Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 21 december 2016*

”Överklagande — Yttre förbindelser — Avtal mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om liberaliseringsåtgärder angående jordbruk och fiske — Beslut om godkännande av ingåendet av ett internationellt avtal — Talan om ogiltigförklaring — Upptagande till prövning — Talerätt — Territoriell tillämpning av avtalet — Tolkning av avtalet — Principen om självbestämmande — Principen om traktaters relativa verkan”

I mål C-104/16 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 19 februari 2016,

Europeiska unionens råd, företrätt av. H. Legal, A. de Elera-San Miguel Hurtado och A. Westerhof Löfflerová, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av C. Pochet och J.-C. Halleux, båda i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze, i egenskap av ombud,

Konungariket Spanien, företrätt av M. Sampol Pucurull och S. Centeno Huerta, båda i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas, F. Fize och B. Fodda, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Portugal, företrädd av L. Inez Fernandes och M. Figueiredo, båda i egenskap av ombud,

Confédération marocaine de l’agriculture och du développement rural (Comader), företrädd av J.-F. Bellis, M. Struys, A. Bailleux, L. Eskenazi och R. Hicheri, avocats,

intervenienter i överklagandet,

i vilket de andra parterna är:

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), företrädd av G. Devers, avocat,

sökande i första instans,

* * Rättegångsspråk: franska.

Europeiska kommissionen, företrädd av F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič och J.L. da Cruz Vilaça samt domarna J. Malenovský (referent), E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen och K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 juli 2016,

och efter att den 13 september 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska unionens råd har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 10 december 2015, Front Polisario/rådet (T-512/12, EU:T:2015:953) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom biföll tribunalen den talan om delvis ogiltigförklaring av rådets beslut 2012/497/EU av den 8 mars 2012 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ömsesidiga liberaliseringsåtgärder angående jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter, om ersättande av protokoll nr 1, 2 och 3 och deras bilagor samt om ändring av Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 241, 2012, s. 2) (nedan kallat det omtvistade beslutet) som väckts av Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) (Folkfronten för befrielse av Seguiet al Hamra och Rio de Oro (Polisario)).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Förenta nationernas stadga

2 Artikel 1 i Förenta nationernas stadga (FN-stadgan), som undertecknades i San Francisco den 26 juni 1945, har följande lydelse:

”Förenta Nationernas ändamål äro:

…

2. att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt samt vidtaga andra lämpliga åtgärder för att befästa världsfreden:

…”

3 I kapitel XI i FN-stadgan med rubriken ”Förklaring angående icke självstyrande territorier” ingår artikel 73, vilken har följande lydelse:

”Medlemmar av Förenta nationerna, som bära eller ikläda sig ansvar för förvaltningen av territorier, vilkas befolkning ännu ej uppnått full självstyrelse, erkänna grundsatsen, att innevånarnas intressen komma i främsta rummet, och åtaga sig såsom ett heligt värv förpliktelsen att, inom ramen av det system för internationell fred och säkerhet som upprättats genom denna stadga, till det yttersta främja deras välfärd samt att i detta syfte

…”

Wienkonventionen om traktaträtten

4 I sista stycket i ingressen till Wienkonventionen om traktaträtten, vilken ingicks i Wien den 23 maj 1969 (United Nations Treaty Series, vol. 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen) anges att de fördragsslutande parterna i konventionen ”[bekräftar] att den internationella sedvanerättens regler förblir gällande för frågor som ej reglerats genom bestämmelser i [den konventionen]”.

5 Artikel 3 i Wienkonventionen, med rubriken ”Internationella överenskommelser som ej omfattas av konventionen”, har följande lydelse:

”Den omständigheten att denna konvention ej äger tillämpning på internationella överenskommelser mellan stater och andra folkrättssubjekt eller mellan sådana andra folkrättssubjekt eller på internationella överenskommelser i icke-skriftlig form skall ej inverka på

…

b) tillämpningen på dem av någon av de regler som intagits i denna konvention och som de kan vara underkastade enligt folkrätten oberoende av konventionen;

…”

6 Artikel 26 i Wienkonventionen, med rubriken ”Pacta sunt servanda” har följande lydelse:

”Varje i kraft varande traktat är bindande för dess parter och skall ärligt fullgöras av dem.”

7 I artikel 29 i konventionen, som har rubriken ”Traktaters territoriella tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”Såvida icke en annan avsikt framgår av traktaten eller har fastställts på annat sätt, är en traktat bindande för varje part med avseende på hela dess territorium.”

8 Artikel 30 i Wienkonventionen har rubriken ”Tillämpning av successiva traktater rörande samma ämne”. Punkt 2 i den artikeln har följande lydelse:

”När en traktat anger att den gäller med förbehåll för, eller att den icke skall anses oförenlig med, en tidigare eller senare traktat, skall denna andra traktats bestämmelser ha företräde.”

9 Artikel 31 i Wienkonventionen, med rubriken ”Allmän regel om tolkning”, har följande lydelse:

”1. En traktat skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.

2. I sammanhanget ingår vid tolkningen av en traktat, förutom texten inklusive dess preambel och bilagor,

a) överenskommelser rörande traktaten som träffats mellan alla parter i samband med traktatens ingående;

b) dokument som upprättats av en eller flera parter i samband med traktatens ingående och godtagits av de andra parterna som dokument sammanhörande med traktaten.

3. Utöver sammanhanget skall hänsyn tagas till

a) efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande traktatens tolkning eller tillämpningen av dess bestämmelser,

b) efterföljande praxis vid traktatens tillämpning, som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tolkning,

c) relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna.

4. Ett uttryck skall tilläggas en speciell mening, om det fastställts att detta var parternas avsikt.”

10 Artikel 34 i Wienkonventionen, med rubriken ”Allmän regel rörande tredje stat”, har följande lydelse:

”En traktat skapar varken förpliktelser eller rättigheter för en tredje stat utan dess samtycke.”

Unionsrätt

Associeringsavtalet

11 Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan undertecknades i Bryssel den 26 februari 1996 (EGT L 70, 2000, s. 2) (nedan kallat associeringsavtalet), och godkändes på nämnda gemenskapers vägnar genom rådets och kommissionens beslut 2000/204/EG, EKSG av den 24 januari 2000 (EGT L 70, 2000, s. 1). I enlighet med artikel 96 i associeringsavtalet trädde avtalet i kraft den 1 mars 2000, vilket framgår av den underrättelse som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT L 70, 2000, s. 228).

12 I artikel 1.1 i associeringsavtalet föreskrivs följande:

”En associering upprättas härmed mellan gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Marocko, å andra sidan.”

13 Avdelning II i avtalet, som har rubriken ”Fri rörlighet för varor”, innehåller artiklarna 6–30.

14 I artikel 16 i avtalet föreskrivs följande:

”Gemenskapen och Marocko skall gradvis liberalisera sitt ömsesidiga handelsutbyte med jordbruksprodukter och fiskeriprodukter.”

15 Artikel 17.1 i associeringsavtalet hade ursprungligen följande lydelse:

”Jordbruksprodukter och fiskeriprodukter med ursprung i Marocko omfattas vid import till gemenskapen av bestämmelserna i protokoll nr 1 och nr 2.”

16 Avdelning VIII i associeringsavtalet har rubriken ”Institutionella och allmänna bestämmelser samt slutbestämmelser”. I den avdelningen återfinns bland annat artikel 94, vilken har följande lydelse:

”Detta avtal gäller, å ena sidan, de territorier där fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen tillämpas enligt dessa fördrags villkor och, å andra sidan, [Konungariket] Marockos territorium.”

Liberaliseringsavtalet

17 Avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ömsesidiga liberaliseringsåtgärder angående jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter, om ersättande av protokoll nr 1, 2 och 3 och deras bilagor samt om ändring av Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan undertecknades i Bryssel den 13 december 2010 (EUT L 241, 2012, s. 4) (nedan kallat liberaliseringsavtalet) och godkändes därefter genom det omtvistade beslutet. I enlighet med avtalets lydelse trädde det i kraft den 1 oktober 2012, vilket framgår av den underrättelse som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT L 255, 2012, s. 1).

18 Av liberaliseringsavtalet och av skälen 1–3 i det omtvistade beslutet framgår att avtalet syftar till att genomföra den gradvisa liberalisering av handeln med jordbruks- och fiskeriprodukter som föreskrivs i associeringsavtalet genom att ändra vissa av associeringsavtalets bestämmelser och vissa av dess bilagor.

19 För det ändamålet har bland annat artikel 17.1 i associeringsavtalet ändrats. Den bestämmelsen har hädanefter följande lydelse:

”De jordbruksprodukter, de bearbetade jordbruksprodukter, den fisk och de fiskeriprodukter med ursprung i Marocko som anges i protokoll nr 1 ska vid import till Europeiska unionen omfattas av den ordning som anges i det protokollet.

…”

20 Genom liberaliseringsavtalet ändrades även protokoll nr 1 till associeringsavtalet i vilket det numera i allt väsentligt föreskrivs att värdetullar och särskilda tullar som gäller jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter samt fisk och fiskeriprodukter med ursprung i Marocko, vilka omfattas av de båda avtalen, ska avskaffas eller sättas ned till vissa bestämda nivåer.

Bakgrunden till tvisten

21 Polisario, som bildades den 10 maj 1973, är enligt artikel 1 i dess stadgar ”en nationell befrielserörelse och ett resultat av Västsaharas långvariga motstånd mot olika former av utländsk ockupation”.

22 Den historiska och internationella bakgrunden till Polisarios bildande och den senare utvecklingen i Västsahara, såsom dessa omständigheter framgår av punkterna 1–16 i den överklagade domen, kan sammanfattas enligt följande.

23 Västsahara är ett territorium i nordvästra Afrika som koloniserades av Konungariket Spanien i slutet av 1800-talet innan det blev en spansk provins. År 1963 förde Förenta nationerna (FN) in Västsahara i förteckningen över icke självstyrande territorier i den mening som avses i artikel 73 i FN-stadgan och området är fortfarande upptaget i förteckningen.

24 Den 14 december 1960 antog Förenta nationernas generalförsamling resolution 1514 (XV) med titeln ”Förklaring om beviljande av självständighet åt koloniserade länder och folk” (nedan kallad resolution 1514 (XV) av FN:s generalförsamling). I resolutionen anges bland annat att ”[a]lla folk har rätt till självbestämmande och den rätten innebär att de fritt får bestämma sin politiska status”. Vidare anges att ”[å]tgärder ska omedelbart vidtas i förvaltarskapsområden, icke självstyrande territorier och alla andra områden som ännu inte uppnått självständighet för att utan dröjsmål överföra all makt åt folken i dessa områden, utan några villkor eller förbehåll, i enlighet med deras fritt uttryckta vilja och strävan” och att ”[a]lla stater ska troget och strikt iaktta FN-stadgans bestämmelser … med utgångspunkt … i respekten för alla folks suveräna rättigheter och territoriella integritet”.

25 Den 20 december 1966 antog FN:s generalförsamling resolution 2229 (XXI) angående frågan om Ifni och Spanska Sahara i vilken generalförsamlingen ”[b]ekräftade … Spanska Saharas folks okränkbara rätt till självbestämmande” och uppmanade Konungariket Spanien i egenskap av förvaltande makt att så fort som möjligt ”fastställa de närmare bestämmelserna för anordnandet av en folkomröstning under FN:s överinseende för att göra det möjligt för territoriets inhemska befolkning att fritt utöva sin rätt till självbestämmande”.

26 Den 24 oktober 1970 antog FN:s generalförsamling resolution 2625 (XXV) som har titeln ”Förklaring om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med Förenta nationernas stadga” (nedan kallad resolution 2625 (XXV) av FN:s generalförsamling), i vilken generalförsamlingen godkände den förklaring som är bilagd resolutionen. I förklaringen anges bland annat att ”[v]arje stat är skyldig att respektera [andra folks rätt att bestämma över sig själva] i enlighet med stadgans bestämmelser” och att ”kolonier eller andra icke självstyrande territorier har, enligt stadgan, en status som är åtskild och avgränsad från den förvaltande staten; denna åtskilda och avgränsade status enligt stadgan ska existera till dess att folket i kolonin eller det icke självstyrande territoriet har utövat sin rätt till självbestämmande i enlighet med stadgan, särskilt dess syften och principer”.

27 Den 20 augusti 1974 underrättade Konungariket Spanien FN om att det erbjöd sig att anordna en folkomröstning i Västsahara under FN:s överinseende.

28 Den 16 oktober 1975 avgav Internationella domstolen, som är FN:s främsta rättskipande organ, efter en begäran som FN:s generalförsamling framställt inom ramen för sitt arbete för avkolonisering av Västsahara, ett rådgivande yttrande (Västsahara, rådgivande yttrande, I.C.J. Reports 1975, s. 12) (nedan kallat det rådgivande yttrandet om Västsahara). Punkt 162 i yttrandet har följande lydelse:

”De uppgifter och upplysningar som kommit till domstolens kännedom visar att det vid tidpunkten för den spanska kolonisationen fanns juridiska lojalitetsband mellan sultanen av Marocko och vissa stammar på Västsaharas territorium De visar även på förekomsten av vissa rättigheter, däribland markrättigheter, som utgjorde juridiska band mellan den mauretanska enheten, i den mening som avses av domstolen, och Västsaharas territorium. Däremot finner domstolen att de uppgifter och upplysningar som kommit till domstolens kännedom inte styrker att det fanns några territoriella suveränitetsband mellan Västsaharas territorium, å ena sidan, och Konungariket Marocko eller den mauretanska enheten, å andra sidan. Domstolen har således inte fastställt förekomsten av några juridiska band som kan ändra tillämpningen av resolution 1514 (XV) [av FN:s generalförsamling] om beviljandet av självständighet åt koloniserade länder och folk med avseende på avkolonisationen av Västsahara och i synnerhet tillämpningen av principen om självbestämmande som ett fritt och autentiskt uttryck för folkviljan i territoriet …”

29 Efter sin analys besvarade Internationella domstolen frågorna från FN:s generalförsamling på följande sätt i det rådgivande yttrandet:

”Domstolen är av den uppfattningen

…

att Västsahara (Rio del Oro och Saqia el-Hamra) inte var ingenmansland (*terra nullius*) vid tidpunkten för Spaniens kolonisering,

…

att området hade juridiska band med Konungariket Marocko som var av sådant slag som angetts i punkt 162 i förevarande yttrande,

…”

30 I ett tal som hölls samma dag som nämnda rådgivande yttrande offentliggjordes uttalade Marockos kung att ”hela världen ha[de] erkänt att [Väst]sahara tillhörde” Konungariket Marocko och att det ”återst[od] för den staten att fredligt återta området”. I det syftet manade kungen till en marsch som samlade 350 000 personer.

31 Den 6 november 1975 antog FN:s säkerhetsråd resolution 380 (1975) om Västsahara, i vilken säkerhetsrådet ”beklagad[e] att den utlysta marschen ha[de] genomförts” och ”anmoda[de] [Konungariket] Marocko att se till att alla deltagare i marschen omedelbart drog sig tillbaka från Västsaharas territorium”.

32 Den 26 februari 1976 informerade Konungariket Spanien FN:s generalsekreterare om att denna stat från och med det datumet skulle dra sig tillbaka från Västsahara och att den ansåg sig vara befriad från allt ansvar av internationell karaktär för områdets förvaltning.

33 Under tiden hade en väpnad konflikt utbrutit i Västsahara mellan Konungariket Marocko, Islamiska republiken Mauretanien och Polisario.

34 Den 10 augusti 1979 slöt Islamiska republiken Mauretanien ett fredsavtal med Polisario enligt vilket Mauretanien avstod från alla territoriella anspråk på Västsahara.

35 Den 21 november 1979 antog FN:s generalförsamling resolution 34/37 om Västsaharafrågan. Generalförsamlingen ”[b]ekräfta[de] Västsaharas folks okränkbara rätt till självbestämmande och oberoende i enlighet med [FN-]stadgan … och med syftet med resolution 1514 (XV)” och ”[b]eklaga[de] djupt att situationen förvärrats till följd av att Marocko framhärda[de] i sin ockupation av Västsahara”. Generalförsamlingen ”[u]ppmana[de] Marocko att också engagera sig i fredsprocessen och upphöra med ockupationen av Västsahara” och ”[r]ekommendera[de] att [Polisario] som företrädare för Västsaharas folk fullt ut [skulle] delta i alla försök att finna en rättvis, varaktig och slutgiltig politisk lösning på Västsaharafrågan, i enlighet med FN:s resolutioner och förklaringar”.

36 Konflikten mellan Konungariket Marocko och Polisario bestod ända till dess att parterna, den 30 augusti 1988, i princip godtog de förslag till lösning som hade lagts fram av bland annat FN:s generalsekreterare och som i synnerhet innebar ett eldupphör mellan de stridande parterna och att en folkomröstning om självbestämmande skulle genomföras under FN:s överinseende.

37 Denna folkomröstning har ännu inte genomförts och Konungariket Marocko kontrollerar den största delen av Västsaharas territorium, som är skilt från resten av det Polisario-kontrollerade territoriet genom en sandmur som Marocko har uppfört och som övervakas av den marockanska armén.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

38 Polisario väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 november 2012, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

39 Till stöd för sin talan åberopade Polisario elva grunder.

40 Rådet yrkade att talan skulle avvisas eller, i andra hand, ogillas och yrkade vidare att Polisario skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

41 Genom beslut av ordföranden på tribunalens åttonde avdelning av den 6 november 2013 tilläts Europeiska kommissionen att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

42 Tribunalen tog inledningsvis ställning till rådets och kommissionens argument att det inte var möjligt att ta upp talan till prövning på grund av att Polisario, för det första, inte hade visat att organisationen var en juridisk person och hade partsbehörighet och, för det andra, inte hade visat att det omtvistade beslutet berörde organisationen direkt och personligen. Dessa invändningar om rättegångshinder underkändes i punkterna 34–60 respektive 61–114 i den överklagade domen.

43 Vad gäller frågan huruvida Polisario hade talerätt erinrade tribunalen, i punkterna 73–103 i den överklagade domen, om att syftet med det omtvistade beslutet var att godkänna liberaliseringsavtalet och angav därefter att det avtalet ”även [var] tillämpligt” på Västsahara. I enlighet med vad som angavs i punkt 104 i den överklagade domen var det ”med beaktande av denna slutsats” som tribunalen i punkterna 105–110 respektive 111–114 i den domen fann att det skulle anses att det omtvistade beslutet berörde Polisario både direkt och personligen.

44 Därefter inledde tribunalen prövningen av de elva grunder som Polisario åberopat till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring och angav följande i punkterna 116 och 117 i den överklagade domen:

> ”116 Inledningsvis ska det konstateras att det framgår av de argument som Polisario har framfört till stöd för alla sina grunder att dess talan syftar till att det [omtvistade] beslutet ska ogiltigförklaras såvitt det genom detta godkänns att det avtal som avses i beslutet tillämpas på Västsahara. Såsom framgår av det ovan anförda i frågan huruvida Polisario berörs direkt och personligen av det [omtvistade] beslutet, är det just på grund av att detta avtal även är tillämpligt på Västsahara som Polisario är direkt och personligen berörd av det [omtvistade] beslutet.
>
> 117 Det ska likaledes konstateras att Polisario har åberopat flera grunder, däribland de två första, som rör det [omtvistade] beslutets formella lagenlighet medan de övriga angår dess materiella lagenlighet. I huvudsak har sökanden gjort gällande att det [omtvistade] beslutet är rättsstridigt, med motiveringen att det innebär ett åsidosättande av unionsrätten och folkrätten. I samtliga grunder för talan ställs i realiteten frågan om det finns ett absolut förbud eller ej mot att på unionens vägnar ingå ett internationellt avtal som kan tillämpas på ett territorium som faktiskt kontrolleras av en tredje stat utan att denna stats suveränitet över detta territorium har erkänts av unionen och dess medlemsstater eller mer allmänt av alla andra stater (nedan kallat ett ’omtvistat territorium’) samt, i förekommande fall, frågan om unionens institutioner härvidlag har ett utrymme för skönsmässig bedömning, var gränserna går för denna befogenhet och vilka villkoren är för dess utövande.”

45 Vid sin prövning fann tribunalen att talan inte kunde bifallas såvitt avsåg någon av dessa grunder, eftersom det inte därigenom visades att det fanns ett absolut förbud för unionen att sluta ett avtal med en tredjestat vilket skulle kunna komma att tillämpas på ett ”omtvistat territorium”.

46 Vid denna bedömning undantog tribunalen emellertid en rad argument vilka, enligt tribunalen, rörde den subsidiära frågan på vilka villkor unionsinstitutionerna kan godkänna ingåendet av ett sådant avtal.

47 Tribunalen behandlade slutligen denna fråga i punkterna 223–247 i den överklagade domen. Tribunalen fann att rådet visserligen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning inom ramen för unionens yttre förbindelser, men att det, inför godkännandet av ett internationellt avtal som ska vara tillämpligt på ett ”omtvistat territorium”, såsom Västsahara, och som syftar till att underlätta export till unionen av produkter från detta territorium, är skyldigt att först pröva alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet, och i synnerhet försäkra sig om att utnyttjandet av produkterna inte sker på bekostnad av folket i nämnda territorium och innebär att berörda personers grundläggande rättigheter kränks. Tribunalen fann att rådet inte hade uppfyllt denna skyldighet i det aktuella fallet.

48 Mot bakgrund av dessa överväganden slog tribunalen fast, i punkt 247 i den överklagade domen, att ”rådet ha[de] åsidosatt sin skyldighet att före antagandet av det [omtvistade] beslutet pröva alla omständigheter i det aktuella fallet” och ogiltigförklarade följaktligen detta ”såvitt det genom beslutet godkänns att [liberaliseringsavtalet] är tillämpligt på Västsahara”.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

49 Genom särskild handling som ingavs till domstolens kansli samtidigt med överklagandet har rådet ansökt om att målet ska handläggas skyndsamt enligt förfarandet i artiklarna 133–136 i domstolens rättegångsregler.

50 Domstolens ordförande beviljade ansökan genom beslut av den 7 april 2016.

51 Genom beslut av den 2, 13, 18 respektive den 24 maj 2016 tillät domstolens ordförande Konungariket Spanien, Republiken Portugal, Republiken Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Belgien att intervenera i målet till stöd för rådets yrkanden. Förbundsrepubliken Tyskland har emellertid därefter inte deltagit i vare sig den skriftliga eller den muntliga delen av förfarandet och Konungariket Belgien har inte deltagit i den muntliga delen av förfarandet.

52 Genom beslut av domstolens ordförande av den 9 juni 2016 tilläts Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural (Comader) (Marockanska centralorganisationen för lantbruk och landsbygdsutveckling, nedan kallad Comader) att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

53 Rådet har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen,

— slutligt avgöra målet genom att ogilla talan, och

— förplikta Polisario att ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för rådet såväl i första instans som i målet om överklagande.

54 Polisario har yrkat att domstolen ska

— i första hand avvisa överklagandet,

— i andra hand, ogilla överklagandet,

— i tredje hand, för det fall domstolen bifaller rådets yrkande om upphävande av den överklagade domen, slutgiltigt avgöra målet genom att ogiltigförklara det omtvistade beslutet på de grunder som underkändes av tribunalen, och

— förplikta rådet att ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Polisario såväl i första instans som i målet om överklagande.

55 Kommissionen har yrkat att domstolen ska bifalla överklagandet.

56 Konungariket Belgien, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Portugal och Comader har likaledes yrkat att domstolen ska bifalla överklagandet.

Återupptagande av den muntliga delen av förfarandet

57 I enlighet med artikel 82.2 i rättegångsreglerna avslutades den muntliga delen av förfarandet efter det att generaladvokaten hade föredragit sitt förslag till avgörande den 13 september 2016.

58 Rådet angav i handling som inkom till domstolens kansli den 15 september 2016 att förslaget till avgörande behandlade en rättsfråga som inte hade berörts vare sig av rådet i dess överklagande eller av någon annan part, nämligen frågan om liberaliseringsavtalets tillämpning på Västsahara. Rådet föreslog även att domstolen skulle besluta om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet för det fall målet skulle avgöras på grundval av denna fråga.

59 Comader begärde i handling som inkom till domstolens kansli den 22 september 2016 att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas av liknande skäl som dem som rådet anfört.

60 I det avseendet följer det av artikel 252 andra stycket FEUF att generaladvokaterna vid offentliga domstolssessioner ska, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram motiverade yttranden i ärenden som kräver deras deltagande, men domstolen är varken bunden av generaladvokatens förslag till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för förslaget (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 57, och dom av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 33).

61 Den omständigheten att en av parterna inte delar det synsätt som generaladvokaten antagit i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som bedömts där, kan följaktligen i sig inte utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta den muntliga delen av förfarandet (se dom av den 22 november 2012, E.ON Energie/kommissionen, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punkt 62, och dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 26).

62 Enligt artikel 83 i rättegångsreglerna får domstolen likväl, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om målet ska avgöras på grundval av ett rättsligt argument som inte har avhandlats mellan parterna.

63 I förevarande fall har emellertid de rättsliga argument som rådet och Comader hänvisat till framförts i kommissionens svarsskrivelse till stöd för den grund genom vilken rådet och kommissionen har bestritt tribunalens bedömning av huruvida Polisario har talerätt.

64 Dessa rättsliga argument har dessutom tagits upp under förhandlingen och utförligt avhandlats mellan parterna.

65 Under dessa omständigheter finner domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att det saknas skäl att besluta om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av överklagandet

Upptagande till prövning

Parternas argument

66 Polisario har gjort gällande att överklagandet ska avvisas av det skälet att unionen inte har befogenhet att ingå ett internationellt avtal som rättsligt sett är tillämpligt på Västsahara och att rådet således inte har något intresse av att ifrågasätta den överklagande domen som endast innebär en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet ”såvitt det genom beslutet godkänns att [liberaliseringsavtalet] är tillämpligt på Västsahara”.

67 Rådet och kommissionen har bestritt denna invändning om rättegångshinder och har därvid i första hand anfört att en unionsinstitution, såsom rådet, kan överklaga en dom utan att behöva visa att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad. I andra hand har de hävdat att detta krav i vart fall är uppfyllt i förevarande mål, eftersom rådet har ett berättigat intresse av att den överklagade domen upphävs i och med att tribunalen därigenom delvis ogiltigförklarade det omtvistade beslutet.

Domstolens bedömning

68 Enligt artikel 56 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol har varje part som helt eller delvis inte har vunnit bifall till sin talan vid tribunalen rätt att överklaga till domstolen.

69 Det följer dessutom av artikel 56 tredje stycket i nämnda stadga att medlemsstater och unionsinstitutioner inte behöver styrka ett berättigat intresse för att överklaga med undantag av ärenden som rör tvister mellan unionen och dess anställda (se dom av den 22 februari 2005, kommissionen/max.mobil, C-141/02 P, EU:C:2005:98, punkt 48, och dom av den 21 december 2011, Frankrike/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 45).

70 För att ha rätt att överklaga i förevarande fall behöver rådet, som har tappat målet vid tribunalen, följaktligen inte styrka ett berättigat intresse av att få saken prövad.

71 Polisarios invändning om rättegångshinder avseende förevarande överklagande ska således ogillas.

Prövning i sak

72 Rådet har, med stöd av kommissionen, åberopat sex grunder till stöd för sitt överklagande. Såvitt avser den första och den andra grunden har det anförts att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid bedömningen av Polisarios partsbehörighet respektive organisationens talerätt. Genom den tredje grunden har det hävdats att tribunalen har missbedömt omfattningen av domstolsprövningen av rådets utrymme för skönsmässig bedömning på området för unionens yttre förbindelser samt villkoren för hur detta utrymme ska utövas. Den fjärde grunden gäller åsidosättande av principen att domstol inte får döma utöver vad som har yrkats av parterna (*ne ultra petita*). Den femte grunden avser oriktig tolkning och tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och vissa folkrättsliga regler. Slutligen rör den sjätte grunden felaktig bedömning av de krav som gäller vid delvis ogiltigförklaring av en unionsakt.

73 Domstolen ska inledningsvis pröva den andra grunden, som innebär ett ifrågasättande av tribunalens bedömning av Polisarios talerätt. Inom ramen för denna grund ska särskild uppmärksamhet fästas vid rådets och kommissionens argument rörande tribunalens resonemang, i punkterna 73–103 i den överklagade domen, med avseende på prejudicialfrågan huruvida liberaliseringsavtalet var tillämpligt på Västsahara.

Den överklagade domen

74 Vad gäller den frågan angav tribunalen i allt väsentligt, i punkterna 72 och 73 i den överklagade domen, att det för att avgöra huruvida Polisario hade talerätt, med beaktande av de argument som organisationen anfört för att styrka att så var fallet, var nödvändigt att först fastställa huruvida liberaliseringsavtalet var tillämpligt på Västsahara.

75 Därefter fann tribunalen, i punkterna 74–88 i den överklagade domen, att den frågan med hänsyn till rådets, kommissionens och Polisarios argument i sin tur medförde att det krävdes en tolkning av liberaliseringsavtalet. Vidare fann tribunalen, i punkterna 89–94 och 98 i den överklagade domen, att den tolkningen skulle ske i enlighet med de internationella sedvanerättsliga regler som återges i artikel 31 i Wienkonventionen. I punkterna 95–98 i den överklagade domen slog tribunalen däremot fast att den allmänna folkrättsliga principen om traktaters relativa verkan, som kommer till särskilt uttryck i artikel 34 i Wienkonventionen, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet inte var relevant vid tolkningen av liberaliseringsavtalet, till skillnad från vad domstolen funnit i domen av den 25 februari 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

76 Slutligen tolkade tribunalen, i punkterna 99–102 i den överklagade domen, det territoriella tillämpningsområdet för liberaliseringsavtalet och angav därvid följande:

”99 Enligt … artikel [31 i Wienkonventionen] ska det bland annat tas hänsyn till det sammanhang i vilket en internationell traktat, som [liberaliseringsavtalet], ingår. Alla de omständigheter som nämnts ovan i punkterna 77–87 ingår i detta sammanhang och visar att unionens institutioner var medvetna om att de marockanska myndigheterna tillämpade bestämmelserna i [associeringsavtalet] även på den del av Västsahara som kontrolleras av Konungariket Marocko och de motsatte sig inte denna tillämpning. Tvärtom samarbetade kommissionen i viss utsträckning med de marockanska myndigheterna inför tillämpningen och erkände resultaten av den genom att inbegripa företag etablerade i Västsahara bland de företag som infördes i den ovan i punkt 74 nämnda förteckningen.

100 Det ska även erinras om att det finns en divergens mellan unionens och Konungariket Marockos uppfattning av Västsaharas folkrättsliga status. Om unionens uppfattning har sammanfattats på ett tillräckligt och korrekt sätt av rådet och kommissionen (se punkterna 74 och 75 ovan), är det utrett att Konungariket Marocko har en helt annan syn på saken. Enligt Konungariket Marocko utgör Västsahara en integrerad del av dess territorium.

101 I artikel 94 i [associeringsavtalet] kunde hänvisningen till Konungariket Marockos territorium således förstås så av de marockanska myndigheterna att det inbegrep Västsahara eller åtminstone den största delen som kontrolleras av Konungariket Marocko. Även om unionens institutioner, enligt vad som hävdats, var medvetna om denna uppfattning hos Konungariket Marocko, innehåller inte [associeringsavtalet] någon som helst tolkningsklausul och ingen annan bestämmelse som skulle resultera i att Västsaharas territorium var uteslutet från dess tillämpningsområde.

102 Den omständigheten ska likaledes beaktas att det avtal som avses i det angripna beslutet slöts tolv år efter det att [associeringsavtalet] godkänts och då detta avtal hade tillämpats under hela denna period. Om unionens institutioner hade velat invända mot att associeringsavtalet, i ändrad lydelse

enligt det [omtvistade] beslutet, tillämpades i Västsahara skulle de ha kunnat insistera på att införa en klausul som uteslöt en sådan tillämpning, i [liberaliseringsavtalet]. Deras underlåtenhet på denna punkt visar att de accepterar, åtminstone underförstått, den tolkning av [associeringsavtalet] och av [liberaliseringsavtalet], enligt vilken dessa avtal är tillämpliga även på den del av Västsahara som kontrolleras av Konungariket Marocko.”

77 Med hänsyn till denna tolkning fann tribunalen, i punkt 103 i den överklagade domen, att liberaliseringsavtalet, sett i sitt sammanhang, ”även [var] tillämpligt på Västsaharas territorium”.

Parternas argument

78 Rådet har kritiserat tribunalen för att den, i punkt 73 i den överklagade domen, presumerade att Polisario automatiskt kunde vara direkt och personligen berörd av det omtvistade beslutet för det fall liberaliseringsavtalet var tillämpligt på Västsahara. Enligt rådet är dock en sådan presumtion oriktig i rättsligt hänseende. Såsom tribunalen själv har slagit fast i beslutet av den 3 juli 2007, Commune de Champagne m.fl./rådet och kommissionen (T-212/02, EU:T:2007:194, punkterna 90–94), saknar ett beslut av rådet om ingående av ett internationellt avtal mellan unionen och en tredjestat helt rättsverkningar på den andra avtalspartens territorium. Ett sådant territoriums ställning regleras således endast genom de bestämmelser som denna andra part har antagit, med utövande av sin suveräna behörighet, och de verkningar som avtalet har på nämnda territorium beror endast på den omständigheten att nämnda andra part, genom att ratificera avtalet, har samtyckt till att vara bunden därav och åtagit sig att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att förpliktelserna enligt avtalet fullgörs. Om en talan om ogiltigförklaring av ett rådsbeslut om ingående av ett internationellt avtal, i den del talan avser verkningarna av det internationella avtalet på den andra partens territorium, kunde tas upp till prövning, skulle det få till följd att unionsdomstolen överskred sin behörighet genom att ta ställning till huruvida rättigheter och skyldigheter som för en tredjestat följer av ett avtal som denna stat fritt och självständigt har ingått är rättsenliga mot bakgrund av unionsrätten. Det är emellertid just detta som tribunalen har gjort i förevarande fall genom att anse att tillämpligheten av liberaliseringsavtalet på Västsahara är en förutsättning för att Polisario ska ha talerätt. Slutligen har rådet framhållit att den omständigheten att Västsahara enligt folkrätten är ett ”omtvistat territorium” inte påverkar det resonemang som tribunalen förde i ovannämnda beslut, i vilket rådet instämmer fullt ut.

79 Kommissionen har för sin del hävdat att den omständigheten, som nämns bland annat i punkt 87 i den överklagade domen, att liberaliseringsavtalet ”de facto” i vissa fall tillämpas på Västsahara inte kan anses utgöra en sådan del av sammanhanget eller efterföljande praxis, i den mening som avses i artikel 31.2 och 31.3 b i Wienkonventionen, som motiverar att artikel 94 i associeringsavtalet tolkas så, att de båda avtalen är tillämpliga på detta icke självstyrande territorium. Det inte har förts in någon bestämmelse i avtalen som uttryckligen undantar Västsahara från deras tillämpningsområde, mot bakgrund av den oenighet mellan unionen och Konungariket Marocko om detta icke självstyrande territoriums ställning som tribunalen hänvisade till i punkt 100 i den överklagade domen. Den omständigheten motiverar emellertid inte att det ska anses att avtalen är tillämpliga på det territoriet, med hänsyn till artikel 31.3 c i Wienkonventionen, principen om traktaters relativa verkan som kodifierats i artikel 34 i den konventionen och som domstolen hänvisat till i domen av den 25 februari 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), Västsaharas folks rätt till självbestämmande, vilken unionen vid upprepade tillfällen har erinrat om i sina ståndpunkter i frågan, och relevant internationell praxis avseende traktaters territoriella tillämpning.

80 Polisario har genmält att tribunalen inte prövade frågan om liberaliseringsavtalets tillämpning på Västsahara i syfte att därav härleda någon presumtion angående möjligheten att pröva talan i sak utan i syfte att fastställa det faktiska och rättsliga sammanhang i vilket organisationens talerätt skulle bedömas. Rådet och kommissionen hade nämligen länge vidhållit att det avtalet inte var tillämpligt på Västsaharas territorium innan de, som svar på tribunalens skriftliga frågor och därefter under

förhandlingen vid tribunalen, medgav att de förmånstullsatser som följer av avtalet i vissa fall faktiskt tillämpades på varor från det området. Enligt Polisario särskiljer denna omständighet i grunden liberaliseringsavtalet från de båda jämförbara avtal som Konungariket Marocko ingått med Amerikas förenta stater och Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta).

Domstolens bedömning

81 Såsom det framgår av punkterna 73, 88 och 98–102 i den överklagade domen grundar sig tribunalens slutsats i punkt 103 i den domen att liberaliseringsavtalet ”även är tillämpligt på Västsaharas territorium” inte på ett konstaterande avseende de faktiska omständigheterna utan på en juridisk tolkning av avtalet som tribunalen gjorde på grundval av artikel 31 i Wienkonventionen.

82 Rådet och kommissionen har vid domstolen intagit samstämmiga ståndpunkter i den frågan i så måtto att tribunalens nämnda slutsats är central i de båda institutionernas respektive argumentation. Kommissionen har nämligen i allt väsentligt anfört att liberaliseringsavtalet inte kunde tolkas på så sätt att det är rättsligt tillämpligt på Västsaharas territorium. Rådet har för sin del hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att ta ställning till lagenligheten av rättigheter eller skyldigheter som för den andra parten följer av detta avtal, vilket den fritt och självständigt ingått. För att bedöma denna påstått felaktiga rättstillämpning måste det under alla omständigheter först avgöras huruvida tribunalens slutsats i punkt 103 i den överklagade domen rörande tillämpningen av liberaliseringsavtalet på Västsaharas territorium är riktig. Om så inte är fallet kan nämligen inte eventuella rättigheter och skyldigheter för den andra parten i avtalet, med avseende på nämnda territorium, ha påverkats.

83 Domstolen ska således undersöka huruvida tribunalen resonerade korrekt när den, efter att ha redogjort för det sammanhang i vilket liberaliseringsavtalet hade ingåtts (punkterna 99 och 100 i den överklagade domen) fastställde det avtalets tillämpningsområde mot bakgrund av associeringsavtalets lydelse (punkt 101 i den domen) och därefter undersökte själva liberaliseringsavtalet (punkt 102 i den domen) och slutligen drog den slutsats som anges i punkt 103 i nämnda dom.

84 Vad gäller punkt 101 i den överklagade domen tolkade tribunalen i den punkten liberaliseringsavtalets territoriella tillämpningsområde mot bakgrund av artikel 94 i associeringsavtalet, enligt vilken det avtalet gäller ”[Konungariket] Marockos territorium”. Närmare bestämt angav tribunalen att de marockanska myndigheterna kunde förstå hänvisningen till Konungariket Marockos territorium på så sätt att det inbegrep Västsahara och att även om rådet och kommissionen var medvetna om denna uppfattning innehöll inte associeringsavtalet någon som helst tolkningsklausul och ingen annan bestämmelse som skulle medföra att Västsaharas territorium undantogs från avtalets tillämpningsområde.

85 Detta resonemang ledde tribunalen till slutsatsen att det, med beaktande av, för det första, Konungariket Marockos ståndpunkt att Västsahara var en del av dess territorium, för det andra, den omständigheten att rådet och kommissionen hade kännedom om denna ståndpunkt då associeringsavtalet ingicks och, för det tredje, avsaknaden av bestämmelse som undantog Västsahara från avtalets territoriella tillämpningsområde, skulle anses att parterna i associeringsavtalet underförstått var överens om att uttrycket ”[Konungariket] Marockos territorium” i artikel 94 i avtalet skulle tolkas så, att det även omfattade Västsaharas territorium.

86 För att vid tolkningen av associeringsavtalet kunna dra rättsligt korrekta slutsatser av den omständigheten att det inte fanns någon bestämmelse som undantog Västsahara från avtalets territoriella tillämpningsområde var tribunalen skyldig att iaktta inte endast de regler om att traktat ska tolkas ärligt som anges i artikel 31.1 i Wienkonventionen utan även regeln i artikel 31.3 c i den konventionen enligt vilken en traktat ska tolkas med hänsyn tagen till alla relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna (dom av den 25 februari 2010, Brita,

C-386/08, EU:C:2010:91, punkt 43, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 291 och där angiven rättspraxis).

87 Även om räckvidden av de olika relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förevarande fall – det vill säga principen om självbestämmande och den regel som kodifierats i artikel 29 i Wienkonventionen samt principen om traktaters relativa verkan – till viss del sammanfaller har var och en av dessa regler en självständig betydelse varför de samtliga ska undersökas en efter en.

88 I detta avseende ska det inledningsvis påpekas att, såsom Internationella domstolen angav i punkterna 54–56 i sitt rådgivande yttrande om Västsahara, den sedvanerättsliga principen om självbestämmande, vilken bland annat återges i artikel 1 i FN-stadgan, är en folkrättslig princip som ska tillämpas på alla icke självstyrande territorier och folk som ännu inte har uppnått oberoende. Principen utgör dessutom en rätt som kan göras gällande *erga omnes* och den är en av de grundläggande folkrättsliga principerna (dom av den 30 juni 1995, Östtimor (Portugal mot Australien), I.C.J. Reports 1995, s. 90, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

89 Därmed ingår denna princip bland de folkrättsliga regler som är tillämpliga på förhållandet mellan unionen och Konungariket Marocko och som tribunalen var skyldig att beakta.

90 I enlighet med den principen, såsom den preciserats i resolution 2625 (XXV) av FN:s generalförsamling som nämnts i punkt 26 ovan, har ”kolonier eller andra icke självstyrande territorier …, enligt stadgan, en status som är åtskild och avgränsad”.

91 I synnerhet har FN:s generalförsamling i olika resolutioner om Västsahara vid ett flertal tillfällen upprepat sin strävan att ”göra det möjligt för territoriets inhemska befolkning att fritt utöva sin rätt till självbestämmande”, såsom Internationella domstolen angav i punkterna 62, 64 och 68 i sitt rådgivande yttrande om Västsahara.

92 Med hänsyn till att Västsaharas territorium enligt principen om självbestämmande har en status som är åtskild och avgränsad i förhållande till alla andra stater, inbegripet Konungariket Marocko, kan inte uttrycket ”[Konungariket] Marockos territorium” i artikel 94 i associeringsavtalet, i likhet med vad kommissionen har hävdat och såsom generaladvokaten i allt väsentligt har angett i punkterna 71 och 75 i sitt förslag till avgörande, tolkas så, att Västsahara omfattas av det avtalets territoriella tillämpningsområde.

93 I förevarande fall konstaterade tribunalen, i punkt 3 i den överklagade domen, att Västsahara sedan år 1963 förekom i förteckningen över icke självstyrande territorier i den mening som avses i artikel 73 i FN-stadgan men beaktade likväl inte följderna av Västsaharas folkrättsliga status vad gäller icke-tillämpligheten av associeringsavtalet på det territoriet.

94 Vidare följer det av den sedvanerättsliga regel som kodifierats i artikel 29 i Wienkonventionen att en traktat är bindande för varje part med avseende på hela ”dess territorium” såvida ingen annan avsikt framgår av traktaten eller har fastställts på annat sätt.

95 Det följer således av denna regel, sedd i sammanhanget av tolkningen av artikel 94 i associeringsavtalet, att en stat, enligt den sedvanliga betydelse som ska ges ordet ”territorium” i förening med det possessiva pronomenet ”dess”, som huvudregel är bunden av ett fördrag med avseende på det geografiska område över vilket staten fullt ut utövar de befogenheter som enligt folkrätten tillkommer suveräna stater, med undantag av varje annat territorium, såsom ett territorium som eventuellt endast befinner sig under statens jurisdiktion eller omfattas av dess internationella ansvar.

96 Såsom kommissionen helt riktigt har gjort gällande framgår det i detta avseende av internationell praxis att det uttryckligen föreskrivs i en traktat när denna är ämnad att tillämpas inte endast på en stats territorium utan även utanför detta. Detta gäller oavsett om det rör sig om ett territorium som befinner sig under denna stats ”jurisdiktion”, såsom anges i artikel 2.1 i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som ingicks i New York den 10 december 1984, eller om ett territorium ”för vilk[ets] internationella förbindelse [nämnda stat] svarar”, såsom anges i artikel 56.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950.

97 Den sedvanerättsliga regel som kodifierats i artikel 29 i Wienkonventionen utgjorde således också a priori hinder för att anse att Västsahara omfattas av associeringsavtalet territoriella tillämpningsområde.

98 Det följer emellertid även av denna sedvanerättsliga regel att en traktat, genom undantag från den huvudregel som angetts i punkt 94 ovan, kan vara bindande för en stat med avseende på ett annat territorium om en sådan avsikt framgår av traktaten eller har fastställts på annat sätt.

99 I förevarande fall gjorde tribunalen fel genom att, såsom det har angetts i punkt 85 ovan, presumera att den omständigheten att rådet och kommissionen hade kännedom om Konungariket Marockos ståndpunkt att associeringsavtalet kunde tillämpas på Västsahara innebar att dessa institutioner underförstått hade godtagit denna ståndpunkt.

100 Det ska slutligen understrykas att den allmänna folkrättsliga principen om traktaters relativa verkan, som kommer till särskilt uttryck i regeln i artikel 34 i Wienkonventionen, innebär att traktater varken ska missgynna eller gynna tredje part utan dennes samtycke (se dom av den 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punkterna 44 och 52).

101 Såsom det har angetts i punkt 75 ovan slog tribunalen fast, i punkterna 95–97 i den överklagade domen, att den principen inte var relevant vid prövningen av målet, till skillnad från vad domstolen funnit i domen av den 25 februari 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), på grund av att de särskilda omständigheterna i det mål som tribunalen hade att avgöra skiljde sig från omständigheterna i det sistnämnda målet.

102 I synnerhet angav tribunalen, i punkterna 96 och 97 i den överklagade domen, att unionen inte hade ingått något annat associeringsavtal avseende varor med ursprung i Västsahara än det avtal som gällde mellan unionen och Konungariket Marocko. I målet Brita, i vilket dom meddelades den 25 februari 2010 (C-386/08, EU:C:2010:91), hade unionen däremot inte endast ingått ett associeringsavtal med staten Israel utan även med Palestinska befrielseorganisationen (PLO), vilken uppträder i den palestinska myndigheten på Västbankens och Gazas namn och för den myndighetens räkning.

103 I motsats till vad tribunalen fann borde emellertid principen om traktaters relativa verkan beaktats vid denna tolkning, eftersom en tillämpning av associeringsavtalet, vilket ingåtts mellan unionen och Konungariket Marocko, på Västsahara skulle ha medfört att avtalet påverkade en ”tredje part”.

104 I det rådgivande yttrande som tribunalen själv hänvisade till i punkt 8 i den överklagade domen angav Internationella domstolen dels att Västsahara ”inte var ingenmansland (*terra nullius*) vid tidpunkten för [Konungariket] Spaniens kolonisering”, dels att de uppgifter och upplysningar som kommit till domstolens kännedom inte ”styrk[te] att det fanns några territoriella suveränitetsband” mellan Västsaharas territorium, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan.

105 Såsom det har angetts i punkterna 90 och 91 ovan framhöll Internationella domstolen i det avseendet, i sitt rådgivande yttrande om Västsahara, att områdets befolkning enligt den allmänna folkrätten hade rätt till självbestämmande medan FN:s generalförsamling, såsom tribunalen angav i punkt 14 i den

överklagade domen och såsom kommissionen har påpekat vid domstolen, rekommenderade i punkt 7 i resolution 34/37, om Västsaharafrågan (punkt 35 ovan) att Polisario som ”företrädare för Västsaharas folk fullt ut [skulle] delta i alla försök att finna en rättvis, varaktig och slutgiltig politisk lösning på Västsaharafrågan”.

106 Mot bakgrund av dessa omständigheter ska Västsaharas folk anses utgöra ”tredje part” i den mening som följer av principen om traktaters relativa verkan, i likhet med vad generaladvokaten har angett i punkt 105 i sitt förslag till avgörande. Om Västsaharas territorium innefattas i associeringsavtalets tillämpningsområde kan det territoriet, i dess egenskap av tredje part, påverkas av avtalets genomförande utan att det är nödvändigt att fastställa huruvida avtalet kan missgynna eller tvärtom gynna territoriet. En sådan tredje part måste nämligen i båda fallen samtycka till avtalets genomförande. I förevarande fall framgår det emellertid inte av den överklagade domen att Västsaharas folk har uttryckt ett sådant samtycke.

107 Att anse att Västsaharas territorium omfattas av tillämpningsområdet för associeringsavtalet strider under dessa omständigheter mot den folkrättsliga principen om traktaters relativa verkan, vilken gäller i förhållandet mellan unionen och Konungariket Marocko.

108 Mot bakgrund av det ovan anförda har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkterna 101 och 103 i den överklagade domen finna att det skulle anses att unionen och Konungariket Marocko underförstått varit överens om att uttrycket ”[Konungariket] Marockos territorium” i artikel 94 i associeringsavtalet skulle tolkas så, att det även inbegrep Västsaharas territorium.

109 Vad vidare gäller punkt 102 i den överklagade domen fann tribunalen att om rådet och kommissionen hade velat invända mot att liberaliseringsavtalet tillämpades på Västsaharas territorium, skulle de ha kunnat begära att en klausul som uteslöt en sådan tillämpning infördes i avtalet. Enligt tribunalen visade emellertid deras ”underlåtenhet” på den punkten att de underförstått accepterade att liberaliseringsavtalet, i likhet med associeringsavtalet, var tillämpligt på nämnda territorium.

110 I det avseendet innebär artikel 30.2 i Wienkonventionen en kodifiering av regeln att när en traktat anger att den gäller med förbehåll för, eller att den icke ska anses oförenlig med, en tidigare eller senare traktat, ska denna andra traktats bestämmelser ha företräde.

111 Såsom framgår av punkterna 18, 20 och 21 i den överklagade domen är liberaliseringsavtalet ett avtal som är avsett att ändra ett tidigare avtal mellan unionen och Konungariket Marocko, det vill säga associeringsavtalet. Ändringarna avser närmare bestämt det tidigare avtalets bestämmelser om liberalisering av handeln med jordbruksprodukter och fiskeriprodukter. Enligt vad som framgår av samma punkter i den överklagade domen ändrades för detta ändamål fyra av associeringsavtalets 96 artiklar genom liberaliseringsavtalet, dock inte artikel 94. Dessutom ersattes tre av de fem protokoll som åtföljde associeringsavtalet. Dessa ändringar är uttömmande, vilket bekräftas av skriftväxlingen mellan unionen och Konungariket Marocko genom vilken liberaliseringsavtalet ingicks.

112 Härav följer att associeringsavtalet och liberaliseringsavtalet utgör successiva traktater mellan samma parter och att det ska anses att liberaliseringsavtalet, i egenskap av senare traktat rörande vissa bestämda och begränsade aspekter av en fråga som i stor utsträckning redan regleras i ett tidigare avtal, gäller med förbehåll för det tidigare avtalet.

113 Med beaktande av detta särskilda samband, vilket inte har bestritts vid domstolen, ska det i enlighet med den kodifierade regeln i artikel 30.2 i Wienkonventionen anses att de bestämmelser i associeringsavtalet som inte uttryckligen har ändrats genom liberaliseringsavtalet ska ha företräde vid tillämpningen av det sistnämnda avtalet, i syfte att förhindra att avtalen är oförenliga i något avseende.

114 Av detta följer att liberaliseringsavtalet, vid tidpunkten för dess ingående, inte kunde tolkas så, att det i territoriellt hänseende även omfattade Västsaharas territorium, och det var således inte nödvändigt att genom en bestämmelse i avtalet uttryckligen undanta det territoriet från avtalets tillämpningsområde.

115 Tribunalen gjorde sig följaktligen skyldig till felaktig rättstillämpning genom att finna att det skulle anses att rådet och kommissionen hade accepterat att associeringsavtalet och liberaliseringsavtalet tillämpades på Västsahara på grund av att de inte hade sett till att det infördes en klausul i det sistnämnda avtalet som uteslöt en sådan tillämpning.

116 Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde tribunalen fel när den i punkt 103 i den överklagade domen slog fast att liberaliseringsavtalet skulle tolkas så, att det var tillämpligt på Västsaharas territorium, närmare bestämt på den delen av detta territorium som kontrolleras av Marocko. En sådan tolkning hade nämligen inte stöd vare sig i associeringsavtalets eller i liberaliseringsavtalets lydelse och kan inte heller motiveras med hänsyn till de omständigheter i samband med de båda avtalens ingående som nämndes i punkterna 101 och 102 i den överklagade domen.

117 Denna bedömning påverkas inte av den analys som tribunalen gjorde i punkt 99 i den överklagade domen på grundval av de omständigheter som nämndes i punkterna 77–87 i samma dom.

118 Av tribunalens konstateranden och bedömning i nämnda punkter framgår att rådet och kommissionen i samband med ingåendet av liberaliseringsavtalet var medvetna om att marockanska myndigheter sedan många år tillämpade associeringsavtalets bestämmelser på Västsahara. Nämnda institutioner motsatte sig inte heller vid något tillfälle att så skedde, och kommissionen samarbetade därvid i viss utsträckning. Såsom rådet och kommissionen har angett i sina inlagor och vid förhandlingen tillämpas de förmånstullsatser som infördes genom associeringsavtalet och ändrades genom liberaliseringsavtalet i vissa fall ”de facto” på produkter med ursprung i Västsahara sedan det sistnämnda avtalet ingicks.

119 Det framgår för övrigt av punkt 102 i den överklagade domen att tribunalen ansåg att det, med hänsyn till denna praxis som gällt efter det att associeringsavtalet ingicks, var motiverat att tolka det avtalet och liberaliseringsavtalet på så sätt att Västsaharas territorium omfattades av avtalens tillämpningsområde.

120 I detta avseende ska det understrykas att enligt artikel 31.3 b i Wienkonventionen ska vid tolkningen av en traktat, utöver det sammanhang i vilket traktaten ingår, hänsyn tas till efterföljande praxis vid traktatens tillämpning, som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tolkning.

121 Såsom framgår av punkterna 77, 83 och 87 i den överklagade domen hade rådet och kommissionen samt även Polisario framhållit att förmånstullsatserna enligt associeringsavtalet och liberaliseringsavtalet förvisso tillämpades på produkter med ursprung i Västsahara men att det därvid rörde sig om en ”de facto”-tillämpning.

122 I motsats till vad som föreskrivs i artikel 31.3 b i Wienkonventionen har tribunalen inte sökt få klarhet i huruvida denna tillämpning, i vissa fall, skulle anses innebära att det förelåg enighet mellan parterna om att ändra tolkningen av artikel 94 i associeringsavtalet.

123 En påstådd avsikt från unionens sida, vilken kommit till uttryck i efterföljande praxis, att anse att associeringsavtalet och liberaliseringsavtalet framdeles var rättsligt tillämpliga på Västsaharas territorium skulle dessutom, såsom kommissionen har framhållit, med nödvändighet ha inneburit ett medgivande av att unionen avsåg att genomföra dessa avtal på ett sätt som stred mot principerna om självbestämmande och om traktaters relativa verkan trots att unionen vid upprepade tillfällen betonade att dessa principer måste upprätthållas.

124 Ett genomförande av avtalen på det sättet skulle med nödvändighet strida mot principen om att traktater ska fullgöras ärligt, vilken likväl utgör en tvingande allmän folkrättslig princip som är tillämplig på folkrättsliga subjekt som är parter i ett internationellt avtal (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, punkt 49, och dom av den 23 januari 2014, Manzi och Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, punkt 38).

125 Följaktligen utgjorde det likaså felaktig rättstillämpning när tribunalen fann att den efterföljande praxis som nämndes i punkterna 99 och 102 i den överklagade domen motiverade att nämnda avtal tolkades så, att de var rättsligt tillämpliga på Västsaharas territorium.

126 Tribunalen gjorde således fel när den slog fast att liberaliseringsavtalet skulle tolkas så, att det var rättsligt tillämpligt på Västsaharas territorium och därefter utgick från den slutsatsen vid sin bedömning av huruvida Polisario hade talerätt, såsom det har angetts i punkterna 43, 44 och 74 ovan. Överklagandet ska följaktligen bifallas och det är därvid inte nödvändigt att för fullständighetens skull pröva de övriga grunder och argument som rådet och kommissionen har åberopat.

127 Följaktligen ska den överklagade domen upphävas.

Prövning av talan

128 Det följer av artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att om överklagandet är välgrundat ska domstolen upphäva tribunalens avgörande och kan då antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

129 I förevarande fall ska domstolen slutligt avgöra målet, vilket är färdigt för avgörande.

130 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF finns två fall i vilka en fysisk eller juridisk person har rätt att väcka talan mot en akt som riktar sig mot någon annan än personen i fråga, nämligen om akten berör personen i fråga direkt och personligen eller, om personen berörs direkt av akten och denna inte medför genomförandeåtgärder.

131 I förevarande fall grundar Polisario sin argumentation till styrkande av att organisationen har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet på påståendet att liberaliseringsavtalet, vars ingående godkändes genom det omtvistade beslutet, i praktiken tillämpas i vissa fall på Västsahara trots att det området inte är en del av Konungariket Marockos territorium.

132 Av de skäl som redovisats i punkterna 83–125 ovan följer emellertid att liberaliseringsavtalet, i enlighet med de relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga på förbindelserna mellan unionen och Konungariket Marocko, ska tolkas så, att det inte är tillämpligt på Västsaharas territorium.

133 Följaktligen finner domstolen, under alla omständigheter, att det inte kan anses att Polisario, mot bakgrund av de argument som organisationen anfört, har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga argument som rådet och kommissionen har anfört till stöd för sitt bestridande av att talan kan tas upp till prövning.

134 Följaktligen ska talan avvisas.

Rättegångskostnader

135 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt.

136 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i samma regler ska gälla i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

137 Rådet har yrkat att Polisario ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Polisario har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

138 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.

139 Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Portugal samt kommissionen, vilken var intervenient i första instans, ska bära sina rättegångskostnader.

140 Slutligen föreskrivs i artikel 140.3 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, att domstolen får besluta att även andra intervenienter än medlemsstater eller en institution ska bära sina rättegångskostnader.

141 Domstolen beslutar att Comader ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 10 december 2015, Front Polisario/rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), upphävs.

2) Den talan som väckts av Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) avvisas.

3) Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska unionens råds rättegångskostnader.

4) Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Portugal samt Europeiska kommissionen och Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter