Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2016*

(besedilo, popravljeno s sklepom z dne 20. marca 2017)

„Pritožba — Zunanji odnosi — Sporazum med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije na področju kmetijstva in ribištva — Sklep o odobritvi sklenitve mednarodnega sporazuma — Ničnostna tožba — Dopustnost — Procesno upravičenje — Področje krajevne uporabe sporazuma — Razlaga sporazuma — Načelo samoodločbe — Načelo relativnega učinka pogodb“

V zadevi C-104/16 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 19. februarja 2016,

Svet Evropske unije, ki ga zastopajo H. Legal, A. de Elera-San Miguel Hurtado in A. Westerhof Löfflerová, agenti,

pritožnik,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopata C. Pochet in J.-C. Halleux, agenta,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopa T. Henze, agent,

Kraljevine Španije, ki jo zastopata M. Sampol Pucurull in S. Centeno Huerta, agenta,

Francoske republike, ki jo zastopajo F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas, F. Fize in B. Fodda, agenti,

Portugalske republike, ki jo zastopata L. Inez Fernandes in M. Figueiredo, agenta,

Confédération marocaine de l’agriculture in du développement rural (Comader), ki jo zastopajo J.-F. Bellis, M. Struys, A. Bailleux, L. Eskenazi in R. Hicheri, odvetniki,

intervenientke v pritožbenem postopku,

drugi stranki v postopku sta

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), ki jo zastopa G. Devers, odvetnik,

tožeča stranka na prvi stopnji,

* Jezik postopka: francoščina.

Evropska komisija, ki jo zastopajo F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta in B. Eggers, agenti,

intervenientka na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič in J. L. da Cruz Vilaça, predsednika senatov, J. Malenovský (poročevalec), E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, sodniki, C. Toader, sodnica, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, sodniki, in K. Jürimäe, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. julija 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 13. septembra 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Svet Evropske unije s to pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2015:953), s katero je to ugodilo tožbi organizacije Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), s katero je ta predlagala razglasitev delne ničnosti Sklepa Sveta 2012/497/EU z dne 8. marca 2012 o sklenitvi Sporazuma 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. 2, v nadaljevanju: sporni sklep).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

Ustanovna listina Združenih narodov

2 Člen 1 Ustanovne listine Združenih narodov, podpisane v San Franciscu 26. junija 1945, določa:

„Cilji Organizacije združenih narodov so:

[…]

2. razvijati prijateljske odnose med narodi, ki temeljijo na spoštovanju načela enakopravnosti in samoodločbe narodov, in izvajati druge ustrezne ukrepe za utrditev miru na svetu,

[…]“

3 XI. Poglavje Ustanovne listine Združenih narodov, naslovljeno „Izjava v zvezi z ozemlji brez samouprave“, zajema člen 73 te listine, ki določa:

„Članice Organizacije združenih narodov, ki imajo ali prevzamejo odgovornost upravljanja ozemelj, katerih ljudstva se še niso sposobna upravljati povsem sama, spoštujejo načelo, da so interesi prebivalcev teh ozemelj najpomembnejši, in prevzamejo obveznost čim bolj spodbujati blaginjo njihovih prebivalcev v sistemu mednarodnega miru in varnosti, ki je vzpostavljen [s to listino] […]

[…]“

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb

4 V skladu z zadnjim odstavkom preambule Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, sklenjene na Dunaju (Avstrija) 23. maja 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 1155, str. 331, v nadaljevanju: Dunajska konvencija), države pogodbenice te konvencije „[poudarjajo], da se bodo vprašanja, ki niso urejena z določbami [navedene] konvencije, tudi v prihodnje urejala po pravilih mednarodnega običajnega prava“.

5 Člen 3 te konvencije, naslovljen „Mednarodni sporazumi, ki jih ta konvencija ne zajema“, določa:

„Dejstvo, da se ta konvencija ne uporablja za mednarodne sporazume, sklenjene med državami in drugimi subjekti mednarodnega prava ali med temi drugimi subjekti mednarodnega prava, in mednarodne sporazume, ki niso sklenjeni pisno, ne vpliva na:

[…]

(b) uporabo vseh v tej konvenciji navedenih pravil, ki bi za te sporazume veljala v skladu z mednarodnim pravom ne glede na to konvencijo;

[…]“

6 Člen 26 navedene konvencije, naslovljen „*Pacta sunt servanda*“, določa:

„Vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in te jo morajo izvajati v dobri veri.“

7 Člen 29 te konvencije, naslovljen „Ozemeljska veljavnost mednarodnih pogodb“, določa:

„Razen če iz mednarodne pogodbe ne izhaja drugačen namen ali se sicer ne ugotovi drugače, mednarodna pogodba zavezuje vsako državo pogodbenico na njenem celotnem ozemlju.“

8 Člen 30 Dunajske konvencije, naslovljen „Uporaba nadaljnjih mednarodnih pogodb o istem predmetu“, v odstavku 2 določa:

„Če mednarodna pogodba določa, da je vezana na prejšnjo ali poznejšo mednarodno pogodbo ali da se zanjo ne šteje, da ni v skladu s prejšnjo ali poznejšo mednarodno pogodbo, določbe te druge prevladajo.“

9 Člen 31 te konvencije, naslovljen „Splošno pravilo o razlagi“, določa:

„1. Mednarodna pogodba se razlaga v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen.

2. Za razlago mednarodne pogodbe kontekst poleg besedila, vključno z uvodom in prilogami, zajema:

(a) vsak dogovor v zvezi z mednarodno pogodbo, ki ga ob njeni sklenitvi dosežejo vse pogodbenice;

(b) vsako listino, ki jo sestavi ena ali več pogodbenic ob sklenitvi mednarodne pogodbe in jo druge pogodbenice sprejmejo kot listino, ki se nanaša na mednarodno pogodbo.

3. Skupaj s kontekstom se upoštevajo:

(a) vsak poznejši dogovor med pogodbenicami glede razlage mednarodne pogodbe ali uporabe njenih določb;

(b) vsaka poznejša dejanska uporaba mednarodne pogodbe, na podlagi katere nastane dogovor pogodbenic v zvezi z razlago mednarodne pogodbe;

(c) vsako ustrezno pravilo mednarodnega prava, ki se lahko uporablja v odnosih med pogodbenicami.

4. Izraz se lahko razlaga drugače, če se ugotovi, da je bil tak namen pogodbenic.“

10 Člen 34 navedene konvencije, naslovljen „Splošno pravilo v zvezi s tretjimi državami“, določa:

„Mednarodna pogodba tretji državi brez njene privolitve ne nalaga obveznosti niti ji ne daje pravic.“

Pravo Unije

Pridružitveni sporazum

11 Evro-mediteranski pridružitveni sporazum med državami članicami Evropske skupnosti na eni strani in Kraljevino Maroko na drugi je bil podpisan v Bruslju 26. februarja 1996 (UL 2000, L 70, str. 2, v nadaljevanju: pridružitveni sporazum) in v imenu Evropske skupnosti odobren s Sklepom Sveta in Komisije 2000/204/ES, ESPJ z dne 24. januarja 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 33, str. 175). V skladu z njegovim členom 96 je začel veljati 1. marca 2000 (UL 2000, L 70, str. 228).

12 Člen 1 pridružitvenega sporazuma določa:

„Vzpostavi se pridružitveno razmerje med Skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani ter Marokom na drugi strani.“

13 Naslov II tega sporazuma, naslovljen „Prosti pretok blaga“, zajema člene od 6 do 30 tega sporazuma:

14 Člen 16 navedenega sporazuma določa:

„Evropska skupnost in Maroko postopoma liberalizirata medsebojno trgovino s kmetijskimi in ribiškimi proizvodi.“

15 Člen 17(1) tega sporazuma je v prvotni različici določal:

„Kmetijski in ribiški proizvodi s poreklom iz Maroka so pri uvozu v Skupnost deležni ugodnosti iz določb v protokolih št. 1 in 2.“

16 Naslov VIII pridružitvenega sporazuma, naslovljen „Splošne in končne institucionalne določbe“ med drugim zajema člen 94 tega sporazuma, ki določa:

„Ta sporazum se uporablja na ozemljih, na katerih se uporabljata pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za premog in jeklo, pod pogoji, določenimi v tej pogodbi, na eni strani in na ozemlju Kraljevine Maroko na drugi strani.“

Sporazum o liberalizaciji

17 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, je bil podpisan v Bruslju 13. decembra 2010 (UL 2012, L 241, str. 4, v nadaljevanju: sporazum o liberalizaciji), nato pa je bil s spornim sklepom odobren v imenu Unije. V skladu z njegovimi določbami je začel veljati 1. oktobra 2012, kot je razvidno iz obvestila, objavljenega v *Uradnem listu Evropske unije* (UL 2012, L 255, str. 1).

18 Kot je razvidno iz sporazuma o liberalizaciji ter iz uvodnih izjav od 1 do 3 spornega sklepa, je namen tega sporazuma izvajanje ukrepov postopne liberalizacije trgovine s kmetijskimi in ribiškimi proizvodi iz člena 16 pridružitvenega sporazuma, s spremembo nekaterih določb zadnjenavedenega sporazuma in nekaterih njegovih protokolov.

19 Sporazum o liberalizaciji je zato med drugim spremenil člen 17(1) pridružitvenega sporazuma, ki od zdaj določa:

„Za kmetijske proizvode, predelane kmetijske proizvode ter ribe in ribiške proizvode s poreklom iz Maroka, navedene v Protokolu 1, pri uvozu v Evropsko unijo veljajo ureditve iz navedenega protokola.

[…]“

20 S sporazumom o liberalizaciji je bil spremenjen tudi protokol št. 1 pridružitvenega sporazuma, ki od zdaj v bistvu določa, da se carinske dajatve *ad valorem* in posebne carinske dajatve, ki veljajo za kmetijske proizvode, predelane kmetijske proizvode ter ribe in ribiške proizvode s poreklom iz Maroka, ki spadajo na področje uporabe teh dveh sporazumov, odpravijo ali zmanjšajo na določene stopnje.

Dejansko stanje

21 Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) je v skladu s členom 1 svojega statuta „nacionalno osvobodilno gibanje, plod dolgoletnega saharskega odpora proti različnim oblikam tuje okupacije“, ustanovljeno 10. maja 1973.

22 Zgodovinski in mednarodni okvir njegove ustanovitve ter nadaljnji razvoj razmer v Zahodni Sahari, kakor sta v bistvu razvidna iz točk od 1 do 16 izpodbijane sodbe, je mogoče na kratko povzeti tako, kot je opisano v nadaljevanju.

23 Zahodna Sahara je ozemlje na severozahodu Afrike, ki ga je ob koncu 19. stoletja kolonizirala Kraljevina Španija in je potem postalo španska provinca, nato pa ga je Organizacija združenih narodov (OZN) leta 1963 vpisala na seznam ozemelj brez samouprave v smislu člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov, na katerem je še zdaj.

24 Generalna skupščina OZN je 14. decembra 1960 sprejela resolucijo 1514 (XV), naslovljeno „Deklaracija o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom“ (v nadaljevanju: resolucija 1514 (XV) Generalne skupščine OZN), ki med drugim določa, da imajo „[v]si narodi […] pravico do samoodločbe, v skladu s katero svobodno določajo svoj politični status“, da „[b]odo v ozemljih pod skrbništvom, v ozemljih brez samouprave in vseh drugih ozemljih, ki še niso postala samostojna, sprejeti takojšnji ukrepi, za takojšen prenos oblasti na ljudstvo teh ozemelj, brez pogojev ali pridržkov, v skladu z njihovo voljo in njihovimi svobodno izraženimi željami“, in da morajo„[v]se države članice […] vestno in natančno spoštovati določbe Ustanovne listine Združenih narodov […] na temelju […] spoštovanja suverenih pravic in ozemeljske celovitosti vseh ljudstev.“

25 Generalna skupščina OZN je 20. decembra 1966 sprejela resolucijo 2229 (XXI) o vprašanju Ifni in Španske Sahare, v kateri je „[ponovno] potrdila neodtujljivo pravico ljudst[va] Španske Sahare do samoodločbe“ ter Kraljevino Španijo kot upravno oblast pozvala, naj čim prej „sprejme podrobna pravila o organizaciji referenduma, ki bo izveden pod okriljem [OZN], da bi se avtohtonemu prebivalstvu na ozemlju omogočilo, da svobodno uveljavi svojo pravico do samoodločbe“.

26 Generalna skupščina OZN je 24. oktobra 1970 sprejela resolucijo 2625 (XXV), naslovljeno „Deklaracija o načelih mednarodnega prava, ki se nanašajo na prijateljske odnose in sodelovanje med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov“, s katero je potrdila to deklaracijo, katere besedilo je priloženo tej resoluciji. V navedeni deklaraciji je med drugim zapisano, da „mora [v]saka država spoštovati [pravico narodov do samoodločbe], v skladu z določbami Ustanovne listine“, in da ima „[o]zemlje kolonije ali drugega ozemlja brez samouprave v skladu z Ustanovno listino ločen in različen status od statusa ozemlja države, ki ga upravlja; ta ločen in različen status na podlagi Ustanovne listine obstaja tako dolgo, dokler ljudstvo kolonije ali ozemlja brez samouprave ne uveljavi svoje pravice do samoodločbe v skladu z Ustanovno listino, in, natančneje, v skladu z njenimi cilji in načeli“.

27 Kraljevina Španija je 20. avgusta 1974 OZN obvestila, da namerava pod okriljem te organizacije organizirati referendum v Zahodni Sahari.

28 16. oktobra 1975 je Meddržavno sodišče, kot glavni sodni organ OZN in na predlog Generalne skupščine OZN v okviru svojega dela glede dekolonizacije Zahodne Sahare, izdalo svetovalno mnenje (Zahodna Sahara, svetovalno mnenje, CIJ Recueil 1975, str. 12, v nadaljevanju: svetovalno mnenje o Zahodni Sahari), v točki 162 tega mnenja pa je navedlo:

„Elementi in podatki, s katerimi je bilo sodišče seznanjeno, kažejo, da so ob španski kolonizaciji obstajale pravne vezi podložnosti med maroškim sultanom in nekaterimi plemeni, ki so živela na ozemlju Zahodne Sahare. Kažejo tudi na obstoj pravic, vključno z nekaterimi pravicami v zvezi z ozemljem, ki so pomenile pravne vezi med mavretansko entiteto v smislu, kot ga razume sodišče, in ozemljem Zahodne Sahare. Sodišče pa ugotavlja, da elementi in podatki, s katerimi je bilo seznanjeno, ne dokazujejo nobene vezi glede ozemeljske suverenosti med Zahodno Saharo na eni strani in Kraljevino Maroko ali mavretansko entiteto na drugi. Sodišče torej ni ugotovilo obstoja pravnih vezi, zaradi katerih bi se lahko spremenilo izvajanje resolucije 1514 (XV) [Generalne skupščine OZN] v zvezi z dekolonizacijo Zahodne Sahare in zlasti uporabo načela samoodločbe zaradi svobodnega in pristnega odražanja volje prebivalstva zadevnega ozemlja. […]“

29 Meddržavno sodišče je po presoji na vprašanja, ki mu jih je postavila Generalna skupščina OZN, v tem svetovalnem mnenju odgovorilo tako:

„Sodišče meni,

[…]

da Zahodna Sahara (Rio de Oro in Sakiet el Hamra) v času, ko jo je Španija kolonizirala, ni bila nikogaršnje ozemlje (*terra nullius*).

[…]

da je imelo ozemlje s Kraljevino Maroko pravne vezi, z značilnostmi, navedenimi v točki 162 tega mnenja;

[…]“

30 Maroški kralj je v govoru, ki ga je imel na dan objave navedenega svetovalnega mnenja, navedel, da je „ves svet prizna[l], da [Zahodna] Sahara pripada“ Kraljevini Maroko, in da bi ta država „morala miroljubno zasesti to ozemlje“, pri čemer je v ta namen pozval k organizaciji pohoda, ki se ga je udeležilo 350.000 ljudi.

31 Varnostni svet OZN je 6. novembra 1975 sprejel resolucijo 380 (1975) o Zahodni Sahari, v kateri je „[o]bžaloval organizacijo pohoda“, ki je bil napovedan, in „[o]d Kraljevine Maroko zahteval, naj z ozemlja Zahodne Sahare nemudoma umakne vse udeležence [tega] pohoda.

32 Kraljevina Španija je 26. februarja 1976 Generalni sekretariat OZN obvestila, da se s tem dnem končuje njena navzočnost na ozemlju Zahodne Sahare in da zdaj meni, da nima več nobene mednarodne odgovornosti v zvezi z upravljanjem tega ozemlja.

33 Medtem je v tej regiji izbruhnil oboroženi spopad med Kraljevino Maroko, Islamsko republiko Mavretanijo in Front Polisario.

34 Islamska republika Mavretanija je 10. avgusta 1979 s Front Polisario sklenila mirovni sporazum, v skladu s katerim se je odpovedala kakršnim koli ozemeljskim zahtevam v Zahodni Sahari.

35 Generalna skupščina OZN je 21. novembra 1979 sprejela resolucijo 34/37 o vprašanju Zahodne Sahare, v kateri je „[z]nova potr[dila] neodtujljivo pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in neodvisnosti, v skladu z Listino [OZN] […] ter cilji njegove resolucije 1514 (XV)“, „[g]loboko obžalovala poslabšanje položaja zaradi vztrajne maroške okupacije Zahodne Sahare“, „[o]d Maroka vztrajno zahteva[la], naj se tudi on vključi v mirovno dinamiko ter konča okupacijo ozemlja Zahodne Sahare“, in „[v] ta namen priporoči[la], naj [Front Polisario] kot predstavnik ljudstva Zahodne Sahare v celoti sodeluje pri iskanju pravične, trajne in dokončne politične rešitve vprašanja Zahodne Sahare, v skladu z resolucijami in deklaracijami [OZN]“

36 Oboroženi spopad med Kraljevino Maroko in Front Polisario se je nadaljeval, dokler nista strani 30. avgusta 1988 načeloma sprejeli predlogov rešitve, ki jih je med drugim dal generalni sekretar OZN ter ki so predvidevali zlasti ustavitev ognja in izvedbo referenduma o samoodločbi pod nadzorom OZN.

37 Referendum do danes še ni bil izveden in Kraljevina Maroko nadzira večji del ozemlja Zahodne Sahare, ki je s peščenim zidom, ki ga je zgradila in ga nadzira vojska te države, ločen od preostalega ozemlja, ki ga nadzira Front Polisario.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

38 Front Polisario je s tožbo, ki jo je 19. novembra 2012 vložila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča, predlagala razglasitev ničnosti spornega sklepa.

39 Front Polisario je v utemeljitev tožbe navedla enajst razlogov.

40 Svet je v obrambo predlagal, naj se tožba zavrže kot nedopustna, ali če tožba ne bo zavržena, zavrne kot neutemeljena in naj se Front Polisario naloži plačilo stroškov.

41 S sklepom predsednika osmega senata Splošnega sodišča z dne 6. novembra 2013 je bila Evropski komisiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

42 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi na prvem mestu preučilo trditve Sveta in Komisije, da je tožba nedopustna, ker Front Polisario ni dokazala, da obstaja kot pravna oseba in da ima procesno sposobnost, ter ker se sporni sklep nanjo ne nanaša ne neposredno ne posamično. Splošno sodišče je ta ugovora nedopustnosti zavrnilo v točkah od 34 do 60 oziroma od 61 do 114 izpodbijane sodbe.

43 V zvezi s procesnim upravičenjem Front Polisario je Splošno sodišče v točkah od 73 do 103 izpodbijane sodbe spomnilo, da je bil predmet spornega sklepa odobritev sklenitve sporazuma o liberalizaciji, nato pa je štelo, da se ta sporazum „uporablja tudi“ za Zahodno Saharo. Dalje, ob „upoštevanju te ugotovitve“, kot je navedeno v točki 104 te sodbe, je v zvezi s tem menilo, v točkah od 105 do 110 in od 111 do 114 navedene sodbe, da bi bilo treba šteti, da se navedeni sklep na Front Polisario neposredno in posamično nanaša.

44 Na drugem mestu je Splošno sodišče preučilo enajst razlogov za razglasitev ničnosti, ki jih je Front Polisario navedla v podporo svojim predlogom, pri čemer je v točkah 116 in 117 izpodbijane sodbe navedlo:

„116 Uvodoma je treba ugotoviti, da iz trditev, ki jih Front Polisario navaja v utemeljitev vseh tožbenih razlogov, izhaja, da je namen njene tožbe razglasitev ničnosti [spornega] sklepa v delu, v katerem odobrava uporabo sporazuma, na katerega se ta sklep nanaša, za Zahodno Saharo. Kot je razvidno iz zgoraj predstavljenih preudarkov o neposrednem in posamičnem nanašanju [spornega] sklepa na Front Polisario, se namreč prav zato, ker se ta sporazum uporablja tudi za Zahodno Saharo, [sporni] sklep nanjo neposredno in posamično nanaša.

117 Ugotoviti je treba tudi, da Front Polisario navaja več tožbenih razlogov, od katerih se prva dva nanašata na formalno zakonitost [spornega] sklepa, medtem ko se drugi nanašajo na njegovo materialno zakonitost. Tožeča stranka v bistvu zatrjuje nezakonitost [spornega] sklepa, ker sta z njim kršena pravo Unije in mednarodno pravo. Z vsemi tožbenimi razlogi se v resnici postavlja vprašanje, ali obstaja absolutna prepoved, da se v imenu Unije sklene mednarodni sporazum, ki bi se lahko uporabljal za ozemlje, ki ga dejansko nadzira tretja država, ne da bi Unija in njene države članice, ali splošneje, vse druge države priznale suverenost te države na tem ozemlju (v nadaljevanju: sporno ozemlje), in eventualno tudi vprašanje obstoja diskrecijske pravice institucij Unije v zvezi s tem, omejitev te pravice in pogojev za njeno izvrševanje.“

45 Splošno sodišče je nato preučilo in zavrnilo vse tožbene razloge, pri čemer je med drugim menilo, da na podlagi nobenega od njih ni mogoče ugotoviti, da za Unijo obstaja popolna prepoved sklepanja, s tretjo državo, sporazuma, ki bi se lahko uporabljal na „spornem ozemlju“.

46 Vendar je v tem okviru Splošno sodišče pridržalo vse trditve, ki se po njegovem mnenju nanašajo na podredno vprašanje, in sicer pod kakšnimi pogoji lahko institucije Unije odobrijo sklenitev takšnega sporazuma.

47 Na koncu je Splošno sodišče to vprašanje analiziralo v točkah od 223 do 247 izpodbijane sodbe. V zvezi s tem je v bistvu presodilo, da mora Svet kljub široki diskrecijski pravici v okviru vodenja zunanjih odnosov Unije, kadar namerava odobriti sporazum, ki naj bi se uporabljal za „sporno ozemlje“, kot je Zahodna Sahara, in ki naj bi olajševal izvoz proizvodov, ki izvirajo s tega ozemlja, v Unijo, najprej preučiti vse upoštevne elemente konkretnega primera ter se zlasti prepričati, da se ti proizvodi ne izkoriščajo v škodo prebivalcev navedenega ozemlja in da se s tem ne kršijo temeljne pravice zadevnih oseb. Splošno sodišče je menilo, da v tem primeru Svet svoje obveznosti ni izpolnil.

48 Splošno sodišče je na podlagi teh preudarkov v točki 247 izpodbijane sodbe presodilo, da „Svet ni izpolnil svoje obveznosti, da pred sprejetjem [spornega] sklepa preuči vse elemente obravnavanega primera“, in je zato ta sklep razglasilo za ničen „v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba sporazuma [o liberalizaciji] za Zahodno Saharo“.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

49 Svet je v sodnem tajništvu Sodišča ob vložitvi pritožbe z ločeno vlogo predlagal obravnavo zadeve po hitrem postopku v skladu s členi od 133 do 136 Poslovnika Sodišča.

50 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 7. aprila 2016 temu predlogu ugodil.

51 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 2., 13., 18. in 24. maja 2016 Kraljevini Španiji, Portugalski republiki, Francoski republiki, Zvezni republiki Nemčiji in Kraljevini Belgiji dovolil intervencijo v podporo predlogom Sveta. Vendar se Zvezna republika Nemčija pozneje ni udeležila nobenega dela postopka, medtem ko se Kraljevina Belgija ni udeležila ustnega dela postopka.

52 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 9. junija 2016 Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) dovolil intervencijo v podporo predlogom Sveta.

53 Svet Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano sodbo razveljavi;

— dokončno odloči o sporu z zavrnitvijo tožbe in

— Front Polisario naloži plačilo stroškov, ki jih je na prvi stopnji in v okviru te pritožbe imel Svet.

54 Front Polisario Sodišču predlaga, naj:

— primarno, pritožbo zavrže kot nedopustno;

— podredno, pritožbo zavrne kot neutemeljeno;

— še bolj podredno, če bi Sodišče ugodilo predlogom Sveta za razveljavitev izpodbijane sodbe, dokončno odloči o sporu z razglasitvijo ničnosti spornega sklepa na podlagi tožbenih razlogov, ki so bili na prvi stopnji zavrnjeni, in

— Svetu naloži plačilo stroškov, ki jih je na prvi stopnji in v okviru te pritožbe imela Front Polisario.

55 Komisija Sodišču predlaga, naj ugodi pritožbi.

56 Kraljevina Belgija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Portugalska republika in Comader prav tako Sodišču predlagajo, naj ugodi pritožbi.

Predloga za ponovno odprtje ustnega dela postopka

57 V skladu s členom 82(2) Poslovnika Sodišča je bil ustni postopek končan po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca 13. septembra 2016.

58 Svet je v aktu, vloženem v sodnem tajništvu Sodišča 15. septembra 2016, Sodišče opozoril, da se po njegovem mnenju ti sklepni predlogi nanašajo na pravno vprašanje, ki ni bilo niti navedeno v njegovi pritožbi niti ga ni navedla nobena druga stranka, in sicer vprašanje uporabe sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo. Prav tako je Sodišču predlagal, naj odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, če bi bilo treba o zadevi odločiti na podlagi tega vprašanja.

59 Comader je 22. septembra 2016 v sodnem tajništvu Sodišča vložil predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka, ki je temeljil na enakih razlogih, kot jih je navedel Svet.

60 V zvezi s tem iz člena 252, drugi odstavek, PDEU, izhaja, da je dolžnost generalnega pravobranilca, da popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstavi obrazložene sklepne predloge o zadevah, pri katerih je zahtevano njegovo sodelovanje, pri čemer Sodišče ni vezano niti na te sklepne predloge niti na njihovo obrazložitev (glej sodbe z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 57, in z dne 6. oktobra 2015, Komisija/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, točka 33).

61 Nestrinjanje stranke z navedenimi sklepnimi predlogi, ne glede na vprašanja, ki se v njih preizkusijo, zato ne more biti razlog, ki bi upravičeval ponovno odprtje ustnega dela postopka (glej sodbi z dne 22. novembra 2012, E.ON Energie/Komisija, C-89/11 P, EU:C:2012:738, točka 62, in z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 26).

62 Člen 83 Poslovnika pa Sodišču omogoča, da po opredelitvi generalnega pravobranilca

N.d.t:

kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če je v zadevi treba odločiti na podlagi pravne trditve, o kateri stranke niso razpravljale.

63 Vendar je treba v obravnavanem primeru ugotoviti, da je pravne trditve, na katere se sklicujeta Svet in Comader, navedla Komisija v odgovoru na pritožbo, v podporo razlogu, s katerim Svet in Komisija izpodbijata analizo procesnega upravičenja Front Polisario, ki jo je opravilo Splošno sodišče.

64 Poleg tega so bile te pravne trditve navedene na obravnavi in so o njih vse stranke obširno razpravljale.

65 V teh okoliščinah Sodišče, po opredelitvi generalnega pravobranilca, meni, da ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Pritožba

Dopustnost

Trditve strank

66 Front Polisario se sklicuje na nedopustnost pritožbe, pri čemer v bistvu trdi, da Unija nima pristojnosti, ki se zahteva za sklenitev mednarodnega sporazuma, ki bi bil pravno veljaven za Zahodno Saharo, in da je izpodbijanje izpodbijane sodbe, ki je omejeno na razglasitev ničnosti spornega sklepa „v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba sporazuma [o liberalizaciji] za Zahodno Saharo“, za Svet torej nepomembno.

67 Svet in Komisija izpodbijata utemeljenost tega ugovora nedopustnosti, pri čemer primarno navajata, da institucija Unije, kakršen je Svet, lahko vloži pritožbo, ne da bi ji bilo treba dokazati pravni interes. Podredno trdita, da je ta zahteva v obravnavanem primeru vsekakor izpolnjena, ker je v interesu Sveta, da doseže ničnost izpodbijane sodbe, ker je Splošno sodišče s to sodbo ugotovilo, da je sporni sklep delno ničen.

Presoja Sodišča

68 V skladu s členom 56, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko pritožbo pri Sodišču vloži katera koli stranka, ki v celoti ali delno ni uspela s svojimi predlogi pred Splošnim sodiščem.

69 Poleg tega iz člena 56, tretji odstavek, tega Statuta izhaja, da državam članicam in institucijam Unije, razen v zadevah, ki se nanašajo na spore med Unijo in njenimi uslužbenci, za vložitev pritožbe zoper sodbo Splošnega sodišča ni treba dokazati pravnega interesa (glej sodbi z dne 22. februarja 2005, Komisija/max.mobil, C-141/02 P, EU:C:2005:98, točka 48, in z dne 21. decembra 2011, Francija/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, točka 45).

70 V obravnavanem primeru iz tega sledi, da Svetu, ki ni uspel s svojimi predlogi pred Splošnim sodiščem, ni treba dokazovati nobenega pravnega interesa za vložitev te pritožbe.

71 Zato je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je zoper to pritožbo vložila Front Polisario, zavrniti.

Utemeljenost

72 V utemeljitev pritožbe Svet, ob podpori Komisije, navaja šest pritožbenih razlogov, od katerih se prvi in drugi nanašata na napačno uporabo prava s strani Splošnega sodišča v analizi procesne sposobnosti in procesnega upravičenja Front Polisario. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na to, da je Splošno sodišče prekoračilo obseg svojega sodnega nadzora v zvezi z diskrecijsko pravico Sveta na področju zunanjih gospodarskih odnosov Unije in v zvezi s pogoji za izvajanje te diskrecijske pravice. Četrti pritožbeni razlog se nanaša na nespoštovanje načela *ne ultra petita*. Peti pritožbeni razlog se nanaša na napačno razlago in uporabo Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in nekaterih pravil mednarodnega prava. Nazadnje, šesti pritožbeni razlog se nanaša na kršitev zahtev v zvezi z razglasitvijo delne ničnosti akta Unije.

73 Najprej je treba preučiti drugi pritožbeni razlog, s katerim se izpodbija analiza, ki jo je Splošno sodišče opravilo v zvezi s procesnim upravičenjem Front Polisario, in natančneje, znotraj tega pritožbenega razloga, trditve Sveta in Komisije v zvezi z utemeljitvijo, ki jo je Splošno sodišče v točkah od 73 do 103 izpodbijane sodbe podalo glede predhodnega vprašanja, ali se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo ali ne.

Izpodbijana sodba

74 Splošno sodišče je v zvezi s tem najprej v bistvu navedlo, v točkah 72 in 73 izpodbijane sodbe, da bi bilo treba ob upoštevanju trditev, ki jih je navedla Front Polisario, da bi dokazala obstoj svojega procesnega upravičenja, za preizkus tega upravičenja najprej določiti, ali se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo ali ne.

75 Splošno sodišče je nato v točkah od 74 do 88 izpodbijane sodbe menilo, da ob upoštevanju trditev, ki so jih v zvezi s tem navedli Svet, Komisija in Front Polisario, že samo to vprašanje zahteva razlago navedenega sporazuma. Poleg tega je menilo, v točkah od 89 do 94 in 98 izpodbijane sodbe, da bi bilo takšno razlago treba opraviti v skladu s pravili običajnega mednarodnega prava, ki so navedena v členu 31 Dunajske konvencije. Vendar je Splošno sodišče v bistvu presodilo, v točkah od 95 do 98

izpodbijane sodbe, da splošno načelo mednarodnega prava glede relativnega učinka pogodb, katerega poseben izraz pomeni člen 34 Dunajske konvencije, ni upoštevno za razlago sporazuma o liberalizaciji, ob upoštevanju okoliščin tožbe, o kateri je moralo odločiti, in drugače od tistega, kar je Sodišče presodilo v sodbi z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

76 Splošno sodišče je nazadnje v točkah od 99 do 102 izpodbijane sodbe podalo razlago krajevnega področja uporabe sporazuma o liberalizaciji, pri čemer je navedlo:

„99 V skladu s […] členom [31 Dunajske konvencije] je treba med drugim upoštevati kontekst, v katerega spada mednarodni sporazum, kakršen je [sporazum o liberalizaciji]. Vsi elementi, omenjeni zgoraj v točkah od 77 do 87, so del tega konteksta in dokazujejo, da so se institucije Unije zavedale, da maroški organi določbe [pridružitvenega sporazuma] uporabljajo tudi na delu Zahodne Sahare, ki ga nadzira Kraljevina Maroko, in da tej uporabi niso nasprotovale. Nasprotno, Komisija je v določenem obsegu z maroškimi organi sodelovala pri tej uporabi in je priznala njene rezultate, ko je na seznam, omenjen zgoraj v točki 74, uvrstila podjetja s sedežem v Zahodni Sahari.

100 Opozoriti je treba tudi, da obstaja razhajanje med tezami Unije in Kraljevine Maroko glede mednarodnega statusa Zahodne Sahare. Čeprav sta Svet in Komisija zadostno in pravilno povzela tezo Unije (glej točki 74 in 75 zgoraj), ni sporno, da Kraljevina Maroko zadeve dojema popolnoma drugače. Po njenem mnenju je Zahodna Sahara sestavni del njenega ozemlja.

101 Tako so maroški organi sklicevanje na ozemlje Kraljevine Maroko v členu 94 pridružitvenega sporazuma z Marokom lahko razumeli tako, da zajema Zahodno Saharo ali vsaj njen največji del, ki ga nadzira Kraljevina Maroko. Čeprav so institucije Unije, kot je bilo ugotovljeno, vedele za to tezo, ki jo podpira Kraljevina Maroko, [pridružitveni sporazum] ne vključuje nobene klavzule o razlagi in nobene druge določbe, katere rezultat bi bil, da bi bilo ozemlje Zahodne Sahare izključeno s področja uporabe tega sporazuma.

102 Upoštevati je treba tudi dejstvo, da je bil [sporazum o liberalizaciji] sklenjen dvanajst let po odobritvi [pridružitvenega sporazuma] in da se je ta sporazum izvajal v vsem tem obdobju. Če bi institucije Unije želele nasprotovati uporabi pridružitvenega sporazuma, kakor je bil spremenjen [s spornim] sklepom, za Zahodno Saharo, bi lahko vztrajale, da se v besedilo [sporazuma o liberalizaciji] vključi klavzula o izključitvi take uporabe. Dejstvo, da tega niso storile, dokazuje, da vsaj implicitno sprejemajo razlago [pridružitvenega sporazuma] in [sporazuma o liberalizaciji], v skladu s katero se ta sporazuma uporabljata tudi za del Zahodne Sahare, ki ga nadzira Kraljevina Maroko.“

77 Ob upoštevanju te razlage je Splošno sodišče v točki 103 izpodbijane sodbe menilo, da je treba sporazum o liberalizaciji, postavljen v svoj kontekst, razlagati tako, da se „uporablja tudi za ozemlje Zahodne Sahare“.

Trditve strank

78 Svet Splošnemu sodišču očita, da je v točki 73 izpodbijane sodbe domnevalo, da če se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo, se sporni sklep lahko samodejno neposredno in posamično nanaša na Front Polisario. Takšna domneva pa naj bi bila pravno napačna. Kot je tudi samo Splošno sodišče pred tem presodilo v sklepu z dne 3. julija 2007, Commune de Champagne in drugi/Svet in Komisija (T-212/02, EU:T:2007:194, točke od 90 do 94), bi bil sklep Sveta, ki se nanaša na sklenitev mednarodnega sporazuma med Unijo in tretjo državo, brez pravnega učinka na ozemlju te druge stranke tega sporazuma. Tako naj bi bil položaj takšnega ozemlja urejen le z določbami, ki jih je pri izvrševanju svoje suverene pristojnosti sprejela ta druga stran. Poleg tega naj bi učinki, ki jih navedeni sporazum ustvari na tem ozemlju, izhajali zgolj iz okoliščine, da je z odločitvijo, da ratificira ta sporazum, navedena druga stran soglašala, da jo ta sporazum zavezuje ter se je zavezala, da bo sprejela ukrepe, ki so primerni za zagotovitev izvajanja obveznosti, ki izhajajo iz tega sporazuma. Zato

naj bi to, da je ničnostna tožba zoper sklep Sveta v zvezi s sklenitvijo mednarodnega sporazuma v delu, ki se nanaša na učinke tega mednarodnega sporazuma na ozemlje druge pogodbenice, dopustna, sodišče Unije privedlo do tega, da bi prekoračilo svojo pristojnost, s tem da bi se izreklo o zakonitosti – glede na pravo Unije – pravic ali obveznosti, ki za tretjo državo izhajajo iz sporazuma, v katerega je zadnjenavedena prosto in suvereno privolila. To pa naj bi bilo ravno to, kar je Splošno sodišče napravilo v obravnavanem primeru, ko je določilo, da je uporaba sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo pogoj za to, da ima Front Polisario procesno upravičenje. Svet je nazadnje poudaril, da okoliščina, da je Zahodna Sahara v mednarodnem pravu „sporno ozemlje“, ne vpliva na utemeljevanje Splošnega sodišča v zgoraj navedenem sklepu, s katerim se povsem strinja.

79 Komisija pa trdi, da okoliščine, ki je med drugim navedena v točki 87 izpodbijane sodbe, da se sporazum o liberalizaciji v nekaterih primerih *„de facto“* uporablja za Zahodno Saharo, ni mogoče šteti niti kot element konteksta niti kot poznejšo dejansko uporabo v smislu člena 31(2) in (3)(b) Dunajske konvencije, ki bi utemeljevala to, da se člen 94 pridružitvenega sporazuma razlaga tako, da se ta sporazuma uporabljata za to ozemlje brez samouprave. Poleg tega, čeprav vanj ni bila vstavljena nobena klavzula, ki bi z njunega področja uporabe izrecno izključevala Zahodno Saharo, ob upoštevanju nesoglasja med Unijo in Kraljevino Maroko v zvezi s statusom tega ozemlja brez samouprave, na katerega je Splošno sodišče opozorilo v točki 100 izpodbijane sodbe, pa naj ta okoliščina ne bi upravičevala tega, da se šteje, da se navedena sporazuma uporabljata za navedeno ozemlje, ob upoštevanju člena 31(3)(c) Dunajske konvencije, načela relativnega učinka pogodb iz člena 34 te konvencije, na katerega je Sodišče opozorilo v sodbi z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), pravice do samoodločbe ljudstva Zahodne Sahare, na katero je Unija v svojih stališčih v zvezi s tem pogosto opozorila, ter upoštevne mednarodne prakse na področju ozemeljske veljavnosti pogodb.

80 Front Polisario odgovarja, da Splošno sodišče ni preučilo vprašanja uporabe sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo zato, da bi iz tega izpeljalo kakršno koli domnevo glede dopustnosti tožbe, temveč da bi določilo dejanski in pravni okvir, v katerem je treba presoditi o njenem procesnem upravičenju. Svet in Komisija naj bi namreč dolgo trdila, da se ta sporazum ne uporablja za navedeno ozemlje, nato pa priznala – v odgovoru na pisna vprašanja, ki jih je Splošno sodišče zastavilo pisno, in nato na obravnavi pred tem sodiščem – da se preferencialna tarifna obravnava iz tega sporazuma dejansko uporablja v nekaterih primerih za proizvode, ki iz njega izvirajo. Vendar naj bi bil ta element tisti, po katerem se ta sporazum bistveno razlikuje od dveh primerljivih sporazumov, ki jih je Kraljevina Maroko sklenila z Združenimi državami Amerike in Evropskim združenjem za prosto trgovino (EFTA).

Presoja Sodišča

81 Kot je razvidno iz točk 73, 88 in od 98 do 102 izpodbijane sodbe, ugotovitev Sodišča iz točke 103 te sodbe, v skladu s katero se sporazum o liberalizaciji „uporablja tudi za ozemlje Zahodne Sahare“, ne temelji na dejanski ugotovitvi, temveč na pravni razlagi tega sporazuma, ki jo je navedeno sodišče opravilo na podlagi člena 31 Dunajske konvencije.

82 Stališča Sveta in Komisije pred Sodiščem v zvezi s tem so navsezadnje podobna, saj je navedena ugotovitev Splošnega sodišča v samem središču trditev teh dveh institucij. Komisija namreč v bistvu navaja, da sporazuma o liberalizaciji ni mogoče razlagati tako, da je pravno veljaven za ozemlje Zahodne Sahare. Svet pa trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, s tem ko je odločilo o zakonitosti pravic ali obveznosti, ki za drugo stranko izhajajo iz tega sporazuma, v katerega je prosto in suvereno privolila. Vendar analiza te zatrjevane napačne uporabe prava vsekakor zajema predhodno preučitev utemeljenosti ugotovitve Splošnega sodišča, iz točke 103 izpodbijane sodbe, v zvezi z uporabo sporazuma o liberalizaciji za ozemlje Zahodne Sahare. Če ta ni utemeljena, v morebitne pravice in obveznosti druge stranke tega sporazuma v zvezi s tem ozemljem namreč ni bilo poseženo.

83 Preveriti je torej treba utemeljenost sklepanja, s katerim je Splošno sodišče najprej v točkah 99 in 100 izpodbijane sodbe opisalo okvir, v katerem je bil sporazum o liberalizaciji sklenjen, nato v točki 101 te sodbe določilo področje uporabe tega sporazuma ob upoštevanju besedila pridružitvenega sporazuma, nato je v točki 102 navedene sodbe preizkusilo sam sporazum o liberalizaciji, ter nazadnje iz tega izpeljalo sklep, ki je izražen v točki 103 te sodbe.

84 Glede, prvič, točke 101 izpodbijane sodbe je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v njej razlagalo ozemeljsko področje uporabe sporazuma o liberalizaciji ob upoštevanju člena 94 pridružitvenega sporazuma, v skladu s katerim se ta sporazum uporablja „na ozemlju Kraljevine Maroko“. Natančneje, Splošno sodišče je navedlo, da organi navedene države sklicevanje na Kraljevino Maroko v tem členu lahko razumejo tako, da zajema Zahodno Saharo, in da, čeprav sta se Svet in Komisija zavedala takšnega položaja, pridružitveni sporazum ni zajemal nobene klavzule o razlagi niti nobene druge določbe, ki bi pomenila izključitev tega ozemlja z njegovega področja uporabe.

85 Splošno sodišče je tako v bistvu menilo, da, ob upoštevanju, prvič, stališča Kraljevine Maroko, v skladu s katerim je Zahodna Sahara del njenega ozemlja, drugič, tega, da sta Svet in Komisija vedela za to stališče ob sklenitvi pridružitvenega sporazuma, in, tretjič, neobstoja določbe, s katero bi bila Zahodna Sahara izključena z ozemeljskega področja uporabe tega sporazuma, je treba za stranke pridružitvenega sporazuma šteti, da so molče privolile v to, da se izraz „ozemlje kraljevine Maroko“ iz člena 94 tega sporazuma razlaga tako, da ta člen vključuje tudi navedeno ozemlje.

86 Poudariti pa je treba, da je moralo Splošno sodišče, da bi lahko iz neobstoja določbe, ki bi Zahodno Saharo izključevala z ozemeljskega področja uporabe pridružitvenega sporazuma, izpeljalo pravilne pravne posledice, v okviru razlage tega sporazuma spoštovati ne le pravila razlage v dobri veri, ki so določena v členu 31(1) Dunajske konvencije, temveč tudi pravilo iz odstavka (3)(c) tega člena, v skladu s katerim je treba razlago neke pogodbe opraviti ob upoštevanju vsakega ustreznega pravila mednarodnega prava, ki se lahko uporablja v odnosih med pogodbenicami (sodba z dne 25. februarja 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, točka 43; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 291 in navedena sodna praksa).

87 Čeprav se obsegi različnih upoštevnih pravil mednarodnega prava, ki se uporabijo v obravnavanem primeru, in sicer načela samoodločbe, pravila iz člena 29 Dunajske konvencije ter načela relativnega učinka pogodb, deloma prekrivajo, je vsako od teh pravil samostojno, tako da je treba vsa preučiti zaporedoma.

88 [popravljeno s sklepom z dne 20. marca 2017] V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da je iz običajnega prava izhajajoče načelo samoodločbe, ki je med drugim navedeno v členu 1 Ustanovne listine Združenih narodov, kot je Meddržavno sodišče navedlo v točkah od 54 do 56 svetovalnega mnenja o Zahodni Sahari, načelo mednarodnega prava, ki se uporablja za vsa ozemlja brez samouprave ter za vse narode, ki še niso postali neodvisni. Poleg tega pomeni pravico, ki učinkuje *erga omnes*, in eno od osnovnih načel mednarodnega prava (Zahodni Timor, (Portugalska proti Avstraliji), sodba, CIJ Recueil 1995, str. 90, točka 29 in navedena sodna praksa).

89 Zato je to načelo del pravil mednarodnega prava, ki se uporabljajo v odnosih med Unijo in Kraljevino Maroko in ki jih je Splošno sodišče moralo upoštevati.

90 V skladu z zgoraj navedenim načelom, kot je pojasnjeno v resoluciji 2625 (XXV) Generalne skupščine OZN, navedene v točki 26 te sodbe, ima „[o]zemlje kolonije ali drugega ozemlja brez samouprave v skladu z [Ustanovno listino Združenih narodov] ločen in različen status“.

91 Natančneje, Generalna skupščina OZN je v različnih resolucijah v zvezi z Zahodno Saharo večkrat izrazila svojo skrb za to, „da bi se avtohtonemu prebivalstvu na ozemlju omogočilo, da svobodno uveljavi svojo pravico do samoodločbe“, kot je Meddržavno sodišče navedlo v točkah 62, 64 in 68 svetovalnega mnenja o Zahodni Sahari.

92 Ob upoštevanju ločenega in različnega statusa, ki je v skladu z načelom samoodločbe priznan ozemlju Zahodne Sahare, glede na status vseh držav, vključno s Kraljevino Maroko, izraza „ozemlje Kraljevine Maroko“ iz člena 94 pridružitvenega sporazuma ni mogoče, kot trdi Komisija in kot je v bistvu v točkah 71 in 75 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, razlagati tako, da je Zahodna Sahara vključena v ozemeljsko področje uporabe tega sporazuma.

93 V obravnavanem primeru je treba navesti, da čeprav je Splošno sodišče v točki 3 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Zahodna Sahara od leta 1963 vpisana na seznam ozemelj brez samouprave v smislu člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov, to sodišče ni izpeljalo posledic iz statusa, ki ga Zahodna Sahara torej ima v skladu z mednarodnim pravom, glede nemožnosti uporabe pridružitvenega sporazuma za to ozemlje.

94 Nato je treba poudariti, da pravilo običajnega prava, ki je kodificirano v členu 29 Dunajske konvencije, določa, da razen če iz mednarodne pogodbe ne izhaja drugačen namen ali se sicer ne ugotovi drugače, mednarodna pogodba zavezuje vsako državo pogodbenico na „njenem“ celotnem „ozemlju“.

95 Iz navedenega pravila tako izhaja – če na to pravilo gledamo z vidika razlage člena 94 pridružitvenega sporazuma – da določena pogodba praviloma zavezuje državo, v običajnem smislu, ki ga je treba dati izrazu „ozemlje“, v povezavi s svojilnim zaimkom „njeno“, ki je naveden pred njim, glede geografskega prostora, na katerem ta država izvršuje svoje pristojnosti, ki so z mednarodnim pravom priznane suverenim subjektom, z izjemo katerega koli drugega ozemlja, kot je ozemlje, za katero je navedena država zgolj pristojna ali zgolj mednarodno odgovorna.

96 V zvezi s tem in kot pravilno trdi Komisija, iz mednarodne prakse izhaja, da če se določena pogodba uporablja ne le za ozemlje neke države, temveč tudi zunaj tega ozemlja, je to v tej pogodbi izrecno določeno, ne glede na to, ali gre za ozemlje, ki je „pod pristojnostjo“ te države, kot je na primer navedeno v členu 2(1) Konvencije proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, sprejete v New Yorku 10. decembra 1984, ali ozemlje „za mednarodne odnose kater[ega] je [navedena država] odgovorna“, kot je na primer določeno v členu 56(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950.

97 Tako tudi pravilo običajnega prava, ki je kodificirano v členu 29 Dunajske konvencije, *a priori* nasprotuje temu, da bi se štelo, da Zahodna Sahara spada na ozemeljsko področje uporabe pridružitvenega sporazuma.

98 Ob tem iz navedenega pravila običajnega prava izhaja tudi, da lahko določena pogodba, z odstopanjem od splošnega pravila iz točke 94 te sodbe, zavezuje neko državo članico v zvezi z drugim ozemljem, če ta namen izhaja iz te pogodbe ali če je določen nekje drugje.

99 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče napačno domnevalo, da sta Svet in Komisija, ker sta vedela za stališče Kraljevine Maroko, da se pridružitveni sporazum lahko uporablja za Zahodno Saharo, molče sprejela to stališče, kot je to navedeno v točki 85 te sodbe.

100 Nazadnje je treba poudariti, da v skladu s splošnim načelom mednarodnega prava glede relativnega učinka pogodb, katerega poseben izraz je pravilo iz člena 34 Dunajske konvencije, pogodbe tretjemu niti ne škodijo niti ne koristijo, če v to ne privoli (glej sodbo z dne 25. februarja 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, točki 44 in 52.)

101 V obravnavanem primeru je – kot je bilo navedeno v točki 75 te sodbe – Splošno sodišče v točkah od 95 do 97 izpodbijane sodbe v bistvu presodilo, da navedeno načelo ni bilo upoštevno pri presoji tožbe, o kateri je moralo odločiti, drugače od tega, kar je Sodišče presodilo v sodbi z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), ker so se okoliščine te tožbe razlikovale od okoliščin zadeve, v kateri je bila izdana zadnjenavedena sodba.

102 Natančneje, Splošno sodišče je v točkah 96 in 97 izpodbijane sodbe poudarilo, da Unija ni sklenila nobenega pridružitvenega sporazuma, ki bi se nanašal na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, razen tistega, ki ga je sklenila s Kraljevino Maroko, medtem ko je v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), ta sklenila pridružitveni sporazum ne le z Državo Izrael, temveč tudi s Palestinsko osvobodilno organizacijo (PLO), ki je delovala v imenu in za račun Palestinske uprave Zahodnega brega in Gaze.

103 Vendar je bilo treba v nasprotju s tem, kar je menilo Splošno sodišče, načelo relativnega učinka pogodb upoštevati pri taki razlagi, saj bi uporaba pridružitvenega sporazuma, sklenjenega med Unijo in Kraljevino Maroko, za Zahodno Saharo privedla do tega, da bi ta sporazum vplival na „tretjega“.

104 Spomniti je namreč treba, da je Meddržavno sodišče v svetovalnem mnenju o Zahodni Sahari, na katerega se je tudi samo Splošno sodišče sklicevalo v točki 8 izpodbijane sodbe, štelo, prvič, da Zahodna Sahara „v času, ko jo je [Kraljevina] Španija kolonizirala, ni bila nikogaršnje ozemlje (*terra nullius*)“, in, drugič, da elementi in podatki, s katerimi je bilo seznanjeno, „ne dokazujejo nobene vezi, kar zadeva ozemeljsko suverenost“ med tem ozemljem in Kraljevino Maroko.

105 Natančneje, Meddržavno sodišče je v svetovalnem mnenju o Zahodni Sahari v zvezi s tem poudarilo, da je imelo prebivalstvo tega ozemlja, na podlagi splošnega mednarodnega prava, pravico do samoodločbe, kot je navedeno v točkah 90 in 91 te sodbe, pri čemer je Generalna skupščina OZN v točki 7 Resolucije 34/37 o vprašanju Zahodne Sahare, ki je navedeno v točki 35 te sodbe, priporočila, naj Front Polisario „kot predstavnik ljudstva Zahodne Sahare v celoti sodeluje pri iskanju pravične, trajne in dokončne politične rešitve vprašanja Zahodne Sahare“, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 14 izpodbijane sodbe in je Komisija na to opozorila pred Sodiščem.

106 Ob upoštevanju teh elementov je treba ljudstvo Zahodne Sahare šteti za „tretjega“ v smislu načela relativnega učinka pogodb, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 105 sklepnih predlogov. Na tega tretjega kot takšnega lahko vpliva izvajanje pridružitvenega sporazuma v primeru vključitve ozemlja Zahodne Sahare v področje uporabe navedenega sporazuma, ne da bi bilo treba ugotoviti, ali je to izvajanje takšno, da mu škodi, ali pa mu, nasprotno, koristi. Zadostuje namreč ugotoviti, da mora tako v enem kot v drugem primeru tretji privoliti v navedeno izvajanje. V obravnavanem primeru pa iz izpodbijane sodbe ni razvidno, da je ljudstvo Zahodne Sahare izrazilo takšno privolitev.

107 V teh okoliščinah domneva, da ozemlje Zahodne Sahare spada na področje uporabe pridružitvenega sporazuma, nasprotuje načelu mednarodnega prava glede relativnega učinka pogodb, ki se uporablja v razmerjih med Unijo in Kraljevino Maroko.

108 Glede na navedeno je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 101 in 103 izpodbijane sodbe menilo, da je treba šteti, da sta Unija in Kraljevina Maroko molče privolila v to, da se izraz „ozemlje Kraljevine Maroko“ iz člena 94 pridružitvenega sporazuma razlaga tako, da zajema ozemlje Zahodne Sahare, napačno uporabilo pravo.

109 Glede, drugič, točke 102 izpodbijane sodbe, je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v njej menilo, da če bi Svet in Komisija želela nasprotovati uporabi sporazuma o liberalizaciji za ozemlje Zahodne Sahare, bi lahko zahtevala, da se v ta sporazum vključi klavzula o izključitve take uporabe, nato pa dodalo, da to, da tega „nista storila“, dokazuje, da sta implicitno privolila v to, da se ta sporazum, tako kot pridružitveni sporazum, uporablja za navedeno ozemlje.

110 V zvezi s tem člen 30(2) Dunajske konvencije kodificira pravilo, v skladu s katerim, če mednarodna pogodba določa, da je vezana na prejšnjo ali poznejšo mednarodno pogodbo ali da se zanjo ne šteje, da ni v skladu s prejšnjo ali poznejšo mednarodno pogodbo, določbe te druge prevladajo.

111 Sporazum o liberalizaciji je, kot izhaja iz točk 18, 20 in 21 izpodbijane sodbe, sporazum, namenjen spremembi prejšnjega sporazuma med Unijo in Kraljevino Maroko, in sicer pridružitvenega sporazuma, in, natančneje, določb tega prejšnjega sporazuma s področja liberalizacije trgovine s kmetijskimi in ribiškimi proizvodi. Zato je sporazum o liberalizaciji, kot to izhaja iz samih točk izpodbijane sodbe, spremenil štiri od 96 členov pridružitvenega sporazuma, med katerimi ni člena 94 zadnjenavedenega sporazuma, in nadomestil tri od petih protokolov tega sporazuma. Te spremembe so izčrpne, kot potrjuje tudi izmenjava pisem med Unijo in Kraljevino Maroko, v obliki katere je nastal sporazum o liberalizaciji.

112 Iz tega sledi, da sta pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji zaporedni pogodbi, sklenjeni med istima strankama, in da je treba šteti, da je sporazum o liberalizaciji, kot poznejša pogodba, ki se nanaša na natančno določene in omejene vidike področja, ki je že obširno urejeno s prejšnjim sporazumom, podrejen temu zadnjenavedenemu sporazumu.

113 Ob upoštevanju posebne povezave, ki se pred Sodiščem ne izpodbija, je treba v skladu s pravilom, kodificiranim v členu 30(2) Dunajske konvencije, šteti, da morajo določbe pridružitvenega sporazuma, ki s sporazumom o liberalizaciji niso bile izrecno spremenjene, za namene uporabe sporazuma o liberalizaciji prevladati, da bi se preprečila kakršna koli nezdružljivost med njimi.

114 Iz tega sledi, da sporazuma o liberalizaciji ob njegovi sklenitvi ni bilo mogoče razumeti tako, da je njegovo ozemeljsko področje uporabe zajemalo ozemlje Zahodne Sahare, in da ni bilo treba v njem navesti klavzule o izrecni izključitvi tega ozemlja z navedenega področja uporabe.

115 Splošno sodišče je zato napačno uporabilo pravo, ker je ocenilo, da je bilo treba šteti, da sta Svet in Komisija privolila v to, da se pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji uporabljata za ozemlje Zahodne Sahare, ker v drugega od teh sporazumov nista vključila klavzule, ki bi izključevala takšno uporabo.

116 Ob upoštevanju vsega navedenega je Splošno sodišče v točki 103 izpodbijane sodbe napačno presodilo, da je treba sporazum o liberalizaciji razlagati tako, da se ta sporazum uporablja za ozemlje Zahodne Sahare, in natančneje, za del tega ozemlja, ki ga nadzira Kraljevina Maroko, saj takšne razlage ni mogoče utemeljiti niti z besedilom pridružitvenega sporazuma, niti z besedilom sporazuma o liberalizaciji, in, nazadnje, niti z vsemi okoliščinami, ki so obstajale ob sklenitvi teh dveh sporazumov, kot so bile navedene v točkah 101 in 102 izpodbijane sodbe.

117 Te presoje ni mogoče ovreči z analizo, ki jo je Splošno sodišče opravilo v točki 99 izpodbijane sodbe, na podlagi dejstev, navedenih v točkah od 77 do 87 te sodbe.

118 Ugotovitve in presoje, ki jih je Splošno sodišče opravilo v navedenih točkah, najprej kažejo, da sta se Svet in Komisija ob sklenitvi sporazuma o liberalizaciji zavedala, da so maroški organi določbe pridružitvenega sporazuma že več let uporabljali za Zahodno Saharo. Dalje, ti instituciji nikoli nista nasprotovali tej uporabi in Komisija je pri njej v neki meri sodelovala. Nazadnje, preferencialna tarifna obravnava, ki je bila uvedena s pridružitvenim sporazumom in spremenjena s sporazumom o liberalizaciji, se v nekaterih primerih *„de facto“* uporablja za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare od sklenitve drugega od teh sporazumov, kot sta Svet in Komisija navedla v svojih vlogah in na obravnavi.

119 Kot izhaja tudi iz točke 102 izpodbijane sodbe, je Splošno sodišče menilo, da bi se na podlagi te prakse po sklenitvi pridružitvenega sporazuma ta sporazum in sporazum o liberalizaciji lahko razlagala tako, da ozemlje Zahodne Sahare spada na področje uporabe navedenih sporazumov.

120 V zvezi s tem je treba poudariti, da je treba v skladu s členom 31(3)(b) Dunajske konvencije za razlago pogodbe skupaj s kontekstom med drugim upoštevati tudi vsako poznejšo dejansko uporabo mednarodne pogodbe, na podlagi katere nastane dogovor pogodbenic v zvezi z razlago navedene pogodbe.

121 V obravnavanem primeru, kot izhaja iz točk 77, 83 in 87 izpodbijane sodbe, sta Svet in Komisija, tako kot Front Polisario, poudarila, da če se je preferencialna tarifna obravnava, ki jo določata pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji, v nekaterih primerih uporabljala za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, je šlo pri tem za „*de facto*“ uporabo.

122 Ugotoviti pa je treba, da Splošno sodišče ni ugotavljalo, v nasprotju s tem, kar določa člen 31(3)(b) Dunajske Konvencije, ali je takšna uporaba v določenih primerih pomenila obstoj dogovora med strankami o spremembi razlage člena 94 pridružitvenega sporazuma.

123 Poleg tega bi domnevna želja Unije, ki naj bi se kazala s poznejšo prakso in na podlagi katere naj bi ta od tedaj štela, da sta bila pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji pravno veljavna za ozemlje Zahodne Sahare, nujno pomenila priznanje, da je želela Unija ta sporazuma izvajati na način, ki ni v skladu z načeli samoodločbe in relativnega učinka pogodb, medtem ko je ta večkrat opozarjala na nujnost spoštovanja teh načel, kot to poudarja Komisija.

124 Takšno izvajanje bi bilo nujno nezdružljivo z načelom izvajanja pogodb v dobri veri, ki pa je obvezno načelo splošnega mednarodnega prava, ki se uporablja za subjekte tega prava, ki so pogodbene stranke neke pogodbe (glej v tem smislu sodbi z dne 16. junija 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, točka 49, in z dne 23. januarja 2014, Manzi in Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, točka 38).

125 Iz tega sledi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, tudi ko je štelo, da je poznejša praksa, navedena v točkah 99 in 102 izpodbijane sodbe, upravičevala razlago navedenih sporazumov tako, da se pravno uporabljata za ozemlje Zahodne Sahare.

126 Ker je torej Splošno sodišče napačno presodilo, da je treba sporazum o liberalizaciji razlagati tako, da se pravno uporablja za ozemlje Zahodne Sahare, nato pa to ugotovitev uporabilo kot premiso za analizo v zvezi s procesnim upravičenjem Front Polisario, kot je bilo navedeno v točkah 43, 44 in 74 te sodbe, je treba pritožbi ugoditi, ne da bi bilo treba poleg tega preučiti druge pritožbene razloge in trditve Sveta in Komisije.

127 Zato je treba izpodbijano sodbo razveljaviti.

Tožba

128 Člen 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije določa, da Sodišče, če je pritožba utemeljena, razveljavi odločitev Splošnega sodišča in – če stanje postopka to dovoljuje – samo dokončno odloči o zadevi ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

129 V obravnavanem primeru mora Sodišče dokončno odločiti o sporu, ker stanje postopka to dovoljuje.

130 Člen 263, četrti odstavek, PDEU v zvezi s tem določa dva primera, v katerih se fizični ali pravni osebi prizna procesno upravičenje za vložitev tožbe zoper akt, ki ni naslovljen nanjo. Prvič, tako tožbo je mogoče vložiti pod pogojem, da se ta akt nanjo neposredno in posamično nanaša. Drugič, taka oseba lahko vloži tožbo zoper predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, če se nanjo neposredno nanaša.

131 V obravnavanem primeru je treba najprej ugotoviti, da trditve, ki jih je Front Polisario navedla, da bi dokazala, da ima procesno upravičenje za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, temeljijo na trditvi, da se sporazum o liberalizaciji, katerega sklenitev je bila odobrena z navedenim sklepom, v praksi v nekaterih primerih uporablja za Zahodno Saharo, čeprav ta ni del ozemlja Kraljevine Maroko.

132 Kot izhaja iz razlogov, navedenih v točkah od 83 do 125 te sodbe, pa je treba sporazum o liberalizaciji – v skladu z upoštevnimi pravili mednarodnega prava, ki se uporabljajo v odnosih med Unijo in Kraljevino Maroko – razlagati tako, da se ne uporablja za ozemlje Zahodne Sahare.

133 Zato je treba šteti – ne da bi bilo treba preizkusiti druge trditve, s katerimi Svet in Komisija izpodbijata dopustnost tožbe – da se ob upoštevanju trditev, ki jih navaja, za Front Polisario nikakor ne more šteti, da ima procesno upravičenje za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa.

134 Zato je treba tožbo zavreči kot nedopustno.

Stroški

135 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če je pritožba utemeljena in Sodišče samo dokončno odloči v sporu, o stroških odloči Sodišče.

136 Člen 138(1) tega poslovnika, ki se za pritožbeni postopek uporablja na podlagi člena 184(1) istega poslovnika, določa, da se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

137 V obravnavanem primeru je Komisija predlagala, naj se Front Polisario naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov te institucije.

138 V skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) tega poslovnika prav tako uporablja za pritožbeni postopek, države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

139 V obravnavanem primeru Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Portugalska republika in Komisija, ki je bila intervenientka na prvi stopnji, nosijo svoje stroške.

140 Nazadnje, člen 140(3) Poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) tega poslovnika prav tako uporablja za pritožbeni postopek, med drugim določa, da Sodišče lahko odloči, da intervenient, ki ni država članica ali institucija, nosi svoje stroške.

141 V obravnavanem primeru je treba odločiti, da Comader nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953), se razveljavi.**

2. **Tožba, ki jo je vložila Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), se zavrže kot nedopustna.**

3. **Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) nosi svoje stroške in stroške Sveta Evropske unije.**

4. **Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Portugalska republika, Evropska komisija in Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) nosijo svoje stroške.**

Podpisi