 21), in z dne 7. junija 2007, Wunenburger/Komisija (C-362/05 P, EU:C:2007:322, točka 50).

72 Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario, točke od 68 do 91.

73 Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario, točka 64.

74 Na prvi stopnji je Front Polisario v utemeljitev svoje tožbe navedlo skupaj deset tožbenih razlogov, pri čemer sta bila le prvi in tretji tožbeni razlog podlaga za izpodbijano sodbo. Tudi ostalih osem tožbenih razlogov se nanaša na vprašanja mednarodnega prava, kot so spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava (drugi tožbeni razlog); pravica do samoodločbe (osmi tožbeni razlog); relativni učinek pogodb (deveti tožbeni razlog); pravo mednarodne odgovornosti (deseti tožbeni razlog), pa tudi na vprašanja prava Unije, kot so legitimna pričakovanja in sorazmernost (četrti, peti, šesti in sedmi tožbeni razlog). Glej izpodbijano sodbo, točka 269.

89. Zato moram najprej ugotoviti, kakšno vsebino je Sodišče v teh sodbah pripisalo pravici do samoodločbe in načelu relativnega učinka pogodb (oddelek C.1). Drugič, čeprav je obrazložitev izpodbijane sodbe vsebinsko enaka tisti iz zadeve Komisija in Svet/Front Polisario (C-779/21 P in C-799/21 P), menim, da se pravila mednarodnega prava, ki se uporabljajo v teh pritožbah, razlikujejo od pravil, ki se uporabljajo v vzporednih pritožbah, zlasti glede tega, kako so strukturirani zadevni sporazumi, ki so predmet spora (oddelek C.2). Tretjič, iz tega razloga bom ugotovila, da je Splošno sodišče napačno razglasilo ničnost Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu na podlagi iste obrazložitve, kot je obrazložitev, ki je podlaga za pritožbi v zadevah Komisija in Svet/Front Polisario (C-779/21 P in C-799/21 P) (oddelek C.3). Četrtič in kljub tej ugotovitvi bom Sodišču predlagala, naj potrdi izpodbijano sodbo in s tem razglasi ničnost izpodbijanega sklepa, čeprav z drugačno obrazložitvijo (oddelek C.4). Nazadnje bom pojasnila, da ima, čeprav to ni predmet teh pritožb, neupoštevanje ozemlja Zahodne Sahare in voda, ki mejijo nanj, kot ločenega in različnega od ozemlja Kraljevine Maroko posledice tudi za pravico ljudstva Zahodne Sahare do izkoriščanja naravnih virov voda, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare (oddelek C.5).

1. Razlaga sodb v zadevah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK

90. V točkah od 96 do 115 svojih vzporednih sklepnih predlogov v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario sem podrobno analizirala sodbo Sodišča Svet/Front Polisario.

91. Moje glavne ugotovitve, ki izhajajo iz te presoje, so naslednje.

92. Sodba Svet/Front Polisario je bila izdana na podlagi neposredne tožbe zoper sklep Sveta o odobritvi sklenitve Sporazuma o liberalizaciji trgovine iz leta 2012,[75] torej sporazuma, s katerim je blagu s poreklom z „ozemlja Maroka“ priznana preferencialna tarifna obravnava.

93. V tej sodbi je Sodišče razlagalo ta sporazum tako, da se ne razteza na ozemlje Zahodne Sahare, saj izraza „ozemlje Maroka“ ni mogoče razlagati tako, da vključuje ozemlje Zahodne Sahare.

94. Sodišče je do te ugotovitve prišlo z razlago pravice do samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb, za katera je ugotovilo, da zavezujeta Unijo pri njenem sodelovanju z ozemljem Zahodne Sahare s posredovanjem Kraljevine Maroko.

95. Sodišče je pravico do samoodločbe razlagalo tako, da vključuje obveznost Unije, da ozemlje Zahodne Sahare obravnava kot „ločeno in različno“ od ozemlja Kraljevine Maroko. Ta zahteva je izhajala iz dejstva, da se v mednarodnem pravu Zahodna Sahara šteje za NSO.

96. Sodišču ni bilo treba razlagati drugih morebitnih obveznosti Unije, ki bi izhajale iz pravice ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe, in jih zato tudi ni razlagalo.[76]

[75] Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2012, L 241, str. 4).

[76] Sodišče v sodbah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK torej ni izčrpno razložilo obsega pravice ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe. Zato ni mogoče izključiti, da lahko ta pravica za Svet pomeni tudi dodatne obveznosti, na primer glede izčrpavanja naravnih virov tega ozemlja s strani subjektov prava Unije. Glej v zvezi s tem tudi Molnar, T., „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?“, v 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 in 15 (ki je menil, da „se je Sodišče Unije vzdržalo resnične razlage pravice do samoodločbe“).

97. Sodišče je tudi ugotovilo, da bi ločen in različen status ozemlja Zahodne Sahare sprožil uporabo načela relativnega učinka pogodb, če bi Unija in Kraljevina Maroko skušali uporabiti sporazum, ki sta ga sklenili, za ozemlje Zahodne Sahare.

98. V skladu z razlago načela relativnega učinka pogodb, ki jo je sprejelo Sodišče, mora tretji v primeru, ko nanj vpliva uporaba mednarodnega sporazuma med dvema strankama, privoliti v uporabo navedenega sporazuma, ne glede na to, ali bo posledična uporaba tretjemu škodovala ali mu bo koristila.

99. Sodišče je ob predpostavki, da se načelo relativnega učinka pogodb uporablja tudi, kadar je tretji NSO in ne država, ugotovilo, da ljudstvo Zahodne Sahare ni privolilo v razširitev uporabe Sporazuma o liberalizaciji trgovine iz leta 2012 na njihovo ozemlje.

100. V točki 114 svojih sklepnih predlogov v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario predlagam, da se zahteva po privolitvi, kot izhaja iz točke 106 sodbe Svet/Front Polisario, ne sme razumeti kot navodilo, ali in kako lahko sporazum med Unijo in Kraljevino Maroko vključuje ozemlje Zahodne Sahare. Namesto tega je treba to izjavo razumeti le kot *enega od argumentov*, zakaj področja uporabe sporazuma, ki je bil obravnavan v tej zadevi, ni bilo mogoče razlagati tako, da vključuje ozemlje Zahodne Sahare.[77]

101. Sodba Western Sahara Campaign UK je bila izdana več kot leto dni po sodbi Svet/Front Polisario. Ta zadeva je prispela na Sodišče kot predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago in veljavnostjo Sporazuma o ribolovu iz leta 2006 in Protokola o izvajanju iz leta 2013.

102. Sodišče je v sodbi odločilo, da izrazov „ozemlje Maroka in vode pod maroško suverenostjo“, „maroško ribolovno območje“ in „vode, ki so pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko“[78] ni mogoče razlagati tako, da vključujejo vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.[79]

103. Sodišče je, da bi v sodbi Western Sahara Campaign UK prišlo do te ugotovitve, izhajalo iz svoje prejšnje sodbe Svet/Front Polisario.

104. Sodišče je najprej pojasnilo, da je Sporazum o ribolovu iz leta 2006 del politike Unije za vzpostavitev tesnejših odnosov s Kraljevino Maroko pod okriljem Pridružitvenega sporazuma.[80] Izraz „ozemlje Kraljevine Maroko“ je zato treba v Sporazumu o ribolovu iz leta 2006 razlagati enako, kot je bil razlagan v Pridružitvenem sporazumu v sodbi Svet/Front Polisario.[81]

77 V okviru svojih sklepnih predlogov v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario predlagam, da ljudstvo Zahodne Sahare ne more privoliti, ker to „ljudstvo“ še ni uveljavilo svoje pravice do samoodločbe, kar pomeni tudi, da ljudstvo Zahodne Sahare nima predstavnika, ki bi lahko privolil v njegovem imenu. Tako ugotavljam, da v primeru NSO privolitev da upravna oblast tega ozemlja. V obravnavani zadevi menim, da mednarodno pravo v ničemer ne nasprotuje predlagani razlagi institucij Unije, da je treba Kraljevino Maroko v okviru prava Unije šteti za (*de facto*) upravitelja ozemlja Zahodne Sahare (glej točko 137 in naslednje mojih sklepnih predlogov v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario).

78 To so bili trije načini, na katere je bilo opredeljeno ozemeljsko področje uporabe Sporazuma o ribolovu iz leta 2006. Glej sodbo Western Sahara Campaign UK, točka 57.

79 Sodišče je svojo analizo začelo s pojasnilom, da se vprašanje veljavnosti Sporazuma o ribolovu iz leta 2006 in Protokola o izvajanju iz leta 2013 ne postavi, če se sporazum, obravnavan v tej zadevi, ne uporablja za vode ob obali ozemlja Zahodne Sahare (glej sodbo Western Sahara Campaign UK, točki 54 in 55). Najprej je torej razložilo področje uporabe Sporazuma o ribolovu iz leta 2006 in Protokola o izvajanju iz leta 2013 ter ugotovilo, da se ta akta ne uporabljata za vode ob obali ozemlja Zahodne Sahare. Zato je Sodišče ugotovilo, da ni razloga, ki bi vplival na veljavnost sklepa Sveta o njuni odobritvi (glej sodbo Western Sahara Campaign UK, izrek).

80 Glej sodbo Western Sahara Campaign UK, točka 59.

81 Glej sodbo Western Sahara Campaign UK, točka 61.

105. Sodišče se je nato sklicevalo na del sodbe v zadevi Svet/Front Polisario, v katerem je ugotovilo, da bi bilo, če bi se izraz „ozemlje Kraljevine Maroko“ iz Pridružitvenega sporazuma razlagal tako, da vključuje ozemlje Zahodne Sahare, to v nasprotju z „načel[om] samoodločbe, na katero je opozorjeno v členu 1 [Ustanovne listine OZN], in načelo[m] relativnega učinka pogodb, ki je izrecno navedeno v členu 34 [Dunajske konvencije]“. [82]

106. Na podlagi tega je Sodišče sklenilo, da Sporazuma o ribolovu iz leta 2006 in Protokola o izvajanju iz leta 2013 ni mogoče razlagati tako, da zajemata ozemlje Zahodne Sahare.

107. Sodišče se je nato posvetilo razlagi pojma „vode pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko“, kot se pojavlja v Sporazumu o ribolovu iz leta 2006 in Protokolu o izvajanju iz leta 2013.

108. Sodišče se je pri tem sklicevalo na UNCLOS in menilo, da ta konvencija „zavezuje Unijo“ in se nanjo „izrecno sklicuje […] [Sporazum o ribolovu iz leta 2006]“. [83]

109. Sodišče je s sklepanjem o razlagi izraza „vode pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko“ na podlagi UNCLOS ugotovilo, da tega izraza ni mogoče razlagati tako, da vključuje vode ob obali ozemlja Zahodne Sahare: Kraljevina Maroko ima lahko suverenost ali jurisdikcijo le nad vodami ob obali svojega ozemlja, ozemlje Zahodne Sahare pa ni zajeto s pojmom „ozemlje Kraljevine Maroko“. [84]

110. Sodišče je nato preučilo, ali bi bilo mogoče sklepati, da je bil namen Unije in Kraljevine Maroko vključiti vode ob obali ozemlja Zahodne Sahare v izraza „vode, ki so pod suverenostjo […] Kraljevine Maroko“ in „vode, ki so pod […] jurisdikcijo Kraljevine Maroko“, kot sta navedena v Sporazumu o ribolovu iz leta 2006.

111. Ugotovilo je, da o takem namenu ni mogoče sklepati iz tega, da se Kraljevina Maroko morda obravnava kot „‚*de facto* upravna oblast‘ ali okupacijsk[a] sil[a] na ozemlju Zahodne Sahare […], ker je Kraljevina Maroko kategorično zavrnila, da bi bila okupacijska sila ali upravna oblast na ozemlju Zahodne Sahare“. [85] Zato Sodišče ni moglo ugotoviti, da je obstajal tihi namen strank v tem smislu. [86]

112. Nazadnje je Sodišče ugotovilo, da ni treba preveriti, ali bi bilo v skladu s pravili mednarodnega prava, ki zavezujejo Unijo, da se vode ob obali ozemlja Zahodne Sahare uvrstijo na področje uporabe Sporazuma o ribolovu iz leta 2006 in Protokola o izvajanju iz leta 2013, če bi bila Kraljevina Maroko opredeljena kot upravna oblast ali okupacijska sila, saj se ta sporazum in protokol nikakor ne moreta razlagati tako, da se uporabljata za vode ob obali ozemlja Zahodne Sahare. [87]

113. Sodišče v sodbi Western Sahara Campaign UK ni podrobneje preučilo potrebe po „privolitvi“ ljudstva Zahodne Sahare v skladu z načelom relativnega učinka pogodb niti je ni omenilo.

82 Glej sodbo Western Sahara Campaign UK, točka 63.

83 Sodba Western Sahara Campaign UK, točka 58.

84 Sodba Western Sahara Campaign UK, točke od 67 do 69.

85 Sodba Western Sahara Campaign UK, točka 72.

86 Sodba Western Sahara Campaign UK, točke od 70 do 72.

87 Sodba Western Sahara Campaign UK, točka 72.

2. Razlike med upoštevnim pravnim okvirom, ki se uporablja za sporazume o trgovinskih preferencialih in sporazume o partnerstvu o trajnostnem ribištvu

114. Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu se v pomembnih vidikih razlikuje od sporazuma, ki je predmet vzporednih pritožb v zadevah Komisija in Svet/Front Polisario (C-779/21 P in C-799/21 P).

115. V teh pritožbah gre za sporazum, sklenjen med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko, o *razširitvi* trgovinskih preferencialov, odobrenih za blago s poreklom iz Kraljevine Maroko, tudi na blago s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare. [88]

116. Sporazum o trgovinskih preferencialih, ki je predmet vzporednih pritožb, tako jasno razširja uporabo sporazuma med dvema strankama na tretjega: izrecno razširja obravnavo, zagotovljeno na podlagi Sporazuma o liberalizaciji trgovine med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko iz leta 2012 – ki se, kot je ugotovilo Sodišče, ne uporablja za ozemlje Zahodne Sahare – na blago s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare.

117. V okoliščinah, ki so v ozadju pritožb v zadevah Komisija in Svet/Front Polisario (C-779/21 P in C-799/21 P), sta torej jasni dve zadevi.

118. Prvič, veljavni pravni okvir je tisti, ki ureja relativni učinek pogodb.

119. Drugič, glede na razlago Sodišča Sporazum o trgovinskih preferencialih jasno razlikuje med ozemljem Zahodne Sahare ter ozemljema Kraljevine Maroko in Evropske unije.

120. Ti premisi pa ne veljata za Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu ali Protokol o izvajanju.

121. Prvič, Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu ne razširja ureditve, za katero je bilo dogovorjeno, da se uporablja na ozemlju Kraljevine Maroko, na ozemlje Zahodne Sahare.

122. Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokol o izvajanju namreč predstavljata nov pravni okvir, ki v celoti nadomešča Sporazum o ribištvu iz leta 2006 in Protokol o izvajanju iz leta 2013 z namenom ureditve ribolovnih pravic v „ribolovnem območju“, ki ga zajema ta sporazum.

123. Posledica te razlike je, da se načelo relativnega učinka pogodb ne uporablja za Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu ali Protokol o izvajanju.

124. Drugič, Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokol o izvajanju ne razlikujeta jasno med ozemljem Zahodne Sahare in ozemljem Kraljevine Maroko.

125. Kot pojasnjujem v točkah od 31 do 33 teh sklepnih predlogov, se Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokol o izvajanju uporabljata za „ribolovno območje“, območje, ki je opredeljeno z zemljepisnimi koordinatami in vključuje vode ob obali ozemlja Zahodne Sahare.

[88] Glej Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2019, L 34, str. 4) (v nadaljevanju: Sporazum o trgovinskih preferencialih).

126. Posledica te razlike je, da morata sodišči Unije na podlagi pritožb, obravnavanih v tej zadevi, presoditi, ali Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu, Protokol o izvajanju in izmenjava pisem upoštevajo zahtevo, ki izhaja iz sodb Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK ter iz pravice do samoodločbe, da se ozemlje Zahodne Sahare obravnava kot ločeno in različno od ozemlja Kraljevine Maroko.

3. Uporaba sodb Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK s strani Splošnega sodišča

127. Iz izpodbijane sodbe je razvidno, da je Splošno sodišče izpodbijani sklep razglasilo za ničen s sklicevanjem na točko 106 sodbe Svet/Front Polisario. [89]

128. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi to točko razlagalo tako, da od Sveta zahteva pridobitev „privolitve“ ljudstva Zahodne Sahare, in je v bistvu ugotovilo, da posvetovanj, ki sta jih opravila Svet in ESZD, ni mogoče šteti za izpolnitev te obveznosti. [90]

129. Zato je Splošno sodišče na podlagi v bistvu enake obrazložitve, kot je bila navedena v izpodbijani sodbi Komisija in Svet/Front Polisario (C-779/21 P in C-799/21 P), izpodbijani sklep razglasilo za ničen.

130. Menim, da je Splošno sodišče pri tej ugotovitvi storilo napako.

131. Zahtevo po „privolitvi“, za katero je Splošno sodišče ugotovilo, da je v obravnavani zadevi ni, je Sodišče v zadevi Svet/Front Polisario ekstrapoliralo tako, da izhaja iz načela relativnega učinka pogodb.

132. Vendar, kot pojasnjujem v točki 123 teh sklepnih predlogov, za preverjanje veljavnosti Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu glede na sodbi Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK ni treba uporabiti načela relativnega učinka pogodb. [91]

133. S tem sporazumom pogodbenici nista poskušali razširiti ureditve, dogovorjene med Unijo in Kraljevino Maroko, na ozemlje tretjega.

134. Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu je bil sklenjen z namenom neposredne določitve ureditve ribolova na določenem geografskem območju, „ribolovnem območju“, ki sega v vode, ki mejijo na ozemlje tretjega, to je Zahodne Sahare.

89 Izpodbijana sodba, točke 150, 201, 202, 237, 304, 311, 319, 322, 328, 342, 353, 363 in 364.

90 Izpodbijana sodba, točka 364.

91 Kot prav tako pojasnjujem v točki 118 teh sklepnih predlogov, se načelo relativnega učinka pogodb uporablja za Sporazum o trgovinskih preferencialih, ker je namen tega sporazuma razširiti uporabo obstoječega sporazuma med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko na ozemlje Zahodne Sahare. Zato v svojih sklepnih predlogih v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario analiziram, kako je Splošno sodišče uporabilo zahtevo po „privolitvi“, in ugotavljam, da je napačno menilo, da privolitev lahko da „ljudstvo“ Zahodne Sahare. Dokler „ljudstvo“ ne uveljavi pravice do samoodločbe, to ljudstvo nima zakonitega predstavnika, ki bi lahko privolil v njegovem imenu. Dokler se ta pravica ne uveljavi, mora torej upravna oblast dati privolitev v imenu ljudstva NSO (v zvezi s tem glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario, točke 133, 134 in 169).

135. Zato Svetu ni bilo treba pridobiti privolitve ljudstva Zahodne Sahare. [92]

136. Sodišču torej predlagam, naj odloči, da je Splošno sodišče napačno razlagalo in uporabilo točko 106 sodbe Svet/Front Polisario, ker za nadzor nad Sporazumom o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokolom o izvajanju ni bilo treba uporabiti načela relativnega učinka pogodb in zahteve po privolitvi, ki izhaja iz tega načela.

4. Spoštovanje pravice do obravnavanja obeh ozemelj kot različnih in ločenih

137. V izpodbijanem sklepu [93] Svet izraža svojo namero, da Kraljevine Maroko ne obravnava kot suverena ozemlja Zahodne Sahare, temveč kot upravno oblast tega ozemlja.

138. Enako izhaja iz izmenjave pisem, [94] v kateri Unija ponovi svoje stališče, da je Zahodna Sahara NSO in da ima ljudstvo tega ozemlja pravico do samoodločbe.

139. Kot pojasnjujem v sklepnih predlogih v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario, Sodišče ne more nadzirati politične odločitve o sodelovanju z ozemljem Zahodne Sahare prek njene upraviteljice, Kraljevine Maroko.

140. Vendar če se Unija odloči, da bo sodelovala z ozemljem Zahodne Sahare na ta način, mu obveznost ustavnosodne presoje nalaga, da preveri, ali se s tem sodelovanjem spoštuje status tega ozemlja in pravice njegovega ljudstva.

141. Za namene pristojnosti Sodišča v obravnavanih pritožbah to pomeni, da mora preveriti, ali način, ki ga je Unija izbrala za sodelovanje z ozemljem Zahodne Sahare prek Kraljevine Maroko, spoštuje pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe, kot jo je Sodišče razlagalo v zadevah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK.

142. Kot sem pojasnila v točki 95 teh sklepnih predlogov, na podlagi razlage, ki jo je Sodišče podalo v teh sodbah, obseg te pravice vključuje obveznost, da se ozemlje Zahodne Sahare obravnava kot „ločeno in različno“ od ozemlja Kraljevine Maroko.

143. Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu te zahteve ne izpolnjuje.

144. Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu na svojem področju uporabe ne spoštuje dovolj „ločenosti in različnosti“ ozemlja Zahodne Sahare in voda, ki mejijo na to ozemlje.

92 Vendar ne izključujem, da lahko posvetovanje z lokalnim prebivalstvom izhaja iz pravice do samoodločbe in s tem povezane pravice do uživanja naravnih virov NSO. Glej na primer Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories“, v Boukhars, A., in Rousselier, J. (ur.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, str. 235. Glej tudi Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara“, *Israel Law Review*, zv. 52(1), 2019, str. od 3 do 30. Po mnenju obeh avtorjev uporaba zakona, ki se nanaša na NSO, in zakona, ki ureja pravice in obveznosti okupacijskih sil, avtohtonemu prebivalstvu spornega območja pridržuje pravico do uživanja svojih naravnih virov.

93 Glej točko 4 obrazložitve izpodbijanega sklepa.

94 Točka 2 pisma Evropske unije, ki je vključeno v izmenjavo pisem kot del Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu, vsebuje naslednjo izjavo: „Sklenitev [Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu] ne posega v zadevni stališči: – za Evropsko unijo, sklicevanje na maroške zakone in predpise v [Sporazumu o partnerstvu o trajnostnem ribištvu] ne posega v njeno stališče glede statusa nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare, katerega sosednje vode spadajo v ribolovno območje, kot je opredeljeno v točki (h) člena 1 [Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu], in njegove pravice do samoodločbe“.

145. Kot sem pojasnila v točkah od 31 do 33 teh sklepnih predlogov, je področje uporabe Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu določeno s sklicevanjem na enotno „ribolovno območje“, ki je opredeljeno tako, da v bistvu zajema vse vode, ki mejijo na Kraljevino Maroko, in vode ozemlja Zahodne Sahare.

146. Ne samo iz opredelitve tega območja, temveč tudi iz izpodbijanega sklepa [95] in izmenjave pisem [96] izhaja, da območje, ki ga ta sporazum zajema, vključuje vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

147. Vendar opredelitev „ribolovnega območja“ ne razlikuje med vodami, ki mejijo na ozemlje Kraljevine Maroko, in vodami, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

148. Ni nujno, da se tako razlikovanje izvede v dveh ločenih sporazumih. To bi se na primer lahko doseglo z določitvijo ozemeljskih meja teh ozemelj s sklicevanjem na njihove zemljepisne koordinate.

149. Vendar bi moralo biti iz sporazuma, ki ga je Unija sklenila s Kraljevino Maroko, razvidno vsaj, kateri del ribolovnih pravic Unije se nanaša na vode, ki mejijo na Kraljevino Maroko, in kateri na vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

150. Samo v tem primeru je mogoče jasno ugotoviti, da je Unija želela Kraljevino Maroko obravnavati kot suvereno na njenem ozemlju in kot (*de facto*) upravno oblast na ozemlju Zahodne Sahare.

151. Na zgornjo ugotovitev ne vpliva izraženo politično stališče Unije, vsebovano v izmenjavi pisem, glede obravnave ozemlja Zahodne Sahare.

152. Ne izključujem, da bi lahko upoštevanje tovrstne izjave v določenih okoliščinah „nagnilo“ odločitev Sodišča v prid veljavnosti akta, povezanega s sodelovanjem Unije s tretjo državo ali ozemljem. [97]

153. Vendar izraz političnega stališča Unije sam po sebi ne more „ozdraviti“ tega, da ozemlje Zahodne Sahare v Sporazumu o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokolu o izvajanju ni bilo obravnavano kot ločeno in različno od ozemlja Kraljevine Maroko.

154. Zato Svet z odobritvijo sklenitve Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokola o izvajanju s Kraljevino Maroko ni spoštoval dela pravice ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe, kot jo je Sodišče razlagalo v sodbah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK.

[95] Glej točko 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa.

[96] Glej točko 2 pisma Evropske unije, ki je del izmenjave pisem.

[97] Glej po analogiji sodbo z dne 17. januarja 2023, Španija/Komisija (C-632/20 P, EU:C:2023:28, točka 52), v kateri je Sodišče svojo utemeljitev podprlo s sklicevanjem na podobno klavzulo „brez poseganja“ v zvezi s sodelovanjem nacionalnega regulativnega organa Kosova pri delu Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije.

5. Spoštovanje pravice do uživanja naravnih virov

155. Ker v Sporazumu o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokolu o izvajanju vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, in vode, ki mejijo na ozemlje Kraljevine Maroko, niso obravnavane kot ločene in različne, to vpliva tudi na pravico ljudstva Zahodne Sahare do izkoriščanja naravnih virov voda, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

156. Pravica do samoodločbe, ki zavezuje Unijo v njenih odnosih s Kraljevino Maroko v zvezi z ozemljem Zahodne Sahare, vključuje pravico ljudstva Zahodne Sahare do uživanja naravnih virov NSO Zahodne Sahare, vključno z vodami, ki mejijo nanjo. [98]

157. Vendar Sodišče v sodbah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK ni obravnavalo tega vidika pravice do samoodločbe. Zato ni predmet teh pritožb.

158. Kljub temu obveznost Unije, da zagotovi, da ima ljudstvo Zahodne Sahare koristi od sporazuma, ki omogoča ribolovne možnosti v vodah, ki mejijo na ozemlje NSO Zahodne Sahare, izhaja neodvisno iz njenega statusa pogodbenice UNCLOS. [99]

159. V zvezi s tem ugotavljam, da je v odstavku 1(a) Resolucije III, ki je v Prilogi I k sklepni listini Tretje konference Združenih narodov o pomorskem pravu in je torej sestavni del UNCLOS, navedeno, „da se v primeru ozemlja, katerega ljudstvo ni doseglo popolne neodvisnosti ali drugega samoupravnega statusa, ki ga priznavajo Združeni narodi, ali v primeru ozemlja, ki je pod kolonialno nadvlado, določbe o pravicah ali interesih, na katere se nanaša [UNCLOS], uporabljajo v korist ljudstva tega ozemlja z namenom spodbujati njegovo blaginjo in razvoj“.

160. V skladu s tem je treba na podlagi mednarodnih obveznosti Unije, ki izhajajo iz te konvencije, Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokol o izvajanju, kolikor ta akta Unije omogočata dostop do teh voda, izvajati v korist ljudstva Zahodne Sahare z namenom spodbujanja njegove blaginje in razvoja. [100]

161. V obravnavanem primeru je res, da Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokol o izvajanju določata zahtevo po „pravični geografski in socialni porazdelitvi“ socialno-ekonomskih koristi, ki izhajajo iz finančnega nadomestila, ki ga Unija plača Kraljevini Maroko.

98 Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah C-779/21 P in C-799/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario, točke od 190 do 192. Glej tudi Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara“, *Israel Law Review*, zv. 52(1), 2019, str. 3, in Kassoti, E., „The Empire Strikes Back: The Council Decision Amending Protocols 1 and 4 to the EU-Morocco Association Agreement“, *European Papers*, zv. 4(1), 2019, str. od 313 do 316. Podobno, New York City Bar Association, „Report on legal issues involved in the Western Sahara dispute: use of natural resources“, Odbor Združenih narodov, 2011, str. od 27 do 30.

99 Evropska unija (takrat Evropska skupnost) je leta 1998 odobrila Konvencijo Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (v nadaljevanju: UNCLOS). Glej Sklep Sveta 98/392/ES z dne 23. marca 1998 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 10. decembra 1982 in Sporazuma o izvajanju dela XI Konvencije z dne 28. julija 1994 s strani Evropske skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260).

100 V tem smislu glej tudi pismo namestnika generalnega sekretarja za pravne zadeve, pravnega svetovalca, z dne 29. januarja 2002, naslovljeno na predsednika Varnostnega sveta (S/2002/161), točka 22. Podobno Kenny, J. K., „Resolution III of the 1982 Convention on the Law of the Sea and the Timor Gap Treaty“, *Washington International Law Review*, zv. 2(1), 1993, str. 147 (v katerem je navedeno, da pripravljalni dokumenti Resolucije III „pojasnjujejo osnovno načelo, na katerem temelji ta resolucija: nesamoupravna ljudstva bi morala imeti koristi od virov na svojih ozemljih“).

162. Vendar, kot je Splošno sodišče v bistvu pojasnilo v točki 316 izpodbijane sodbe, ne da bi tej ugotovitvi z vsebinskega vidika kdo oporekal, iz določb Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu, Protokola o izvajanju ali izmenjave pisem ne izhaja, kako se „načelo pravične geografske in socialne porazdelitve finančnega prispevka [izvaja različno] na ozemlju Zahodne Sahare in na ozemlju Maroka […]“.

163. Menim, da bi bilo treba za zagotovitev, da ljudstvo Zahodne Sahare ni prikrajšano za legitimne pravice do lastnih naravnih virov, med drugim zagotoviti, da ima od prihodkov, ki izhajajo iz izkoriščanja njihovih naravnih virov, koristi samo prebivalstvo ozemlja Zahodne Sahare.

164. Ne izključujem, da bi se negotovost glede izpolnjevanja te zahteve s strani Unije lahko odpravila, če bi institucije Unije predstavile „metodo“ in/ali „porazdelitveni ključ“, ki naj bi ju Kraljevina Maroko predložila Skupnemu odboru, kot to zahteva Protokol o izvajanju (glej točko 40 teh sklepnih predlogov).

165. Vendar v sodnem spisu ni nobenih podatkov v zvezi s tem. [101]

166. Podobno, če ne bi bilo take metode in porazdelitvenega ključa, je celo mogoče, da bi se z zadostnimi dokazi o strogem nadzoru Skupnega odbora (glej točko 41 teh sklepnih predlogov) v zvezi z razdelitvijo finančnega nadomestila, ki ga je Unija plačala v zameno za dostop do voda, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, in njihovo izkoriščanje, lahko zadostilo obveznostim Unije glede spoštovanja trajnostnega izkoriščanja naravnih virov voda, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare. [102]

167. Vendar v sodnem spisu ni podatkov o tem, ali je ta odbor izvajal kakršen koli nadzor, in če je, kako je nadzoroval nujno razdelitev finančnega nadomestila.

168. Zaradi zgoraj navedenih razlogov menim, da Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in Protokol o izvajanju ne izpolnjujeta zahteve po obravnavanju ozemlja Zahodne Sahare kot „ločenega in različnega“ od ozemlja Kraljevine Maroko.

169. Ker ta obveznost izhaja iz sodb Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK, je treba tretji tožbeni razlog Front Polisario, naveden na prvi stopnji, sprejeti in izpodbijani sklep iz tega razloga razglasiti za ničen.

170. Zato Sodišču predlagam, naj zavrne pritožbi Sveta in Komisije ter potrdi izpodbijano sodbo, čeprav z drugačno obrazložitvijo.

[101] Niti teh informacij nisem mogla pridobiti iz registra dokumentov Sveta. Edina informacija, ki je javno dostopna, je tista iz Končne ocene za leto 2023, poročila, ki ga je naročila Komisija in ki ni del sodnega spisa, v katerem se zdi, da je pojasnjeno, da je bil Skupnemu odboru predstavljen porazdelitveni ključ in da je bilo na podlagi te razdelitve finančno nadomestilo za dostop flote Unije odvisno od „geografske porazdelitve ulova“ (glej Končno oceno za leto 2023, str. 38). V podporo tej ugotovitvi je v Končni oceni za leto 2023 ugotovljeno, da je bilo 95 % prihodkov od dostopa in 99 % pristojbin za dostop razdeljenih ozemlju Zahodne Sahare (glej str. 38), kar „Skupni odbor šteje za pravično“ (glej Končno oceno za leto 2023, str. v, točka 33). Ne izključujem, da bi utemeljitev teh številk s strani institucij Unije odpravila moje dvome glede ustreznosti nadomestila, ki izhaja iz izkoriščanja naravnih virov ljudstva Zahodne Sahare; vendar brez dodatnih informacij in razprave pred Sodiščem o tem vprašanju ne morem ugotoviti, ali je sklep v Končni oceni za leto 2023 upravičen.

[102] Načeloma se strinjam z izjavo Komisije, da bi bila kompromisna dikcija, ki bi pripeljala do enakega rezultata, kot bi ga zahtevala Resolucija 2554 (XXIV) in odstavek 1(a) Resolucije III, lahko sprejemljiva z vidika obveznosti Unije, da spoštuje legitimne pravice ljudstva Zahodne Sahare do njenih naravnih virov.

IV. Posledice

171. Kot je določeno v členu 264, drugi odstavek, PDEU, Sodišče, če meni, da je to potrebno, določi tiste učinke zadevnega akta, ki jih je treba šteti za dokončne.

172. Glede na to, da je Protokol o izvajanju prenehal veljati julija 2023, plovila Unije trenutno ne morejo izvajati ribolovnih dejavnosti v vodah, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare. To je bilo potrjeno tudi na obravnavi.

173. Glede na to, kot je pojasnilo Splošno sodišče, „ima lahko razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa s takojšnjim učinkom resne posledice za zunanje delovanje Unije ter omaja pravno varnost mednarodnih zavez, v katere je privolila in ki zavezujejo institucije in države članice“. [103]

174. Poleg tega ne izključujem, da bi lahko takojšnja razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa imela resne posledice za številna pravna razmerja, sklenjena v dobri veri.

175. Če bi se Sodišče posledično odločilo slediti mojemu predlogu, predlagam, da se za razumno obdobje, ki ne sme biti daljše od dveh let od datuma razglasitve sodbe v tej zadevi, ohrani učinek izpodbijanega sklepa, da se s Kraljevino Maroko dogovorijo potrebne spremembe Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu.

V. Predlog

176. Glede na navedeno predlagam, da Sodišče zavrne pritožbi Sveta in Komisije.

[103] Izpodbijana sodba, točka 368.