Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
T. ĆAPETA
fremsat den 21. marts 2024[1]

Forenede sager C-778/21 P og C-798/21 P

Europa-Kommissionen
mod
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Rådet for Den Europæiske Union (C-778/21 P)
og
Rådet for Den Europæiske Union
mod

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

(Appel – associeringsaftale EU-Marokko – partnerskabsaftale om bæredygtigt fiskeri – anvendelsesområde – dom af 27. februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) – Vestsaharas befolknings »samtykke« – princippet om traktaters relative virkning – ret til selvbestemmelse)

I. Indledning

1. Kan Den Europæiske Union indgå en fiskeripartnerskabsaftale med Kongeriget Marokko, som også omfatter de farvande, der støder op til Vestsaharas område? Hvilke forpligtelser har Den Europæiske Union i bekræftende fald over for dette områdes befolkning?

2. Disse spørgsmål er rejst i forbindelse med appeller iværksat til prøvelse af dom af 29. september 2021, Front Polisario mod Rådet (T-344/19 og T-356/19, EU:T:2021:640)[2], hvori Retten fastslog, at Unionen ikke havde overholdt reglerne i den folkeretlige sædvaneret, som Domstolen i sin dom i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK fortolkede som bindende for Unionen[3]. Retten annullerede[4] følgelig Rådets afgørelse (EU)

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Dom af 29.9.2021, Front Polisario mod Rådet (T-344/19 og T-356/19, EU:T:2021:640, herefter »den appellerede dom«).

[3] – Dvs. i dom af 21.12.2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, herefter »dommen i sagen Rådet mod Front Polisario«), og af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, herefter »dommen i sagen Western Sahara Campaign UK«).

[4] – Jf. den appellerede dom, præmis 364 og 365.

2019/441[5], som godkendte indgåelsen af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri[6], den tilhørende gennemførelsesprotokol[7] og den brevveksling, der ledsager aftalen[8]. Rådet og Kommissionen har nu iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Domstolen.

3. De foreliggende appeller skal læses i lyset af en række parallelle søgsmål, hvori der rejses tvivl om gyldigheden af Rådets afgørelse om godkendelse af ændringer af associeringsaftalen[9] med henblik på at udvide toldpræferencerne til at omfatte varer med oprindelse i Vestsahara, og i lyset af en præjudiciel forelæggelse med henblik på at opnå vejledning om korrekt mærkning af oprindelsesland for varer med oprindelse i Vestsahara. Jeg fremsætter mit forslag til afgørelse i alle disse sager i dag[10].

4. Som jeg ligeledes har forklaret i mit parallelle forslag til afgørelse af dags dato i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, udgør Vestsaharas befolknings fortsatte kamp for selvbestemmelse et klart svigt i den FN-ledede politiske proces, hvor der er et desperat behov for praktiske løsninger.

II. Sagens baggrund

A. Kort historisk baggrund for spørgsmålet om Vestsahara

5. I punkt 8-28 i mit parallelle forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario forklarer jeg nærmere den historiske baggrund for spørgsmålet om Vestsahara og de vanskeligheder, som befolkningen i dette område har med at udøve sin ret til selvbestemmelse.

6. Det, der skal gentages eller tilføjes med henblik på den foreliggende sag, er følgende.

7. Vestsahara blev koloniseret af Kongeriget Spanien i det 19. århundrede.

8. I forbindelse med afkoloniseringsprocessen føjede FN dette område til listen over ikke-selvstyrende områder[11] i 1963.

[5] – Rådets afgørelse (EU) 2019/441 om indgåelse af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, den tilhørende gennemførelsesprotokol og den brevveksling, der ledsager aftalen (EUT 2019, L 77, s. 4) (herefter »den anfægtede afgørelse«).

[6] – Fiskeripartnerskabsaftale om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (EUT 2019, L 77, s. 8) (herefter »partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri«).

[7] – Protokol om gennemførelse af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (EUT 2019, L 77, s. 18) (herefter »gennemførelsesprotokollen«).

[8] – Brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, der ledsager partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (EUT 2019, L 77, s. 53) (herefter »brevvekslingen«).

[9] – Euro-Middelhavs-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EFT 2000, L 70, s. 2).

[10] – Jf. mit forslag til afgørelse af 21.3.2024, C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario (herefter »forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario«) og mit forslag til afgørelse af 21.3.2024, C-399/22, Confédération paysanne (Meloner og tomater fra Vestsahara).

[11] – De Forenede Nationer, Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories, tillæg nr. 14 (A/5514) (1963), bilag III, »List of Non-Self-Governing Territories under Chapter XI of the Charter at 31 December 1962 classified by geographical region«.

9. I 1966 bekræftede FN's Generalforsamling Vestsaharas befolknings ret til selvbestemmelse og opfordrede Spanien til at tillade og tilrettelægge udøvelsen af denne ret [12], som Spanien besluttede at tillade gennem en folkeafstemning. Denne folkeafstemning har aldrig fundet sted.

10. I 1969 vedtog FN's Generalforsamling resolution 2554 (XXIV) [13]. Denne resolution bekræfter »den umistelige ret for befolkningerne i ikke-selvstyrende områder til selvbestemmelse, uafhængighed og udnyttelse af naturressourcerne i deres områder samt deres ret til at råde over disse ressourcer i deres bedste interesse i lyset af ottende afsnit i Generalforsamlingens resolution 1514 (XV)« og opfordrer »de berørte myndigheder og stater, hvis virksomheder og statsborgere er involveret i sådanne aktiviteter, til straks at træffe foranstaltninger til at ophøre med enhver praksis, der udnytter områder og folk under kolonimagt«.

11. Vestsaharas status som et ikke-selvstyrende område og dets befolknings ret til selvbestemmelse blev bekræftet af Den Internationale Domstol (ICJ) i dens rådgivende udtalelse om Vestsahara [14].

12. Kongeriget Marokko er af den opfattelse, at Vestsaharas område er en del af dets suveræne område, herunder de farvande, der støder op til dette område.

13. I 1975 underskrev Spanien, Kongeriget Marokko og Den Islamiske Republik Mauretanien en principerklæring om Vestsahara (de såkaldte »Madridaftaler«) [15], hvorved Vestsaharas område blev opdelt mellem de to sidstnævnte stater [16]. Kort tid efter, i januar 1976, gik den marokkanske hær ind på Vestsaharas område.

14. Ifølge en amerikansk depeche fra 1975 fra udenrigsminister Henry Kissinger i forbindelse med forhandlingerne om Madridaftalerne skulle Spanien til gengæld for dets udtræden af området sikres »fiskerirettigheder i Vestsaharas farvande og en andel på 35% af fosfatminerne« [17].

15. Den 26. februar 1976 meddelte Spanien FN's generalsekretær, at det havde bragt sin tilstedeværelse i Vestsahara til ophør, og at det gav afkald på sin position som administrerende myndighed i henhold til FN-pagtens artikel 73 [18].

[12] – FN's Generalforsamlings resolution 2229 (XXI) af 20.12.1966, *Question of Ifni and the Spanish Sahara*.

[13] – FN's Generalforsamlings resolution 2554 (XXIV) af 12.12.1969, *Activities of foreign economic and other interests which are impeding the implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples in Southern Rhodesia and Namibia and other Territories under Portuguese domination and in all other Territories under colonial domination and efforts to eliminate colonialism, apartheid and racial discrimination in southern Africa*.

[14] – Rådgivende udtalelse om Vestsahara (*ICJ Reports* 1975, s. 12).

[15] – Jf. *United Nations Treaty Series*, bind 988, s. 259.

[16] – Madridaftalernes retlige gyldighed bestrides; jf. eksempelvis S. Simon, »Western Sahara«, i C. Walter, A. von Ungern-Sternberg og K. Abushov (red.), *Self-determination and secession in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 260 (som sætter spørgsmålstegn ved, om Madridaftalerne, selv om de er registreret som en traktat af FN's sekretariat, udtrykkeligt kunne overføre suveræniteten, »eftersom Spanien ikke havde ret til at råde over et område, der tilhørte befolkningen i dette område«). Jf. ligeledes generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, punkt 161 og 162) (hvori det forklares, at den manglende enighed på FN's Generalforsamling om, hvordan Madridaftalerne skulle have været forstået, førte til vedtagelsen af to resolutioner med forskelligt indhold, én, som ikke henviser til disse aftaler og fortsat behandler Spanien som »administrerende myndighed«, og én, som ikke henviser til en administrerende myndighed, men til en »interim administration«).

[17] – Jf. depeche 1975STATE276309 af 21.11.1975 fra udenrigsminister Henry Kissinger til USA's Faste Delegation ved FN, citeret i generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, fodnote 121). Generaladvokat Wathelet forklarer ligeledes i sit forslag til afgørelse, at »den spanske, marokkanske og mauretanske delegation enedes om at tildele 800 spanske skibe fiskerirettigheder i de farvande, der støder op til Vestsahara, i en periode på 20 år på de betingelser, der var gældende den 14.11.1975«. Ibidem, fodnote 118.

[18] – Denne bestemmelse indgår i kapitel XI i FN-pagten, som omhandler ikke-selvstyrende områder. Heri kræves det, at de FN-medlemmer, »som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre«, påtager sig forpligtelsen til bl.a. »at fremme selvstyre [for disse folk] [og] at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner«.

16. I 1985 påtog Det Europæiske Økonomiske Fællesskab sig ansvaret for de eksisterende fiskeriaftaler, som Spanien og Portugal havde indgået med Kongeriget Marokko efter deres tiltrædelse af det daværende Fællesskab [19].

17. I 1988, 1992 og 2006 indgik Det Europæiske (Økonomiske) Fællesskab sine egne fiskeriaftaler med Kongeriget Marokko [20].

18. Anvendelsesområdet for disse aftaler omfattede »Marokkos område og de farvande, der hører under marokkansk jurisdiktion« [21], uden specifikt at præcisere afgrænsningen af de omhandlede havområder.

19. Et centralt element i alle disse aftaler var betalingen af finansielle modydelser til Kongeriget Marokko, delvis til gengæld for sidstnævntes myndigheders udstedelse af licenser til EU-fiskerfartøjer [22].

20. Særskilte protokoller, der gælder for en periode på fire år og udgør en integrerende del af disse aftaler, fastsætter desuden de fiskerimuligheder, der tildeles EU-fiskerfartøjer, deres varighed og betingelserne for deres anvendelse [23].

21. Den seneste protokol om fastsættelse af fiskerimuligheder og finansielle modydelser (dvs. gennemførelsesprotokollen af 2013 [24]), der ledsagede fiskeripartnerskabsaftalen af 2006, udløb den 14. juli 2018 [25].

22. Anvendelsen af fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 og gennemførelsesprotokollen af 2013 på de farvande, der støder op til Vestsaharas område, blev bragt til ophør af dommen i sagen Western Sahara Campaign UK.

[19] – Rådets afgørelse 87/442/EØF af 13.8.1987 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling om den fiskeriordning mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, der skal gælde midlertidigt i perioden fra 1.8.1987 til 31.12.1987 (EFT 1987, L 232, s. 18), og aftale i form af brevveksling om den fiskeriordning mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, der skal gælde midlertidigt i perioden fra 1.8.1987 til 31.12.1987 (EFT 1987, L 232, s. 19) (hvori det præciseres, at i betragtning af Spaniens og Portugals tiltrædelse og i afventning af indgåelsen af en fiskeriaftale mellem Marokko og EØF »foreslår Marokko Fællesskabet, at de fiskerimuligheder, der er tildelt i henhold til den marokkansk-spanske fiskeriaftale af 1.8.1983, forlænges til udgangen af december 1987«). Jf. også artikel 354 og 355 i dokumenter vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (EFT 1985, L 302, s. 23).

[20] – Jf. aftale om forbindelserne mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko på havfiskeriområdet (EFT 1988, L 99, s. 49, herefter »aftalen af 1988«), aftale om forbindelserne mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko på havfiskeriområdet (EFT 1992, L 407, s. 3, herefter »aftalen af 1992«) og fiskeripartnerskabsaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko (EUT 2006, L 141, s. 4, herefter »fiskeripartnerskabsaftalen af 2006«).

[21] – Jf. artikel 1 i aftalen af 1988, artikel 1 i aftalen af 1992 og artikel 11 i fiskeripartnerskabsaftalen af 2006.

[22] – Jf. artikel 2, stk. 2, og artikel 6 i aftalen af 1988, artikel 2, stk. 2, og artikel 7 i aftalen af 1992 og artikel 6 og 7 i fiskeripartnerskabsaftalen af 2006.

[23] – Artikel 5 og 7 i aftalen af 1988 og protokol nr. 1 om fastsættelse af de af Marokko indrømmede fiskerimuligheder og Fællesskabets modydelse for perioden 1.3.1988 til 29.2.1992 (EFT 1988, L 99, s. 61), artikel 7 og 9 i aftalen af 1992 og protokol om fastsættelse af fiskerimulighederne og størrelsen af den finansielle modydelse og den finansielle støtte fra Fællesskabet (EFT 1992, L 407, s. 15) og artikel 5-7 i fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 og protokol om fastsættelse af de fiskerimuligheder og den finansielle modydelse, der er fastsat i fiskeripartnerskabsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko (EUT 2006, L 141, s. 9).

[24] – Protokol mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om fastsættelse af de fiskerimuligheder og den finansielle modydelse, der er fastsat i fiskeripartnerskabsaftalen mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (EUT 2013, L 328, s. 2) (herefter »gennemførelsesprotokollen af 2013«).

[25] – Anden betragtning til den anfægtede afgørelse. Jf. ligeledes i denne retning den appellerede dom, præmis 6 og 29.

B. Partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri

1. Proceduremæssig baggrund

23. I 2018 fastslog Domstolen, at fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 ikke omfattede Vestsaharas område eller de farvande, der støder op til Vestsaharas område, fordi udtrykkene »Kongeriget Marokkos område« og »farvande henhørende under [Kongeriget Marokkos] højhedsområde eller jurisdiktion« ikke kunne vedrøre det ikke-selvstyrende område Vestsahara [26]. Hvad angår gennemførelsesprotokollen af 2013 konkluderede Domstolen ligeledes, at udtrykket »marokkansk fiskerizone« ikke omfatter de farvande, der støder op til Vestsaharas område [27].

24. I denne henseende har Domstolen tilpasset fortolkningen af dette udtryk til de tilsvarende udtryk, der var omhandlet i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario. I denne dom fastslog Domstolen, at begrebet »Kongeriget Marokkos område« ikke kunne fortolkes således, at det omfattede Vestsaharas område [28].

25. Efter Domstolens dom i sagen Western Sahara Campaign UK bemyndigede Rådet ved afgørelse af 16. april 2018 [29] »Kommissionen til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko med henblik på at ændre aftalen og nå til enighed om en ny gennemførelsesprotokol dertil« [30].

26. Den 14. januar 2019 undertegnede Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri, gennemførelsesprotokollen og brevvekslingen, som er en del af aftalen [31].

27. I brevvekslingen anføres det, at Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko bekræfter »deres støtte til processen inden for rammerne af De Forenede Nationer og til de bestræbelser, der udfoldes af generalsekretæren for at nå frem til en endelig politisk løsning i overensstemmelse med principperne og målene i [FN-pagten] og på grundlag af Sikkerhedsrådets resolutioner«.

28. I brevvekslingen anføres det videre, at »[f]iskeriaftalen er indgået med forbehold af de respektive holdninger«, som for Den Europæiske Union betyder, at »henvisningen i fiskeriaftalen til Marokkos lovgivning og regulativer ikke [berører] dens holdning hvad angår status for det ikke-selvstyrende territorium Vestsahara, hvis tilstødende farvande er omfattet af fiskerizonen som fastsat i fiskeriaftalens artikel 1, litra h), og dets ret til selvbestemmelse«, og for Kongeriget Marokko, at »Sahara-regionen [er] en integrerende del af det nationale territorium, inden for hvilket Marokko fuldt ud udøver sin suverænitet som på resten af det nationale territorium«.

[26] – Jf. i denne retning dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 62-64, 69 og 73.

[27] – Jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 79.

[28] – Jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 61 og 62.

[29] – Jf. Rådets dok. 9716/17 – resultater af 3544. samling i Rådet for Konkurrenceevne (det indre marked, industri, forskning og rummet), s. 22.

[30] – Sjette betragtning til den anfægtede afgørelse.

[31] – Jf. artikel 16 i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri.

29. Ved den anfægtede afgørelse af 4. marts 2019 godkendte Rådet på Den Europæiske Unions vegne partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri, gennemførelsesprotokollen og brevvekslingen. 3., 5. og 7.-11. betragtning til denne afgørelse lyder:

»(3) I sin dom i sag C-266/16 som svar på en anmodning om præjudiciel afgørelse om gyldigheden og fortolkningen af aftalen og den tilhørende gennemførelsesprotokol fastslog Domstolen, at hverken aftalen eller gennemførelsesprotokollen finder anvendelse på de farvande, der støder op til Vestsaharas område.

[…]

(5) Det bør være muligt for Unionens flåder at fortsætte det fiskeri, som de har udøvet siden aftalens ikrafttræden, og at aftalens anvendelsesområde fastlægges, så det omfatter de farvande, der støder op til Vestsaharas område. Videreførelsen af fiskeripartnerskabet er også afgørende for, at dette område fortsat kan drage fordel af den sektorstøtte, der er fastsat i aftalen, under overholdelse af EU-retten og international ret, herunder menneskerettighederne, og til gavn for den berørte befolkning.

[…]

(7) Formålet med fiskeriaftalen er at gøre det muligt for Unionen og Kongeriget Marokko at arbejde tættere sammen om at fremme en bæredygtig fiskeripolitik og ansvarlig udnyttelse af fiskeressourcerne i den af fiskeriaftalen omfattede fiskerizone og støtte Kongeriget Marokkos bestræbelser på at udvikle fiskerisektoren og en blå økonomi. Aftalen bidrager til at gennemføre Unionens mål, jf. artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union.

(8) Kommissionen har vurderet de potentielle virkninger af fiskeriaftalen for den bæredygtige udvikling, navnlig med hensyn til fordelene for den berørte befolkning og udnyttelsen af naturressourcerne i de berørte områder.

(9) I overensstemmelse med denne evaluering vurderes det, at fiskeriaftalen i høj grad bør komme den berørte befolkning til gode på grund af de socioøkonomiske fordele for denne befolkning, især hvad angår beskæftigelse og investeringer, og dens indvirkning på udviklingen af fiskerisektoren og fiskeforarbejdningssektoren.

[…]

(11) Kommissionen har på grundlag af betragtningerne i Domstolens dom sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil [(EU-Udenrigstjenesten)] truffet alle rimelige foranstaltninger, der i den aktuelle kontekst er mulige, for på passende vis at inddrage den berørte befolkning med henblik på at sikre sig dens godkendelse. Der har fundet omfattende høringer sted i Vestsahara og i Kongeriget Marokko, og de socioøkonomiske og politiske aktører, der deltog i høringerne, gik klart ind for indgåelse af fiskeriaftalen. Front Polisario og andre parter accepterede imidlertid ikke at deltage i høringsprocessen.«

2. Anvendelsesområde

30. Anvendelsesområdet for partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri er fastlagt i aftalens artikel 14. I denne bestemmelse fastsættes det, at »[d]enne aftale finder anvendelse i de områder, hvor dels traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, dels de love og andre forskrifter, der er omhandlet i denne aftales artikel 6, stk. 1, finder anvendelse«.

31. I henhold til samme aftales artikel 6, stk. 1, »overholder EU-fartøjer, der fisker i fiskerizonen, marokkanske love og bestemmelser vedrørende fiskeri i denne zone, medmindre andet er fastsat i denne aftale« [32].

32. I henhold til artikel 1, litra h), i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri forstås ved »fiskerizone«: »det østlige centrale Atlanterhav mellem 35°47′18″N og 20°46′13″N, herunder farvandene ud for Vestsahara [33], hvorved alle forvaltningszonerne er omfattet. Denne definition berører ikke eventuelle forhandlinger vedrørende afgrænsningen af kyststaters havområder, der støder op til fiskerizonen, og tredjelandes rettigheder generelt«.

33. Ifølge Retten går grænsen mellem Vestsahara og Kongeriget Marokko ved 27°42« N (Pointe Stafford) [34].

34. Følgelig omfatter »de geografiske koordinater nævnt i [bl.a. artikel 1, litra h), i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri] både de farvande, der hører under Kongeriget Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion, og de farvande, der støder op til Vestsahara« [35].

3. Finansiel modydelse

35. I henhold til partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri accepterer Den Europæiske Union betalingen af en finansiel modydelse til Kongeriget Marokko.

36. Den samlede værdi af disse modydelser beløber sig umiddelbart til 208 700 000 EUR for gennemførelsesprotokollens gyldighedsperiode [36], dvs. fra den 18. juli 2019 til den 17. juli 2023 [37].

37. Denne modydelse omfatter »a) en finansiel kompensation, som Unionen betaler for EU-fartøjers adgang til fiskerizonen, b) afgifter betalt af EU-fartøjernes redere, c) sektorstøtte ydet af Unionen til gennemførelse af en politik for bæredygtigt fiskeri og havforvaltning underlagt årlig og flerårig programmering« [38].

[32] – Gennemførelsesprotokollens artikel 2 er kædet sammen med dette anvendelsesområde, idet det anføres, at formålet »med denne protokol er at gennemføre bestemmelserne i fiskeriaftalen, navnlig ved at opstille betingelserne for EU-fiskerfartøjernes adgang til fiskerizonen som defineret i artikel 1, litra h), i fiskeriaftalen, samt gennemførelsesbestemmelserne for [partnerskabsaftalen] om bæredygtigt fiskeri«.

[33] – Fodnote 1 har følgende ordlyd: »Sahararegionen i henhold til marokkansk holdning«.

[34] – Den appellerede dom, præmis 212.

[35] – Den appellerede dom, præmis 111.

[36] – Jf. gennemførelsesprotokollens artikel 4.

[37] – Jf. gennemførelsesprotokollens artikel 16, sammenholdt med meddelelse om ikrafttrædelsen af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, den tilhørende gennemførelsesprotokol og den brevveksling, der ledsager aftalen (EUT 2019, L 195, s. 1).

[38] – Artikel 12, stk. 2, litra c), i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri.

38. For Kongeriget Marokkos vedkommende er den finansielle kompensation og afgifterne for redere underlagt »en retfærdig geografisk og social fordeling af socioøkonomiske fordele for at sikre, at de kommer den berørte befolkning til gode« [39].

39. Den sektorstøtte, der modtages fra Den Europæiske Union, er ikke umiddelbart omfattet af denne bestemmelse om fordeling, men »bidrager til at udvikle og gennemføre en sektorpolitik inden for rammerne af den nationale strategi for udvikling af fiskerisektoren« [40].

40. Med henblik herpå skal Kongeriget Marokko forelægge Den Blandede Komité, der er nedsat ved partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri [41], som består af repræsentanter for Kongeriget Marokko og Den Europæiske Union [42], »en metode til geografisk og social fordeling [af disse midler] samt fordelingsnøglen for de tildelte beløb« [43].

41. De forskellige dele af den finansielle modydelse, der skal betales til de marokkanske myndigheder, tildeles under Den Blandede Komités kontrol [44].

42. Endelig er Kongeriget Marokko forpligtet til at aflægge rapport, idet dets myndigheder skal udarbejde en årlig rapport og en endelig rapport inden gennemførelsesprotokollens udløb [45].

4. Fiskerimuligheder og forvaltning heraf

43. Fiskerimulighederne er omfattet af gennemførelsesprotokollen, som fornyes hvert fjerde år.

44. Som jeg har forklaret, udløb den protokol, der blev undertegnet i forbindelse med indgåelsen af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri, den 17. juli 2023 [46].

45. Pr. datoen for udarbejdelsen af dette forslag til afgørelse er der ikke blevet forhandlet en ny protokol mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko.

46. For at udøve fiskeri i det område, der er omfattet af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri, skal EU-fartøjer først have en fiskeritilladelse [47].

[39] – Jf. artikel 12, stk. 4, i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollens artikel 6, stk. 1. Jf. også den appellerede dom, præmis 33.

[40] – Jf. gennemførelsesprotokollens artikel 7, stk. 1. Dette skal ses i forhold til femte betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter »[v]idereførelsen af fiskeripartnerskabet også [er] afgørende for, at [Vestsaharas område] kan drage fordel af den sektorstøtte, der er fastsat i aftalen […], til gavn for den berørte befolkning«.

[41] – Jf. artikel 13 i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri. Som det fremgår af nævnte artikels stk. 1, består denne komité af repræsentanter for Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko. Jf. også den appellerede dom, præmis 215.

[42] – Jf. artikel 13 i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og den appellerede dom, præmis 314.

[43] – Gennemførelsesprotokollens artikel 6, stk. 2. Jeg kan kun antage, at denne »metode til geografisk og social fordeling« og »fordelingsnøglen« blev fremlagt for Den Blandede Komité af Kongeriget Marokko, fordi ingen af disse forhold indgår i sagsakterne, hverken i første instans eller i appelsagen.

[44] – Jf. gennemførelsesprotokollens artikel 4, stk. 2, og artikel 6-8. Jf. også den appellerede dom, præmis 314. Hverken sagen i første instans eller appelsagen indeholder dokumenter vedrørende Den Blandede Komités kontrol eller beslutningsproces. I den appellerede dom fastslog Retten, at denne bestemmelse om fordeling indebærer, at »parterne forpligter sig til at lade de berørte befolkninger, herunder befolkningen i Vestsahara, nyde godt af disse fordele på en måde, der står i et rimeligt forhold til fiskeriaktiviteterne i det område, der er defineret i denne aftale, som omfatter de farvande, der støder op til dette område, uden at fastsætte nogen undtagelse fra dette princip« (den appellerede dom, præmis 213).

[45] – Gennemførelsesprotokollens artikel 6, stk. 4 og 5.

[46] – Jf. gennemførelsesprotokollens artikel 16.

[47] – Jf. artikel 5, stk. 1, i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og bilaget til gennemførelsesprotokollen. Jf. ligeledes den appellerede doms præmis 209, hvori Retten anførte, at »Kongeriget Marokko [har] til opgave at fastlægge de nøjagtige koordinater for disse forvaltningszoner og alle zoner med forbud mod fiskeri inden for disse, idet de ovennævnte fiskeridatablade alene fastsætter maksimumsgrænserne for disse forvaltningszoner«.

47. Denne tilladelse opnås ved betaling af de årlige afgifter for redere, der er beskrevet i punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

48. Disse tilladelser udstedes af Kongeriget Marokkos departement for havfiskeri under ministeriet for landbrug, havfiskeri og udvikling af landdistrikterne, vand og skov [48].

49. I henhold til partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri må EU-fiskerfartøjer, der opererer i »fiskerizonen« kun fange »overskuddet af den tilladte fangstmængde som omhandlet i artikel 62, stk. 2 og 3, i UNCLOS og som identificeret […] på basis af den bedste foreliggende videnskabelige rådgivning […] om alle de i fiskerizonen aktive flåders samlede fiskeriindsats for de berørte bestande« [49].

50. I retsmødet forklarede Rådet og Kommissionen, at denne grænse i praksis fastsættes af Kongeriget Marokko efter at have vurderet den samlede fiskerikapacitet for de lokale fiskebestande, dets nationale fiskeriindsats og den resterende andel, der kan fiskes på en bæredygtig måde [50].

51. I Den Blandede Komités årsrapport for 2021 [51] og den endelige evaluering 2023 [52] forklares det, at alle typer bestande med undtagelse af to typer bestande i »fiskerizonen« er blevet udnyttet eller overfisket [53]. Kun bestandene af storøjet havrude (Dentex macrophtalmus) og sardiner (S. pilchardus) blev betragtet som »ikke fuldt udnyttet« [54].

C. Den appellerede dom

52. Den 10. og den 12. juni 2019 anlagde Front Polisario sag med påstand om bl.a. annullation af den anfægtede afgørelse.

53. Den 29. september 2021 afsagde Retten den appellerede dom, hvorved den annullerede den anfægtede afgørelse [55].

54. Hvad angår formaliteten forkastede Retten Kommissionens og Rådets to primære formalitetsindsigelser vedrørende Front Polisarios partsevne og søgsmålskompetence for så vidt angår den anfægtede afgørelse [56].

[48] – Jf. artikel 1, litra j), i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri, sammenholdt med gennemførelsesprotokollens artikel 1, stk. 6 og 9.

[49] – Artikel 3, stk. 4, i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri.

[50] – Disse institutioner forklarede også, at ca. 20% af dette overskud tildeles EU-fiskerfartøjer.

[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 (tilgængelig på: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-03/report-jsc-morocco-2021_fr.pdf (herefter »årsrapporten for 2021«).

[52] – Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri, V. Defaux, B. Caillart og M. Guélé, Évaluation rétrospective et prospective du Protocole à l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc – Rapport final (tilgængelig på: https://data.europa.eu/doi/10.2771/785958 (herefter »den endelige evaluering 2023«).

[53] – Jf. årsrapporten for 2021, s. 15, 27, 28, 37, 67 og 91-93, og den endelige evaluering 2023, s. 26-28 og 114-116.

[54] – Jf. årsrapporten for 2021, s. 37, 86 og 90, og den endelige evaluering 2023, s. 26-28, 115 og 116.

[55] – Retten besluttede imidlertid også at opretholde virkningerne af den anfægtede afgørelse i en periode, der ikke overskrider den frist, der er fastsat i artikel 56, stk. 1, i statutten for Domstolen, eller, når der er iværksat appel inden for denne frist, indtil afsigelsen af Domstolens dom. Den appellerede dom, præmis 369.

[56] – Den appellerede dom, præmis 132-159 og 171-268.

55. Hvad angår sagens realitet forkastede Retten Front Polisarios første annullationsanbringende om Rådets angiveligt manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse [57].

56. Retten tiltrådte derimod Front Polisarios tredje annullationsanbringende vedrørende Rådets forpligtelse til at overholde de krav, der følger af retspraksis om princippet om selvbestemmelse og af princippet om traktaters relative virkning [58]. Retten undersøgte ikke Front Polisarios øvrige annullationsanbringender.

D. Retsforhandlingerne for Domstolen

57. Ved appeller iværksat henholdsvis den 14. december 2021 og den 16. december 2021 har Kommissionen og Rådet nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom i sin helhed, selv træffer afgørelse om de rejste spørgsmål, frifinder Rådet i søgsmålet i første instans og tilpligter Front Polisario at betale sagsomkostningerne. Subsidiært har disse institutioner nedlagt påstand om, at virkningerne af den anfægtede afgørelse opretholdes i en periode på 12 måneder fra datoen for domsafsigelsen.

58. Denne løsning støttes af Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée m.fl. samt af den belgiske, den spanske, den franske, den ungarske, den portugisiske og den slovakiske regering.

59. Der blev afholdt retsmøde den 23. og den 24. oktober 2023, hvor Kommissionen, Rådet, Front Polisario, Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée m.fl. samt den belgiske, den franske, den spanske og den ungarske regering afgav mundtlige indlæg.

III. Analyse

A. Fortolkningen af folkeretten

60. De foreliggende appeller rejser tvivl om gyldigheden af Unionens afgørelse om at indgå en international aftale i lyset af de folkeretlige regler, der er bindende for Unionen, nærmere bestemt i lyset af to principper i den folkeretlige sædvaneret, nemlig retten til selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning [59].

61. I forhold til Unionens retsorden eller medlemsstaternes retsordener er folkeretten et mindre kompakt system, og der er – for så vidt angår fastlæggelsen af ensartetheden af betydningen af dette systems regler – tale om et meget mere decentraliseret system.

[57] – Den appellerede dom, præmis 270-274.

[58] – Den appellerede dom, præmis 276-396.

[59] – I sin dom i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK fandt Domstolen, at retten til selvbestemmelse er et sædvaneprincip, jf. FN-pagtens artikel 1, og at princippet om traktaters relative virkning er et generelt folkeretligt princip, der er kodificeret i Wienerkonventionen om traktatretten indgået i Wien den 23.5.1969 (*United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331, herefter »Wienerkonventionen«), idet disse to regler er bindende for Den Europæiske Union. Jf. i denne retning dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 88, og i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 63.

62. Selv om folkeretten har sit eget system af retskilder [60] og visse almindeligt anerkendte fortolkningsregler [61], mangler der en endelig fortolker, hvis fortolkninger er bindende for alle deltagere i systemet [62].

63. I denne henseende er Unionens institutioner, herunder Unionens retsinstanser, ved fortolkningen af indholdet af de regler i den folkeretlige sædvaneret, der er en del af Unionens retsorden, ikke begrænset af andre folkeretlige retssubjekters forskellige fortolkninger af den samme regel [63].

64. Ved fortolkningen af folkerettens betydning med henblik på Unionens retsorden skal Domstolen imidlertid afgøre, om der er opnået en vis grad af konsensus om betydningen af en bestemt regel på folkeretligt plan. Dette følger efter min opfattelse af Unionens forpligtelse til at bidrage til nøje overholdelse og udvikling af folkeretten som fastsat i artikel 3, stk. 5, TEU.

65. Ligesom EU-institutionerne ikke er bundet af andre retssubjekters fortolkninger af folkeretten i denne retsorden, finder den fortolkning, som Domstolen anlægger af en folkeretlig regel, kun anvendelse i Unionens retsorden. Når Domstolen tillægger en folkeretlig regel betydning, er det ikke desto mindre vigtigt, at den er klar over, at dens fortolkning har virkninger på folkerettens niveau og bidrager til opbygning af sædvane og fortolkning af dens betydning [64].

66. Fortolkningen af folkeretten inden for Unionens retsorden rejser ligeledes spørgsmålet om forholdet mellem Unionens retsinstanser og Unionens politiske institutioner, når det drejer sig om at fortolke, hvilke folkeretlige forpligtelser der påhviler Unionen.

67. Inden for rammerne af Unionens udenrigspolitik har Unionens politiske institutioner et vidt skøn [65]. En afgørelse om at indgå en international aftale med en anden stat, herunder afgørelsen om potentielt at udvide anvendelsen af denne aftale til et tredjelandsområde, er en del af denne skønsmargen. Domstolen kan ikke rejse tvivl om et sådant valg.

[60] – I henhold til artikel 38, stk. 1, i statutten for Den Internationale Domstol er folkeretskilderne traktater og konventioner, sædvane, almindelige retsprincipper, afgørelser og retskrav. Jf. generelt også M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, s. 69 ff.

[61] – Artikel 31-33 i Wienerkonventionen fastsatte regler om fortolkning af internationale traktater. Nogle af disse regler kan forstås som kodificering af folkeretlig sædvaneret. Folkeretlig sædvaneret pålægger omvendt fortolkeren først at fastslå, om en bestemt regel er sædvane, og dernæst at fortolke dens betydning i en særlig situation. Dette kræver, at staternes praksis og opinio juris fastlægges. På denne måde kan sædvane stadig få en anden betydning i et system, der ikke har en autoritativ fortolker. For så vidt angår forskellen mellem at træffe en *afgørelse* om, at en bestemt regel udgør en norm i den folkeretlige sædvaneret, og den senere *fortolkning* af denne regels indhold henvises der til P. Merkouris, »Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle«, i P. Merkouris, A. Follesdal, G. Ulfstein og P. Westerman (red.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 136.

[62] – I henhold til artikel 38, stk. 1, litra d), i statutten for Den Internationale Domstol er retsafgørelser, herunder nævnte rets afgørelser, kun et subsidiært middel til at fastlægge de folkeretlige regler.

[63] – Eksempler på forskellige fortolkninger af folkeretten kan findes i A. Roberts, »Patterns of difference and dominance«, i A. Roberts, *Is international law international?*, Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 232 ff.

[64] – Jf. i denne retning J. Malenovský, »Le juge et la coutume internationale: perspectives de l'Union européenne et de la Cour de justice«, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, bind 12, 2013, s. 218, og J. Odermatt, »The European Union's role in the making and confirmation of customary international law«, i F. Lusa Bordin, A. Müller og F. Pascual-Vives (red.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 74 og 75.

[65] – Jf. i denne henseende dom af 21.12.2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, præmis 24), og af 9.6.2022, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 99) (hvor Domstolen fastslog, at Unionens institutioner råder over en stor frihed til at træffe politiske beslutninger i forbindelse med varetagelsen af de eksterne forbindelser, som nødvendigvis indebærer politiske valg).

68. Når der træffes en politisk beslutning vedrørende forbindelsen med en tredjestat eller en tredjestats område, er Domstolen imidlertid ikke alene beføjet til at kontrollere, om Unionens eksterne forbindelse er i overensstemmelse med de forfatningsmæssige krav, der er fastsat i EU-traktaten og EUF-traktaten, men den er endog forpligtet hertil [66].

69. Som Domstolen bemærkede i dommen i sagen Air Transport America fremgår det af »artikel 3, stk. 5, TEU, at Unionen bidrager til nøje overholdelse og udvikling af folkeretten. Følgelig er Unionen i forbindelse med vedtagelse af en retsakt forpligtet til at overholde folkeretten som helhed, herunder den folkeretlige sædvaneret, som har bindende virkning for Unionens institutioner« [67].

70. I sin forfatningsmæssige opgave med at sikre retsstatsprincippet i Unionen skal Domstolen således vurdere, om EU-institutionerne ved at indgå en international aftale har tilsidesat de rettigheder, som reglerne i den folkeretlige sædvaneret tillægger dens retssubjekter.

71. Dette kræver, at Domstolen fortolker indholdet af de relevante sædvaneretlige regler. I en situation, hvor der foreligger en ensartet opinio juris med hensyn til eksistensen af en retlig forpligtelse (eksempelvis forpligtelsen til at anerkende et ikke-selvstyrende områdes ret til selvbestemmelse), men ikke med hensyn til dens præcise indhold, kræver Unionens politiske institutioners skønsbeføjelse i forbindelserne udadtil, at Domstolen henholder sig til den fortolkning, som disse institutioner har valgt.

72. De ovenfor anførte karakteristika ved folkeretten vil danne grundlag for min analyse i forbindelse med de foreliggende appeller.

B. Formaliteten

1. Søgsmålsinteresse

73. Som anført i punkt 36 og 44 i dette forslag til afgørelse udløb gennemførelsesprotokollen, som regulerer betingelserne for adgang til de fiskerizoner, der støder op til Vestsaharas område, den 17. juli 2023 [68].

74. Uden en gyldig protokol giver partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri ikke EU-fartøjer adgang til »fiskerizonen«.

75. Dette blev også bekræftet af Kommissionen i retsmødet.

76. Betyder dette, at Front Polisario har mistet sin søgsmålsinteresse i den foreliggende sag [69]?

[66] – Jeg har således vurderet, at Domstolens kompetence til at kontrollere, om Unionens handling er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, ikke kan udelukkes, heller ikke på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor dens kompetence er begrænset. Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse KS og KD mod Rådet m.fl. og Kommissionen mod KS og KD (C-29/22 P og C-44/22 P, EU:C:2023:901, præmis 115-120). Sagen verserer for Domstolen.

[67] – Jf. dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 101).

[68] – Dvs. fire år efter gennemførelsesprotokollens ikrafttræden, som var den 18.7.2019; jf. meddelelse om ikrafttrædelsen af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, den tilhørende gennemførelsesprotokol og den brevveksling, der ledsager aftalen (EUT 2019, L 195, s. 1).

[69] – Ifølge fast retspraksis skal genstanden for et søgsmål bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornødent at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe sagsøgeren en fordel (jf. i denne retning dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

77. Efter min opfattelse, nej.

78. Polisario front har gjort gældende, at Unionens adfærd som følge af indgåelsen af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri med Kongeriget Marokko angiveligt er ugyldig.

79. Da sagsøgeren har anfægtet den anfægtede afgørelse, omfatter ulovlighedsindsigelsen hele den »pakke«, der er aftalt med Kongeriget Marokko – fiskeripartnerskabsaftalen, gennemførelsesprotokollen og brevvekslingen – og ikke kun dens praktiske virkninger.

80. De foreliggende appeller kan således medføre en forpligtelse for Unionen til at genforhandle visse dele af denne »pakke«, herunder EU-fiskerflådens ret til adgang til fiskeri for så vidt angår de farvande, der støder op til Vestsaharas område, som Front Polisario kontrollerer og påstår at repræsentere.

81. Udløbet af gennemførelsesprotokollen påvirker således ikke Front Polisarios fortsatte søgsmålsinteresse i den foreliggende sag.

82. Under alle omstændigheder er det klart, at de underliggende direkte søgsmål ud fra et forfatningsmæssigt synspunkt kan anerkende, at Unionens optræden på den internationale scene er ulovlig [70], og forhindre, at den gentager sig fremover [71].

2. Søgsmålskompetence og muligheden for at påberåbe sig den folkeretlige sædvaneret ved Unionens retsinstanser

83. Som jeg har konkluderet i mit parallelle forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, er jeg generelt enig i Rettens konklusion om, at Front Polisario har retsevne og søgsmålskompetence i forhold til den anfægtede afgørelse [72].

84. Den samme argumentation kan finde anvendelse på de foreliggende appeller. Jeg henviser derfor til min argumentation i nævnte forslag til afgørelse og foreslår, at Domstolen tager stilling til realiteten i de foreliggende appeller.

85. På samme måde som i mit parallelle forslag til afgørelse er jeg endvidere af den opfattelse, at Front Polisario i princippet kan påberåbe sig reglerne i den folkeretlige sædvaneret for Unionens retsinstanser. Når betingelserne for søgsmålskompetence er opfyldt, kan de sagsøgere, som anlægger annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, påberåbe sig folkeretlige regler, der er tilstrækkeligt klare til, at Unionens retsinstanser kan prøve gyldigheden af EU-institutionernes retsakter. I den foreliggende sag er Domstolen derfor ikke forhindret i at udøve sin prøvelsesret med hensyn til den anfægtede afgørelses forenelighed med de påberåbte principper i folkeretlig sædvaneret, for så vidt som den kan fortolke afgørelsens indhold med tilstrækkelig klarhed.

[70] – Jf. i denne retning dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 78 og 79 og den deri nævnte retspraksis) (hvori Domstolen henviste til, at søgsmålsinteressen fortsat består, selv om en retsakt er ophørt med at have virkninger, når søgsmålet kan føre til anerkendelse af en påstået ulovlighed fra EU-institutionerne).

[71] – Jf. eksempelvis dom af 6.3.1979, Simmenthal mod Kommissionen (92/78, EU:C:1979:53, præmis 32), af 24.6.1986, AKZO Chemie og AKZO Chemie UK mod Kommissionen (53/85, EU:C:1986:256, præmis 21), og af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen (C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 50).

[72] – Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, punkt 68-91.

C. Realiteten

86. Som jeg ligeledes har forklaret i mit parallelle forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, der ligeledes er fremsat i dag[73], er det vigtigt, at min analyse af de foreliggende direkte søgsmål indledes med at fremhæve det begrænsede omfang af de foreliggende appeller.

87. Dette skyldes, at Retten i den appellerede dom udelukkende undersøgte Front Polisarios første og tredje anbringende, idet den forkastede det første anbringende og fastslog, at det tredje anbringende var begrundet.

88. Selv om der kan være andre spørgsmål vedrørende retten til selvbestemmelse, der kan være relevante i den foreliggende sag, er Domstolen derfor begrænset i sin kompetence til kun at behandle de spørgsmål, der var genstand for dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK[74].

89. Af denne grund skal jeg for det første se på, hvilket indhold Domstolen i disse domme har tillagt retten til selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning (afsnit C.1). For det andet mener jeg, selv om begrundelsen i den appellerede dom er materielt identisk med den, der var omhandlet i de forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, at de folkeretlige regler, der finder anvendelse i de foreliggende appeller, adskiller sig fra de regler, der er omhandlet i de parallelle appelsager, navnlig for så vidt angår de respektive aftalers struktur (afsnit C.2). For det tredje vil jeg derfor konkludere, at Retten begik en fejl ved at annullere partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri på grundlag af det samme ræsonnement som det, der ligger til grund for appellerne i de forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario (afsnit C.3). For det fjerde og til trods for denne konklusion vil jeg foreslå Domstolen at stadfæste den appellerede dom og dermed annullere den anfægtede afgørelse, om end på grundlag af et andet ræsonnement (afsnit C.4). For det femte vil jeg forklare, at den manglende behandling af Vestsaharas område og de farvande, der støder op til dette område, som særskilte områder i forhold til Kongeriget Marokkos område ligeledes har konsekvenser for Vestsaharas befolknings ret til at drage fordel af naturressourcerne i de farvande, der støder op til Vestsaharas område (afsnit C.5), selv om dette ligger uden for omfanget af de foreliggende appeller.

1. Fortolkning af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK

90. I punkt 96-115 i mit parallelle forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario analyserer jeg Domstolens dom i sagen Rådet mod Front Polisario i detaljer.

91. De vigtigste konstateringer, der følger af denne vurdering, er følgende.

[73] – Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, punkt 64.

[74] – I første instans fremsatte Front Polisario i alt ti anbringender til støtte for sit søgsmål, idet det kun var det første og det tredje anbringende, der lå til grund for den appellerede dom. De øvrige otte anbringender rejser også folkeretlige spørgsmål som f.eks. overholdelse af den humanitære folkeret (det andet anbringende), retten til selvbestemmelse (det ottende anbringende), traktaternes relative virkning (det niende anbringende), retten om internationalt ansvar (det tiende anbringende) samt EU-retlige spørgsmål som f.eks. beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitet (det fjerde, det femte, det sjette og det syvende anbringende). Jf. den appellerede dom, præmis 269.

92. Dommen i sagen Rådet mod Front Polisario udspringer af et direkte søgsmål til prøvelse af Rådets afgørelse om godkendelse af indgåelsen af handelsliberaliseringsaftalen af 2012[75], som giver varer med oprindelse i »Marokkos område« en præferencetoldbehandling.

93. I denne dom fortolkede Domstolen denne aftale således, at den ikke omfattede Vestsaharas område, idet udtrykket »Marokkos område« ikke kan fortolkes således, at det omfatter Vestsaharas område.

94. Domstolen nåede frem til denne konklusion ved at fortolke retten til selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, som den anså for bindende for Unionen, da den indgik forbindelse med Vestsaharas område gennem Kongeriget Marokko.

95. Domstolen har fortolket retten til selvbestemmelse således, at den omfatter Unionens forpligtelse til at behandle Vestsaharas område som »særskilt« i forhold til Kongeriget Marokkos område. Dette krav fulgte af den omstændighed, at Vestsahara i henhold til folkeretten betragtes som et ikke-selvstyrende område.

96. Domstolen var ikke forpligtet til og fortolkede derfor ikke andre eventuelle forpligtelser for Unionen, der følger af Vestsaharas befolknings ret til selvbestemmelse[76].

97. Domstolen konkluderede ligeledes, at den særskilte status for Vestsaharas område ville udløse princippet om traktaters relative virkning, hvis Unionen og Kongeriget Marokko søgte at anvende en aftale indgået mellem dem på Vestsaharas område.

98. Ifølge Domstolens fortolkning af princippet om traktaters relative virkning skal en tredjepart, som berøres af anvendelsen af en international aftale, der er indgået mellem to parter, give samtykke til anvendelsen af den nævnte aftale, uanset om den anvendelse, der følger heraf, kan skade eller være til gavn for denne tredjepart.

99. Domstolen lagde til grund, at princippet om traktaters relative virkning også finder anvendelse, når tredjeparten er et ikke-selvstyrende område og ikke en stat, og konkluderede, at Vestsaharas befolkning ikke havde givet samtykke til udvidelsen af anvendelsen af handelsliberaliseringsaftalen af 2012 til Vestsaharas område.

100. I punkt 114 i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario foreslår jeg, at kravet om samtykke, således som det kommer til udtryk i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, ikke skal forstås som en undersøgelse af, om eller hvordan en

[75] – Aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om gensidige liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer, udskiftning af protokol nr. 1, 2 og 3 og bilagene hertil og ændring af Euro-Middelhavs-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2012, L 241, s. 4).

[76] – I sin dom i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK anlagde Domstolen således ikke en udtømmende fortolkning af omfanget af Vestsaharas befolknings ret til selvbestemmelse. Det kan derfor ikke udelukkes, at denne ret ligeledes kan medføre yderligere forpligtelser for Rådet, f.eks. for så vidt angår EU-retssubjekters udtømning af naturressourcerne på dette område. Jf. i denne retning også T. Molnar: »The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?«, i P. Merkouris, A. Follesdal, G. Ulfstein og P. Westerman (red.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 14 og 15 (hvor det konstateres, at »EU-Domstolen undlod reelt at fortolke retten til selvbestemmelse«).

aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko kan omfatte Vestsaharas område. Det skal derimod kun forstås som *et af argumenterne* for, at anvendelsesområdet for den i denne sag omhandlede aftale ikke kunne omfatte Vestsaharas område [77].

101. Dommen i sagen Western Sahara Campaign UK blev afsagt mere end et år efter dommen i sagen Rådet mod Front Polisario. Denne sag blev forelagt Domstolen til præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 og gennemførelsesprotokollen af 2013.

102. I sin dom fastslog Domstolen, at udtrykkene »Marokkos område og de farvande, der hører under marokkansk jurisdiktion«, »marokkansk fiskerizone« og »farvande henhørende under Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion« [78] ikke kan fortolkes således, at de omfatter de farvande, der støder op til Vestsaharas område [79].

103. Domstolen nåede frem til denne konklusion i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK på baggrund af sin tidligere dom i sagen Rådet mod Front Polisario.

104. Indledningsvis forklarede Domstolen, at fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 var en del af Unionens politik om at etablere tættere forbindelser med Kongeriget Marokko under henvisning til associeringsaftalen [80]. Udtrykket »Kongeriget Marokkos område« bør derfor forstås på samme måde i fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 som i associeringsaftalen i sagen Rådet mod Front Polisario [81].

105. Domstolen henviste dernæst til den del af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, hvori den fastslog, at en fortolkning af udtrykket »Kongeriget Marokkos område« i associeringsaftalen således, at det omfatter Vestsaharas område, ville være i strid med »princippet om selvbestemmelse, der fremgår af artikel 1 i [FN-pagtens], og princippet om traktaters relative virkning, som artikel 34 i [Wienerkonventionen] er et specifikt udtryk for« [82].

106. På dette grundlag konkluderede Domstolen, at fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 og gennemførelsesprotokollen af 2013 ikke kunne fortolkes således, at de omfattede Vestsaharas område.

[77] – I mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario foreslår jeg, at samtykke ikke kan gives af Vestsaharas befolkning, eftersom denne »befolkning« endnu ikke har udøvet sin ret til selvbestemmelse, hvilket også betyder, at Vestsaharas befolkning ikke har nogen repræsentant, der kan give samtykke på dens vegne. Jeg konstaterer således, at samtykke for et ikke-selvstyrende område gives af dette områdes administrerende myndighed. I den foreliggende sag er der efter min opfattelse intet i folkeretten, der er til hinder for den fortolkning, som EU-institutionerne har foreslået, hvorefter Kongeriget Marokko i henhold til EU-retten skal anses for at være (»de facto«) administrerende myndighed for Vestsaharas område (jf. punkt 137 ff. i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario).

[78] – Det er de tre måder, hvorpå det territoriale anvendelsesområde for fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 er defineret. Jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 57.

[79] – Domstolen indledte sin bedømmelse med at forklare, at spørgsmålet om gyldigheden af fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 og gennemførelsesprotokollen af 2013 ikke ville være opstået, hvis den i denne sag omhandlede aftale ikke fandt anvendelse på de farvande, der støder op til Vestsaharas område (jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 54 og 55). Den fortolkede således først anvendelsesområdet for fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 og gennemførelsesprotokollen af 2013 og fastslog, at disse retsakter ikke fandt anvendelse på de farvande, der støder op til Vestsaharas område. Domstolen fastslog derfor, at der ikke er grund til at anfægte gyldigheden af Rådets afgørelse om godkendelse heraf (jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, domskonklusionen).

[80] – Jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 59.

[81] – Jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 61.

[82] – Jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 63.

107. Domstolen behandlede dernæst fortolkningen af begrebet »farvande henhørende under Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion«, således som det fremgik af såvel fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 som gennemførelsesprotokollen af 2013.

108. Med henblik herpå henviste Domstolen til UNCLOS, idet den fastslog, at denne konvention »er bindende for Unionen, og hvortil der udtrykkeligt er henvist i […] [fiskeripartnerskabsaftalen af 2006]« [83].

109. Med henvisning til UNCLOS vedrørende fortolkningen af udtrykket »farvande henhørende under Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion« konkluderede Domstolen, at dette udtryk ikke kunne fortolkes således, at det omfattede de farvande, der støder op til Vestsaharas område: Kongeriget Marokko kan kun udøve suverænitet eller jurisdiktion over farvande, der støder op til dets territorium, og Vestsaharas område er ikke omfattet af begrebet »Kongeriget Marokkos område« [84].

110. Dernæst undersøgte Domstolen, om det kunne konkluderes, at Unionens og Kongeriget Marokkos hensigt var at lade de farvande, der støder op til Vestsaharas område, være omfattet af udtrykkene »farvande henhørende under Marokkos højhedsområde« og »farvande henhørende under Marokkos […] jurisdiktion«, således som de fremgår af fiskeripartnerskabsaftalen af 2006.

111. Domstolen konkluderede, at en sådan hensigt ikke kunne udledes af den eventuelle sidestilling af Kongeriget Marokko med »en »de facto administrerende myndighed« eller en besættelsesmagt for Vestsaharas område [...], da Kongeriget Marokko kategorisk har afvist at være en besættelsesmagt eller en administrerende myndighed for Vestsaharas område« [85]. Domstolen har derfor ikke kunnet fastslå, at parterne stiltiende havde til hensigt at gøre dette [86].

112. Endelig fandt Domstolen, at det ikke var nødvendigt at undersøge, om det var foreneligt med de folkeretlige regler, som er bindende for Unionen, at lade de farvande, der støder op til Vestsaharas område, være omfattet af anvendelsesområdet for fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 og gennemførelsesprotokollen af 2013, hvis Kongeriget Marokko enten blev kvalificeret som administrerende myndighed eller besættelsesmagt, eftersom denne aftale og denne protokol under alle omstændigheder ikke kan fortolkes således, at den finder anvendelse på de farvande, der støder op til Vestsaharas område [87].

113. I dommen i sagen Western Sahara Campaign UK undersøgte Domstolen ikke yderligere behovet for et »samtykke« fra Vestsaharas befolkning i henhold til princippet om traktaters relative virkning.

2. Forskelle mellem de relevante retlige rammer for handelspræferencer og partnerskabsaftaler om bæredygtigt fiskeri

114. Partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri adskiller sig fra den aftale, der er omhandlet i de parallelle appeller i de forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario.

[83] – Dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 58.

[84] – Dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 67-69.

[85] – Dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 72.

[86] – Dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 70-72.

[87] – Dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 72.

115. Disse appeller omhandler en aftale indgået mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om *udvidelse* af de handelspræferencer, der indrømmes varer med oprindelse i Kongeriget Marokko, til også at omfatte varer med oprindelse i Vestsahara [88].

116. Den aftale om handelspræferencer, der er omhandlet i de parallelle appeller, udvider klart anvendelsen af en aftale mellem to parter til en tredjepart: Den udvider udtrykkeligt behandlingen i henhold til handelsliberaliseringsaftalen af 2012 mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko – der, som Domstolen har fastslået, ikke fandt anvendelse på Vestsaharas område – til varer med oprindelse i Vestsahara.

117. Under omstændighederne i forbindelse med appellerne i de forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, er der således to klare spørgsmål.

118. For det første er den relevante retlige ramme den, der regulerer traktaternes relative virkning.

119. For det andet sondrer aftalen om handelspræferencer som fortolket af Domstolen klart mellem Vestsaharas område og Kongeriget Marokkos område og Den Europæiske Unions område.

120. Disse betragtninger er derimod ikke gyldige for partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri eller gennemførelsesprotokollen.

121. For det første udvider partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri ikke en ordning, der efter aftale finder anvendelse på Kongeriget Marokkos område, til at omfatte Vestsaharas område.

122. Partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og den tilhørende gennemførelsesprotokol er derimod oprettet for at udgøre en ny retlig ramme, der fuldt ud erstatter fiskeripartnerskabsaftalen af 2006 og gennemførelsesprotokollen af 2013, med henblik på at regulere fiskerirettigheder i den »fiskerizone«, der er omfattet af denne aftale.

123. Denne forskel medfører, at princippet om traktaters relative virkning ikke finder anvendelse på partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri eller gennemførelsesprotokollen.

124. For det andet sondrer partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollen ikke klart mellem Vestsaharas område og Kongeriget Marokkos område.

125. Som jeg har forklaret i punkt 31-33 i dette forslag til afgørelse, finder partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollen anvendelse på »fiskerizonen«, som er et område, der er defineret ved dets geografiske koordinater, og som omfatter de farvande, der støder op til Vestsaharas område.

126. Denne forskel betyder, at de appeller, der er genstand for den foreliggende sag, pålægger Unionens retsinstanser at vurdere, om partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri, gennemførelsesprotokollen og brevvekslingen overholder det krav, der følger af dommen i sagen

[88] – Jf. aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og nr. 4 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2019, L 34, s. 4, herefter »aftalen om handelspræferencer«).

Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK, og som følger af retten til selvbestemmelse, om at behandle Vestsaharas område som særskilt i forhold til Kongeriget Marokkos område.

3. Rettens anvendelse af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK

127. Det fremgår af den appellerede dom, at Retten annullerede den anfægtede afgørelse på grundlag af præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario [89].

128. Da Retten i den appellerede dom fortolkede dette præmis således, at det pålagde Rådet at indhente Vestsaharas befolknings »samtykke«, konkluderede den i det væsentlige, at Rådets og EU-Udenrigstjenestens høringer ikke kunne anses for at opfylde denne forpligtelse [90].

129. Følgelig og på grundlag af i det væsentlige den samme argumentation som den, der blev fremført i den appellerede dom i de forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, annullerede Retten den anfægtede afgørelse.

130. Retten begik efter min opfattelse en fejl i denne konklusion.

131. Kravet om »samtykke«, som ifølge Retten ikke forelå i den foreliggende sag, blev ekstrapoleret af Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario ud fra princippet om traktaters relative virkning.

132. Som jeg har forklaret i punkt 123 i dette forslag til afgørelse, kræver en prøvelse af gyldigheden af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri i forhold til dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK imidlertid ikke, at princippet om traktaters relative virkning finder anvendelse [91].

133. Med denne aftale forsøgte parterne ikke at udvide den ordning, der var aftalt mellem Unionen og Kongeriget Marokko, til en tredjeparts område.

134. I stedet blev partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri indgået for direkte at fastlægge fiskeriordningen i et bestemt geografisk område, »fiskerizonen«, som omfatter farvande, der støder op til en tredjeparts område, nemlig Vestsahara.

[89] – Den appellerede dom, præmis 150, 201, 202, 237, 304, 311, 319, 322, 328, 342, 353, 363 og 364.

[90] – Den appellerede dom, præmis 364.

[91] – Som jeg ligeledes har forklaret i punkt 118 i dette forslag til afgørelse, finder princippet om traktaters relative virkning anvendelse på aftalen om handelspræferencer, fordi denne aftale har til formål at udvide anvendelsen af en eksisterende aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko til Vestsaharas område. Det er derfor, at jeg i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario analyserer den måde, hvorpå Retten anvendte kravet om »samtykke«, og konkluderer, at den begik en fejl ved at fastslå, at samtykket kan gives af Vestsaharas »befolkning«. Så længe »befolkningen« ikke har udøvet retten til selvbestemmelse, har den ikke en retlig repræsentant, der kan give samtykke på dens vegne. Indtil denne ret er udøvet, tilkommer det således den administrerende myndighed at give samtykke på vegne af befolkningen i et ikke-selvstyrende område (jf. i denne henseende mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, punkt 133, 134 og 169).

135. Rådet var derfor ikke forpligtet til at indhente samtykke fra Vestsaharas befolkning [92].

136. Jeg foreslår derfor, at Domstolen fastslår, at Retten begik en fejl ved fortolkningen og anvendelsen af præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, eftersom prøvelsen af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollen ikke krævede anvendelse af princippet om traktaters relative virkning og det deraf følgende krav om samtykke.

4. Overholdelse af retten til at behandle de to områder som særskilte

137. I den anfægtede afgørelse [93] tilkendegav Rådet, at det havde til hensigt ikke at behandle Kongeriget Marokko som suveræn myndighed på Vestsaharas område, men som administrerende myndighed for dette område.

138. Det samme følger af brevvekslingen [94], hvor Unionen gentager sin holdning om, at Vestsahara er et ikke-selvstyrende område, og at befolkningen i dette område har ret til selvbestemmelse.

139. Som jeg har forklaret i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, kan Domstolen ikke kontrollere den politiske beslutning om at have forbindelse med Vestsaharas område gennem dets administrerende myndighed, Kongeriget Marokko.

140. Når Unionen på denne måde vælger at have forbindelse med Vestsaharas område, pålægger Domstolens forpligtelse til forfatningsmæssig prøvelse den imidlertid at kontrollere, om denne forbindelse respekterer dette områdes status og befolknings rettigheder.

141. Hvad angår Domstolens kompetence i de foreliggende appeller betyder dette, at den skal efterprøve, om den måde, hvorpå Unionen har valgt at indgå forbindelse med Vestsaharas område gennem Kongeriget Marokko, respekterer Vestsaharas befolknings ret til selvbestemmelse således som fortolket af Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK.

142. Som jeg har forklaret i punkt 95 i dette forslag til afgørelse, omfatter omfanget af denne ret på grundlag af Domstolens fortolkning i disse domme forpligtelsen til at behandle Vestsaharas område som et område med »særskilt status« i forhold til Kongeriget Marokkos område.

143. Partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri opfylder ikke dette krav.

92 – Jeg udelukker imidlertid ikke, at en høring af lokalbefolkningen kan følge af retten til selvbestemmelse og den deraf følgende ret til at råde over et ikke-selvstyrende områdes naturressourcer. Jf. eksempelvis G. Torres-Spelliscy, »National Resources in Non-Self-Governing Territories«, i A. Boukhars og J. Rousselier (red.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, s. 235. Jf. også P. Wrange, »Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara«, *Israel Law Review*, bind 52(1), 2019, s. 3-30. Ifølge begge forfattere er retten til udnyttelse af naturressourcer forbeholdt det oprindelige folk i det pågældende område ved anvendelse af lovgivningen vedrørende ikke-selvstyrende områder og lovgivningen vedrørende besættelsesmagters rettigheder og forpligtelser.

93 – Jf. fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse.

94 – Punkt 2 i brev fra Unionen, der indgår i brevvekslingen som led i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri, indeholder følgende erklæring: »[Partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri] er indgået med forbehold af de respektive holdninger: – for Den Europæiske Union berører henvisningen i fiskeriaftalen til Marokkos lovgivning og regulativer ikke dens holdning hvad angår status for det ikke-selvstyrende territorium Vestsahara, hvis tilstødende farvande er omfattet af fiskerizonen som fastsat i [artikel 1, litra h), i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri], og dets ret til selvbestemmelse.«

144. Inden for sit anvendelsesområde respekterer partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri ikke i tilstrækkelig grad den »særskilte« karakter af Vestsaharas område og de farvande, der støder op til dette område.

145. Som jeg har forklaret i punkt 31-33 i dette forslag til afgørelse, er anvendelsesområdet for partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri fastsat med henvisning til en enkelt »fiskerizone«, der er defineret som hovedsageligt alle farvande, der støder op til Kongeriget Marokko og Vestsaharas område.

146. Det fremgår af definitionen af dette område samt af både den anfægtede afgørelse [95] og brevvekslingen [96], at det område, der er omfattet heraf, omfatter de farvande, der støder op til Vestsaharas område.

147. I definitionen af »fiskerizone« sondres der imidlertid ikke mellem de farvande, der støder op til Kongeriget Marokkos område, og de farvande, der støder op til Vestsaharas område.

148. En sådan sondring skal ikke nødvendigvis foretages i to særskilte aftaler. Den kunne f.eks. være nået ved afgrænsningen af disse områders territoriale grænser med henvisning til deres respektive geografiske koordinater.

149. Det skal imidlertid i det mindste klart fremgå af den aftale, som Unionen har indgået med Kongeriget Marokko, hvilken del af Unionens fiskerirettigheder der vedrører de farvande, der støder op til Kongeriget Marokko, og hvilken del der vedrører de farvande, der støder op til Vestsaharas område.

150. Det er kun i dette tilfælde, at det klart kan efterprøves, at Unionen har haft til hensigt at behandle Kongeriget Marokko som suveræn stat i forhold til dets eget område og som (»de facto«) administrerende myndighed i forhold til Vestsaharas område.

151. Ovenstående konklusion berøres ikke af udtrykket for Den Europæiske Unions politiske holdning i brevvekslingen for så vidt angår behandlingen af Vestsaharas område.

152. Jeg udelukker ikke, at en hensyntagen til denne type erklæringer under visse omstændigheder kan »vippe« Domstolens konklusion til fordel for gyldigheden af en retsakt, der er knyttet til Unionens forbindelse med en tredjestat eller en tredjestats område [97].

153. Et udtryk for Unionens politiske holdning kan imidlertid ikke i sig selv »afhjælpe« den manglende behandling af Vestsaharas område som et særskilt område i forhold til Kongeriget Marokkos område i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og i gennemførelsesprotokollen.

154. Ved at godkende indgåelsen af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollen med Kongeriget Marokko respekterede Rådet derfor ikke en del af Vestsaharas befolknings ret til selvbestemmelse som fortolket af Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK.

[95] – Jf. femte betragtning til den anfægtede afgørelse.

[96] – Jf. punkt 2 i Unionens brev i brevvekslingen.

[97] – Jf. analogt dom af 17.1.2023, Spanien mod Kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28, præmis 52), hvori Domstolen støttede sin argumentation med en henvisning til et lignende forbehold med hensyn til Kosovos nationale tilsynsmyndigheds deltagelse i Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation.

5. Overholdelse af retten til at råde over naturressourcer

155. Den manglende behandling af de farvande, der støder op til Vestsaharas område, som et særskilt område i forhold til de farvande, der støder op til Kongeriget Marokkos område, i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollen har ligeledes konsekvenser for Vestsaharas befolknings ret til at drage fordel af naturressourcerne i de farvande, der støder op til Vestsaharas område.

156. Retten til selvbestemmelse, som er bindende for Unionen i dens forbindelser med Kongeriget Marokko for så vidt angår Vestsaharas område, indebærer, at Vestsaharas befolkning har ret til at råde over naturressourcerne i det ikke-selvstyrende område Vestsahara, herunder de tilstødende farvande [98].

157. I sin dom i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK undersøgte Domstolen imidlertid ikke dette aspekt af retten til selvbestemmelse. Det er derfor uden for omfanget af de foreliggende appeller.

158. Unionens forpligtelse til at sikre, at Vestsaharas befolkning drager fordel af en aftale, der giver fastsætter fiskerimuligheder i de farvande, der støder op til det ikke-selvstyrende område Vestsahara, følger imidlertid særskilt af Unionens medlemskab af UNCLOS [99].

159. Jeg minder i denne forbindelse om, at det i punkt 1, litra a), i resolution III, der er knyttet som bilag I til slutakten fra FN's tredje havretskonference, og som dermed udgør en integrerende del af UNCLOS, fastsættes, at »bestemmelser vedrørende rettigheder og interesser omhandlet i [UNCLOS] gennemføres til gavn for befolkningen i området med henblik på at fremme dens velfærd og udvikling, hvis der er tale om et område, hvis befolkning ikke har opnået fuld uafhængighed eller anden status som selvstyrende anerkendt af FN, eller et område under koloniherredømme«.

160. I medfør af Unionens internationale forpligtelser med hensyn til denne konvention skal partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollen derfor, for så vidt som disse EU-retsakter giver adgang til disse farvande, gennemføres til gavn for Vestsaharas befolkning med henblik på at fremme dens velfærd og udvikling [100].

161. I den foreliggende sag er det korrekt, at partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollen fastsætter et krav om en »retfærdig geografisk og social fordeling« af de socioøkonomiske fordele, der følger af den finansielle modydelse, som Unionen betaler til Kongeriget Marokko.

[98] – Jf. mit forslag til afgørelse i de forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, punkt 190-192. Jf. generelt også P. Wrange, »Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara«, *Israel Law Review*, bind 52(1), 2019, s. 3, og E. Kassoti, »The Empire Strikes Back: The Council Decision Amending Protocols 1 and 4 to the EU-Morocco Association Agreement«, *European Papers*, bind 4(1), 2019, s. 313-316. Jf. ligeledes New York City Bar Association, »Report on legal issues involved in the Western Sahara dispute: use of natural resources«, Committee on United Nations, 2011, s. 27-30.

[99] – Den Europæiske Union (dengang Det Europæiske Fællesskab) godkendte De Forenede Nationers havretskonvention (herefter »UNCLOS«) i 1998. Jf. Rådets afgørelse 98/392/EF af 23.3.1998 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af de Forenede Nationers havretskonvention af 10.10.1982 og af aftalen af 28.7.1994 vedrørende anvendelsen af kapitel XI i denne konvention (EFT 1998, L 179, s. 1).

[100] – Jf. i denne forbindelse også skrivelse af 29.1.2002 fra Under-Secretary-General for Legal Affairs, Legal Counsel, til President of the Security Council (S/2002/161), punkt 22. Jf. ligeledes, J.K. Kenny, »Resolution III of the 1982 Convention on the Law of the Sea and the Timor Gap Treaty«, *Washington International Law Review*, bind 2(1), 1993, s. 147 (hvor det anføres, at forarbejderne til resolution III »kaster lys over grundprincippet for resolutionen: Befolkninger i ikke-selvstyrende områder skal have gavn af ressourcerne i deres område«).

162. Som Retten i det væsentlige forklarede i den appellerede doms præmis 316 uden at blive modsagt i materialiteten, følger det imidlertid hverken af bestemmelserne i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri, af gennemførelsesprotokollen eller af brevvekslingen, hvordan »princippet om en retfærdig geografisk og social fordeling af den finansielle modydelse gennemføres forskelligt på Vestsaharas område og på Marokkos område«.

163. Hvis det skal sikres, at Vestsaharas befolkning ikke fratages legitime rettigheder til sine egne naturressourcer, vil det efter min opfattelse bl.a. kræve, at kun befolkningen i Vestsaharas område drager fordel af indtægterne fra udnyttelsen af dens naturressourcer.

164. Jeg udelukker ikke, at usikkerheden omkring Unionens opfyldelse af dette krav kunne fjernes ved, at EU-institutionerne fremlagde den »metode« og/eller »fordelingsnøgle«, som Kongeriget Marokko skulle forelægge for Den Blandede Komité, således som det kræves i henhold til gennemførelsesprotokollen (jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse).

165. Sagsakterne indeholder imidlertid ingen oplysninger herom [101].

166. Selv om der ikke foreligger en sådan metode og en sådan fordelingsnøgle, er det ligeledes muligt, at tilstrækkelig dokumentation for en streng overvågning fra Den Blandede Komités side (jf. punkt 41 i dette forslag til afgørelse) vedrørende anvendelsen af den finansielle modydelse, som Unionen har udbetalt til gengæld for adgang til og udnyttelse af de farvande, der støder op til Vestsaharas område, kan opfylde Unionens forpligtelser vedrørende bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne i de farvande, der støder op til Vestsahara [102].

167. Igen foreligger der imidlertid ingen oplysninger i sagsakterne, der gør det muligt at fastslå, om Den Blandede Komité har udøvet nogen form for kontrol, og i givet fald hvordan den har kontrolleret den nødvendige fordeling af den finansielle modydelse.

168. Af ovenstående grunde er jeg af den opfattelse, at partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og gennemførelsesprotokollen ikke opfylder kravet om, at Vestsaharas område skal behandles som et område med »særskilt status« i forhold til Kongeriget Marokkos område.

169. Da denne forpligtelse følger af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK, skal Front Polisarios tredje anbringende, der blev fremsat i første instans, tages til følge, og den anfægtede afgørelse annulleres af denne grund.

170. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster Rådets og Kommissionens appeller og stadfæster den appellerede dom, selv om den er baseret på et andet ræsonnement.

[101] – Jeg har heller ikke kunnet få disse oplysninger fra Rådets dokumentregister. De eneste offentligt tilgængelige oplysninger er dem, der er indeholdt i den endelige evaluering 2023, en rapport bestilt af Kommissionen, som ikke indgår i sagens akter, som øjensynligt forklarer, at der er blevet fremlagt en fordelingsnøgle for Den Blandede Komité, og at den deraf følgende fordeling gjorde den finansielle modydelse for EU-flådens adgang afhængig af »den geografiske fordeling af fangsterne« (jf. den endelige evaluering 2023, s. 38). Til støtte for denne konstatering konkluderes det i den endelige evaluering 2023, at 95% af adgangsindtægterne og 99% af adgangsafgifterne blev fordelt til Vestsaharas område (jf. s. 38), hvilket »Den Blandede Komité anser for retfærdigt« (jf. den endelige evaluering 2023, s. v, punkt 33). Jeg udelukker ikke, at en begrundelse for disse tal fra EU-institutionernes side ville fjerne min tvivl med hensyn til, hvorvidt den modydelse, som Vestsaharas befolkning modtager som følge af udnyttelsen af naturressourcerne, er passende; da der ikke foreligger yderligere oplysninger og drøftelser for Retten vedrørende dette spørgsmål, kan jeg imidlertid ikke konkludere, om konklusionen i den endelige evaluering 2023 er berettiget.

[102] – Jeg er som sådan principielt enig med Kommissionen i, at et kompromis, der fører til det samme resultat, som kræves i resolution 2554 (XXIV) og i punkt 1, litra a), i resolution III, kan accepteres for så vidt angår Unionens forpligtelse til at respektere Vestsaharas befolknings legitime rettigheder med hensyn til naturressourcer.

IV. Konsekvenser

171. Under de betingelser, der er fastsat i artikel 264, stk. 2, TEUF, angiver Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, hvilke konkrete virkninger af den pågældende retsakt der skal betragtes som bestående.

172. Eftersom gennemførelsesprotokollen udløb i juli 2023, kan EU-fartøjer i øjeblikket ikke fiske i de farvande, der støder op til Vestsaharas område. Dette blev også bekræftet i retsmødet.

173. Når dette er sagt, kan en annullation af den anfægtede afgørelse med øjeblikkelig virkning, som Retten forklarede, have alvorlige konsekvenser for Unionens optræden udadtil og skade retssikkerheden for de internationale forpligtelser, som Unionen har indgået, og som er bindende for institutionerne og medlemsstaterne [103].

174. Endvidere udelukker jeg ikke, at en øjeblikkelig annullation af den anfægtede afgørelse kan have alvorlige følger for en lang række retsforhold, der er indgået i god tro.

175. Såfremt Domstolen følgelig følger mit forslag til afgørelse, foreslår jeg, at virkningen af den anfægtede afgørelse opretholdes i en rimelig periode, der ikke kan overstige to år regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag, med henblik på at indgå aftale om de nødvendige ændringer af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri med Kongeriget Marokko.

V. Forslag til afgørelse

176. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen forkaster Rådets og Kommissionens appeller.

[103] – Den appellerede dom, præmis 368.