Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

4. Oktober 2024*

[Text berichtigt mit Beschluss vom 15. Januar 2025]

„Rechtsmittel – Auswärtiges Handeln – Internationale Übereinkünfte – Partnerschaftliches Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko über nachhaltige Fischerei – Beschluss über den Abschluss dieses Abkommens und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls – Geltend gemachte Verstöße gegen das Völkerrecht wegen der Anwendbarkeit des Abkommens auf die an die Westsahara angrenzenden Gewässer – Nichtigkeitsklage – Zulässigkeit – Parteifähigkeit – Klagebefugnis – Voraussetzung, wonach ein Kläger in bestimmten Fällen von der streitigen Maßnahme unmittelbar und individuell betroffen sein muss – Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen – Grundsatz der Selbstbestimmung – Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung – Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen – Ermessen des Rates der Europäischen Union – Völkergewohnheitsrecht – Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts – Zustimmung des Volkes eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung, das Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist, als eines an einer internationalen Übereinkunft nicht beteiligten Dritten“

In den verbundenen Rechtssachen C-778/21 P und C-798/21 P

betreffend zwei Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 14. Dezember 2021,

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch A. Bouquet, F. Castillo de la Torre und A. Stobiecka-Kuik als Bevollmächtigte, dann durch A. Bouquet, D. Calleja Crespo und A. Stobiecka-Kuik als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-778/21 P,

andere Parteien des Verfahrens:

Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario), vertreten durch G. Devers, Avocat,

Kläger im ersten Rechtszug,

Rat der Europäischen Union,

Beklagter im ersten Rechtszug,

* Verfahrenssprache: Französisch.

Königreich Spanien, vertreten durch A. Gavela Llopis als Bevollmächtigte,

Französische Republik, zunächst vertreten durch J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères und T. Stéhelin als Bevollmächtigte, dann durch G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin und B. Travard als Bevollmächtigte,

Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud,

vertreten durch N. Angelet, G. Forwood und A. Hublet, Avocats, sowie N. Forwood, BL,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

und

Rat der Europäischen Union, zunächst vertreten durch F. Naert und V. Piessevaux als Bevollmächtigte, dann durch F. Naert, A. Nowak-Salles und V. Piessevaux als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführer in der Rechtssache C-798/21 P,

unterstützt durch

Königreich Belgien, zunächst vertreten durch J.-C. Halleux, C. Pochet und M. Van Regemorter als Bevollmächtigte, dann durch C. Pochet und M. Van Regemorter als Bevollmächtigte,

Ungarn, vertreten durch M. Z. Fehér und K. Szíjjártó als Bevollmächtigte,

Portugiesische Republik, vertreten durch P. Barros da Costa und A. Pimenta als Bevollmächtigte,

Slowakische Republik, zunächst vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte, dann durch S. Ondrášiková als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Parteien des Verfahrens:

Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario), vertreten durch G. Devers, Avocat,

Kläger im ersten Rechtszug,

Königreich Spanien, vertreten durch A. Gavela Llopis als Bevollmächtigte,

Französische Republik, zunächst vertreten durch J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères und T. Stéhelin als Bevollmächtigte, dann durch G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin und B. Travard als Bevollmächtigte,

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch A. Bouquet, F. Castillo de la Torre und A. Stobiecka-Kuik als Bevollmächtigte, dann durch A. Bouquet, D. Calleja Crespo und A. Stobiecka-Kuik als Bevollmächtigte,

Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud,

vertreten durch N. Angelet, G. Forwood und A. Hublet, Avocats, sowie N. Forwood, BL,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten L. Bay Larsen, der Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan und Z. Csehi, der Kammerpräsidentin O. Spineanu-Matei, der Richter S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin und N. Jääskinen (Berichterstatter), der Richterin M. L. Arastey Sahún und des Richters M. Gavalec,

Generalanwältin: T. Ćapeta,

Kanzler: C. Di Bella, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 23. und 24. Oktober 2023,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 21. März 2024

folgendes

Urteil

1 Mit ihren jeweiligen Rechtsmitteln begehren die Europäische Kommission (Rechtssache C-778/21 P) und der Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-798/21 P) die teilweise Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-344/19 und T-356/19, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2021:640), mit dem das Gericht den Beschluss (EU) 2019/441 des Rates vom 4. März 2019 über den Abschluss des partnerschaftlichen Abkommens über nachhaltige Fischerei zwischen der Europäischen

Union und dem Königreich Marokko, des dazugehörigen Durchführungsprotokolls und des Briefwechsels zu dem Abkommen (ABl. 2019, L 77, S. 4, im Folgenden: streitiger Beschluss) für nichtig erklärt hat.

2 In der Rechtssache C-798/21 P beantragt der Rat ferner, hilfsweise, die Wirkungen des streitigen Beschlusses für einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Tag der Verkündung des zu erlassenden Urteils aufrechtzuerhalten.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

Charta der Vereinten Nationen

3 In Art. 1 der am 26. Juni 1945 in San Francisco unterzeichneten Charta der Vereinten Nationen (im Folgenden: Charta der Vereinten Nationen) heißt es:

„Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

…

2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;

…“

4 Kapitel XI („Erklärung über Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung“) der Charta der Vereinten Nationen enthält ihren Art. 73, der bestimmt:

„Mitglieder der Vereinten Nationen, welche die Verantwortung für die Verwaltung von Hoheitsgebieten haben oder übernehmen, deren Völker noch nicht die volle Selbstregierung erreicht haben, bekennen sich zu dem Grundsatz, dass die Interessen der Einwohner dieser Hoheitsgebiete Vorrang haben; sie übernehmen als heiligen Auftrag die Verpflichtung, im Rahmen des durch diese Charta errichteten Systems des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit das Wohl dieser Einwohner aufs Äußerste zu fördern …

…“

Wiener Übereinkommen

5 Im letzten Absatz der Präambel des am 23. Mai 1969 in Wien geschlossenen Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (*United Nations Treaty Series*, Bd. 1155, S. 331, im Folgenden: Wiener Übereinkommen) bekräftigen die Vertragsstaaten des Übereinkommens den Grundsatz, dass „die Sätze des Völkergewohnheitsrechts weiterhin für Fragen gelten, die in diesem Übereinkommen nicht geregelt sind“.

6 In Art. 3 („Nicht in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallende internationale Übereinkünfte“) des Wiener Übereinkommens heißt es:

„Der Umstand, dass dieses Übereinkommen weder auf die zwischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten oder zwischen solchen anderen Völkerrechtssubjekten geschlossenen internationalen Übereinkünfte noch auf nicht schriftliche internationale Übereinkünfte Anwendung findet, berührt nicht

…

b) die Anwendung einer der in diesem Übereinkommen niedergelegten Regeln auf sie, denen sie auch unabhängig von diesem Übereinkommen auf Grund des Völkerrechts unterworfen wären;

…“

7 Art. 29 („Räumlicher Geltungsbereich von Verträgen“) des Wiener Übereinkommens lautet:

„Sofern keine abweichende Absicht aus dem Vertrag hervorgeht oder anderweitig festgestellt ist, bindet ein Vertrag jede Vertragspartei hinsichtlich ihres gesamten Hoheitsgebiets.“

8 Art. 34 („Allgemeine Regel betreffend Drittstaaten“) des Wiener Übereinkommens bestimmt:

„Ein Vertrag begründet für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte.“

9 Art. 35 („Verträge zu Lasten von Drittstaaten“) des Wiener Übereinkommens lautet:

„Ein Drittstaat wird durch eine Vertragsbestimmung verpflichtet, wenn die Vertragsparteien beabsichtigen, durch die Vertragsbestimmung eine Verpflichtung zu begründen, und der Drittstaat diese Verpflichtung ausdrücklich in Schriftform annimmt.“

10 Art. 36 („Verträge zugunsten von Drittstaaten“) des Wiener Übereinkommens bestimmt:

„(1) Ein Drittstaat wird durch eine Vertragsbestimmung berechtigt, wenn die Vertragsparteien beabsichtigen, durch die Vertragsbestimmung dem Drittstaat oder einer Staatengruppe, zu der er gehört, oder allen Staaten ein Recht einzuräumen, und der Drittstaat dem zustimmt. Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht, wird die Zustimmung vermutet, solange nicht das Gegenteil erkennbar wird.

(2) Ein Staat, der ein Recht nach Absatz 1 ausübt, hat die hierfür in dem Vertrag niedergelegten oder im Einklang mit ihm aufgestellten Bedingungen einzuhalten.“

Resolution III der Schlussakte der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen

11 Die Resolution III der Schlussakte der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vom 30. April 1982 sieht vor, dass „im Fall eines Gebiets, dessen Bevölkerung nicht die volle Unabhängigkeit oder ein anderes von den Vereinten Nationen anerkanntes Autonomiestatut erlangt hat, oder im Fall eines Gebiets unter kolonialer Herrschaft die Vorschriften des [am 10. Dezember 1982 in Montego Bay geschlossenen Seerechtsübereinkommens der Vereinten

Nationen (im Folgenden: Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen)] über Rechte oder Interessen … zugunsten der Bevölkerung dieses Gebiets angewendet [werden], um deren Wohlstand und Entwicklung zu fördern“.

Assoziierungsabkommen

12 Am 1. März 2000 trat das am 26. Februar 1996 in Brüssel unterzeichnete Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (ABl. 2000, L 70, S. 2, im Folgenden: Assoziierungsabkommen) in Kraft.

13 Art. 1 Abs. 1 des Assoziierungsabkommens lautet:

„Zwischen der [Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl] und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Marokko andererseits wird eine Assoziation gegründet.“

14 Art. 94 des Assoziierungsabkommens lautet:

„Dieses Abkommen gilt für die Gebiete, in denen der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl angewendet werden, und nach Maßgabe jener Verträge einerseits sowie für das Gebiet des Königreichs Marokko andererseits.“

Fischereiabkommen von 2006

15 Am 22. Mai 2006 erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 764/2006 über den Abschluss des partnerschaftlichen Fischereiabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Marokko (ABl. 2006, L 141, S. 1). Art. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Das partnerschaftliche Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Marokko wird im Namen der Gemeinschaft genehmigt.“

16 Mit dem partnerschaftlichen Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Marokko (ABl. 2006, L 141, S. 4, im Folgenden: Fischereiabkommen von 2006) soll nach seiner Präambel und seinen Art. 1 und 3 die u. a. im Rahmen des Assoziierungsabkommens begründete Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Marokko in der Fischerei durch die Förderung einer verantwortungsvollen Fischerei in den marokkanischen Fischereizonen und die wirksame Umsetzung der marokkanischen Fischereipolitik vertieft werden.

17 Art. 11 des Fischereiabkommens von 2006 sieht vor, dass es hinsichtlich des Königreichs Marokko „für das Gebiet Marokkos und die Gewässer unter der Gerichtsbarkeit Marokkos“ gilt.

18 Gemäß Art. 2 Buchst. a des Fischereiabkommens von 2006 bezeichnet der Ausdruck „marokkanische Fischereizone“ im Sinne dieses Abkommens, des ihm beigefügten Protokolls sowie seines Anhangs „die Gewässer unter der Hoheit oder der Gerichtsbarkeit Marokkos“.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

19 Für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens kann die u. a. in den Rn. 1 bis 72 des angefochtenen Urteils dargestellte Vorgeschichte des Rechtsstreits wie folgt zusammengefasst werden.

Internationaler Kontext

20 Die Westsahara ist ein Gebiet im Nordwesten des afrikanischen Kontinents; sie wurde Ende des 19. Jahrhunderts vom Königreich Spanien kolonisiert und später eine spanische Provinz. Im Jahr 1963 nahm die Organisation der Vereinten Nationen sie als ein vom Königreich Spanien verwaltetes Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung im Sinne von Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen in die „Vorläufige Liste der Gebiete, auf die die Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker [(Resolution 1514 [XV] der Generalversammlung der Vereinten Nationen)] anwendbar ist“, auf. Sie ist bis heute in der Liste der Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung verzeichnet, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen auf der Grundlage der ihm gemäß Art. 73 Buchst. e ihrer Charta übermittelten Informationen erstellt hat.

21 Am 20. Dezember 1966 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer 1 500. Plenarsitzung die Resolution 2229 (XXI) zur Frage der Gebiete Ifni und Spanisch-Sahara, in der sie das „unveräußerliche Recht de[s] [Volkes] … von Spanisch-Sahara auf Selbstbestimmung gemäß der Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung [der Vereinten Nationen]“ bekräftigte und das Königreich Spanien als Verwaltungsmacht aufforderte, „so bald wie möglich … die Modalitäten für die Organisation eines Referendums festzulegen, das unter der Aufsicht der Organisation der Vereinten Nationen durchgeführt wird, damit die einheimische Bevölkerung dieses Gebiets ihr Recht auf Selbstbestimmung frei ausüben kann“.

22 Am 24. Oktober 1970 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer 1 883. Plenarsitzung die Resolution 2625 (XXV), mit der sie die „Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen“ billigte, deren Wortlaut der Resolution als Anlage beigefügt ist. Diese Erklärung „verkündet feierlich“ insbesondere den „Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker“.

23 Der Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) ist eine am 10. Mai 1973 in der Westsahara gegründete Organisation. Gemäß Art. 1 seiner Satzung versteht er sich als „nationale Befreiungsbewegung“, deren Mitglieder „für die völlige Unabhängigkeit und die Wiedererlangung der Souveränität des sahrauischen Volkes über das gesamte Gebiet der Demokratischen Arabischen Republik Sahara kämpfen“.

24 Am 20. August 1974 übersandte das Königreich Spanien dem Generalsekretär der Vereinten Nationen ein Schreiben mit der Ankündigung, dass es beabsichtige, unter der Aufsicht der Vereinten Nationen ein Referendum zu organisieren, damit das Volk der Westsahara sein Recht auf Selbstbestimmung ausüben könne.

25 Am 16. Oktober 1975 erstattete der Internationale Gerichtshof (IGH) in seiner Eigenschaft als Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen im Anschluss an ein von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Arbeiten zur Entkolonialisierung

der Westsahara an ihn gerichtetes Ersuchen ein Gutachten zur Westsahara (ICJ Reports 1975, S. 12, im Folgenden: Westsahara-Gutachten). In Rn. 162 dieses Gutachtens kommt der IGH zu folgendem Ergebnis:

„Nach den dem [IGH] vorgelegten Unterlagen und den ihm erteilten Auskünften bestanden während der spanischen Kolonialherrschaft zwischen dem Sultan von Marokko und bestimmten im Gebiet der Westsahara lebenden Stämmen Rechtsbeziehungen in Form von Treueverhältnissen, gab es auch Rechte, u. a. bestimmte Rechte an Grund und Boden, die Rechtsbeziehungen zwischen der mauretanischen Einheit, so wie der [IGH] sie versteht, und dem Gebiet der Westsahara begründeten, bestand zwischen dem Gebiet der Westsahara und dem Königreich von Marokko bzw. der mauretanischen Einheit aber kein Verhältnis einer territorialen Souveränität. Der [IGH] hat also nicht das Vorliegen von Rechtsbeziehungen festgestellt, die geeignet wären, die Anwendung der Resolution 1514 (XV) [der Generalversammlung der Vereinten Nationen] auf die Entkolonialisierung der Westsahara, insbesondere die Anwendung des Grundsatzes der Selbstbestimmung auf der Basis eines frei und unverfälscht geäußerten Willens der Bevölkerung des Gebiets zu ändern. …“

26 In Rn. 163 des Westsahara-Gutachtens führte der IGH insbesondere aus:

„[Der IGH ist der Auffassung], hinsichtlich der Frage I …, dass die Westsahara (Rio de Oro und Sakiet El Hamra) zum Zeitpunkt der Kolonisierung durch Spanien kein Niemandsland (*terra nullius*) war; hinsichtlich der Frage II …, dass das Gebiet zum Königreich Marokko Rechtsbeziehungen hatte, die die in Rn. 162 des vorliegenden Gutachtens genannten Merkmale aufwiesen, [und] dass das Gebiet zur mauretanischen Einheit Rechtsbeziehungen hatte, die die in Rn. 162 des vorliegenden Gutachtens genannten Merkmale aufwiesen.“

27 In einer am Tag der Veröffentlichung des Westsahara-Gutachtens gehaltenen Rede erklärte der König von Marokko, dass „alle Welt … anerkannt [hat], dass die [Westsahara] [zum Königreich Marokko] gehört“, und es „[seine] Sache [ist], dieses Gebiet friedlich zurückzuerlangen“; er rief deshalb zu einem Marsch auf.

28 Am 6. November 1975 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in seiner 1 854. Sitzung die Resolution 380 (1975) zur Westsahara, in der er „mit Bedauern zur Kenntnis [nahm], dass es zu dem … angekündigten Marsch gekommen ist“, und „[das Königreich] Marokko auf[forderte], alle Teilnehmer des Marsches unverzüglich aus dem Gebiet der Westsahara zurückzuziehen“.

29 Am 26. Februar 1976 setzte das Königreich Spanien den Generalsekretär der Vereinten Nationen davon in Kenntnis, dass es ab diesem Tag seine Präsenz in der Westsahara beenden werde und sich nicht mehr als international verantwortlich für die Verwaltung dieses Gebiets betrachte.

30 In der Zwischenzeit war in dieser Region ein bewaffneter Konflikt zwischen dem Königreich Marokko, der Islamischen Republik Mauretanien und dem Front Polisario ausgebrochen. In diesem Kontext floh ein Teil der Bevölkerung der Westsahara, mehrheitlich Angehörige des sahrauischen Volkes, aus der Westsahara und fand Zuflucht in Lagern auf algerischem Hoheitsgebiet, nahe der Grenze zur Westsahara.

31 Einen Tag, nachdem das Königreich Spanien die Westsahara verlassen hatte, kündigte der Front Polisario die Errichtung der Demokratischen Arabischen Republik Sahara (DARS) an. Bislang hat weder die Europäische Union noch einer ihrer Mitgliedstaaten die DARS anerkannt.

32 Am 14. April 1976 schloss das Königreich Marokko mit der Islamischen Republik Mauretanien einen Vertrag über die Aufteilung des Gebiets der Westsahara und annektierte den ihm durch den Vertrag zuerkannten Teil dieses Gebiets. Die Islamische Republik Mauretanien schloss am 10. August 1979 mit dem Front Polisario einen Friedensvertrag, in dem sie hinsichtlich der Westsahara auf jegliche Gebietsansprüche verzichtete. Im Anschluss daran übernahm das Königreich Marokko die Kontrolle über das von den mauretanischen Kräften geräumte Gebiet.

33 Am 21. November 1979 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer 75. Plenarsitzung die Resolution 34/37 über die Frage der Westsahara, in der sie „das unveräußerliche Recht des Volkes der Westsahara auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit gemäß der [Charta der Vereinten Nationen] … sowie der Ziele [ihrer] Resolution 1514 (XV) [bekräftigte]“, „die Verschärfung der Lage, die durch die anhaltende Besetzung der Westsahara durch Marokko … entstanden ist[, zutiefst bedauerte]“, „Marokko eindringlich [bat], sich an den Friedensbemühungen zu beteiligen und die Besetzung des Gebiets der Westsahara zu beenden“, und „zu diesem Zweck [empfahl], dass [der Front Polisario] als Vertreter des Volkes der Westsahara ohne Einschränkungen an allen Bemühungen um eine gerechte, dauerhafte und endgültige politische Lösung der Frage der Westsahara gemäß den Resolutionen und Erklärungen der Organisation der Vereinten Nationen … mitwirken sollte“. Auf diese Resolution folgte die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer 56. Plenarsitzung am 11. November 1980 verabschiedete Resolution 35/19, in deren Punkt 10 die Generalversammlung „Marokko und den Front Polisario als den Vertreter des Volkes der Westsahara eindringlich auf[forderte], direkte Verhandlungen aufzunehmen, um zu einer endgültigen Regelung der Frage der Westsahara zu gelangen“.

34 Der Konflikt zwischen dem Königreich Marokko und dem Front Polisario dauerte an, bis die Parteien am 30. August 1988 den u. a. vom Generalsekretär der Vereinten Nationen unterbreiteten Vorschlägen für die Konfliktbeilegung, die insbesondere einen Waffenstillstand und die Organisation eines Referendums über die Selbstbestimmung unter der Aufsicht der Vereinten Nationen vorsahen, grundsätzlich zustimmten. Mangels einer politischen Lösung flammten die Feindseligkeiten jedoch im Jahr 2020 wieder auf.

35 Um u. a. den Waffenstillstand zu überwachen und zur Organisation des Referendums beizutragen, richtete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im April 1991 die Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in der Westsahara (Minurso) ein, deren Mandat jährlich verlängert wird und bis heute fortbesteht. In Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen wurde regelmäßig bekräftigt, dass jede politische Lösung „die Selbstbestimmung des Volkes [der] Westsahara im Rahmen von Regelungen …, die mit den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen im Einklang stehen“, ermöglichen muss (vgl. zuletzt Resolution 2703 [2023] des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 30. Oktober 2023, Nr. 4).

36 Am 6. Dezember 1995 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer 82. Plenarsitzung die Resolution 50/33 („Aktivitäten ausländischer wirtschaftlicher und sonstiger Interessen, welche die Verwirklichung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker in unter Kolonialherrschaft stehenden Gebieten behindern“), in der es u. a. heißt: „Die Generalversammlung … bekräftigt das unveräußerliche Recht der Völker der Kolonialgebiete und der Gebiete ohne Selbstregierung auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit und auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen ihrer Gebiete sowie ihr Recht, über diese Ressourcen zu ihrem eigenen Wohl zu verfügen“, „bestätigt den Wert ausländischer Wirtschaftsinvestitionen, die in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung der Gebiete ohne Selbstregierung und entsprechend ihren Wünschen mit dem Ziel erfolgen, einen wertvollen

Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung dieser Gebiete zu leisten“, „erklärt erneut, dass die in Verletzung der einschlägigen Resolutionen der Organisation der Vereinten Nationen erfolgende missbräuchliche Ausbeutung und Plünderung der Meeres- und der sonstigen natürlichen Ressourcen der Kolonialgebiete und Gebiete ohne Selbstregierung durch ausländische Wirtschaftsinteressen eine Bedrohung der Unversehrtheit und des Wohlstands dieser Gebiete darstellt“, und „bittet alle Regierungen und Organisationen des Systems der Vereinten Nationen, sicherzustellen, dass die ständige Souveränität der Völker der Kolonialgebiete und der Gebiete ohne Selbstregierung über ihre natürlichen Ressourcen voll respektiert und geschützt wird“.

37 Bislang hat noch kein solches Referendum stattgefunden, und das Königreich Marokko kontrolliert den größten Teil des Gebiets der Westsahara, den ein von seiner Armee errichteter und überwachter Sandwall von dem übrigen Teil trennt, der vom Front Polisario kontrolliert wird.

Assoziierungsabkommen, Liberalisierungsabkommen und die verschiedenen zwischen der Union und dem Königreich Marokko geschlossenen Fischereiabkommen sowie ihre rechtlichen Folgen

38 Im Rahmen des Assoziierungsabkommens wurde am 13. Dezember 2010 in Brüssel das Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko mit Maßnahmen zur gegenseitigen Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen, Fisch und Fischereierzeugnissen, zur Ersetzung der Protokolle Nrn. 1, 2 und 3 und ihrer Anhänge sowie zur Änderung des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (ABl. 2012, L 241, S. 4, im Folgenden: Liberalisierungsabkommen) unterzeichnet. Dieses Abkommen wurde durch den Beschluss 2012/497/EU des Rates vom 8. März 2012 (ABl. 2012, L 241, S. 2) im Namen der Union genehmigt.

39 Im Bereich der Fischerei übernahm die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1985 die Verantwortung für die bestehenden, vom Königreich Spanien und von der Portugiesischen Republik mit dem Königreich Marokko geschlossenen Fischereiabkommen für die Zeit ab ihrem Beitritt zur damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (vgl. Beschluss 87/442/EWG des Rates vom 13. August 1987 zum Abschluss des Abkommens in Form eines Briefwechsels über die Fischereiregelungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko mit einstweiliger Geltung in der Zeit vom 1. August bis 31. Dezember 1987 [ABl. 1987, L 232, S. 18] und Abkommen in Form eines Briefwechsels über die Fischereiregelung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko mit einstweiliger Geltung in der Zeit vom 1. August bis 31. Dezember 1987 [ABl. 1987, L 232, S. 19]).

40 In den Jahren 1988, 1992 und 2006 schloss die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ihre eigenen Fischereiabkommen mit dem Königreich Marokko, und zwar das Abkommen über die Fischereibeziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko (ABl. 1988, L 99, S. 49, im Folgenden: Abkommen von 1988), das Abkommen über die Fischereibeziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko (ABl. 1992, L 407, S. 3, im Folgenden: Abkommen von 1992) und das Fischereiabkommen von 2006.

41 Der Geltungsbereich dieser Abkommen erstreckte sich auf das „Gebiet Marokkos und die Gewässer unter der Gerichtsbarkeit Marokkos“, ohne die Grenze der einbezogenen Meeresgebiete im Einzelnen festzulegen (vgl. in diesem Sinne Art. 1 des Abkommens von 1988, Art. 1 des Abkommens von 1992 und Art. 11 des Fischereiabkommens von 2006).

42 Ein Schlüsselelement all dieser Abkommen war die Zahlung finanzieller Beiträge an das Königreich Marokko als teilweise Gegenleistung für die Erteilung von Lizenzen an Fischereifahrzeuge der Union durch die marokkanischen Behörden (vgl. in diesem Sinne Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 des Abkommens von 1988, Art. 2 Abs. 2 und Art. 7 des Abkommens von 1992 sowie die Art. 6 und 7 des Fischereiabkommens von 2006).

43 In gesonderten Protokollen, die jeweils für einen Zeitraum von vier Jahren galten und fester Bestandteil dieser Abkommen waren, wurden außerdem die Fangmöglichkeiten für Fischereifahrzeuge der Union, die Laufzeit und die Nutzungsbedingungen festgelegt (Art. 5 und 7 des Abkommens von 1988 und Protokoll Nr. 1 zur Festsetzung der von Marokko eingeräumten Fangmöglichkeiten und der von der Gemeinschaft gewährten Gegenleistung für den Zeitraum vom 1. März 1988 bis 29. Februar 1992 [ABl. 1988, L 99, S. 61], Art. 7 und 9 des Abkommens von 1992 und Protokoll zur Festlegung der Fangmöglichkeiten und der von der Gemeinschaft eingeräumten finanziellen Gegenleistung und Unterstützungen [ABl. 1992, L 407, S. 15] sowie Art. 5 bis 7 des Fischereiabkommens von 2006 und Protokoll zur Festlegung der Fangmöglichkeiten und der finanziellen Gegenleistung nach dem partnerschaftlichen Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Marokko [ABl. 2006, L 141, S. 9]).

44 Nach den Angaben im zweiten Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses endete die Geltungsdauer des letzten Protokolls zur Festlegung der Fangmöglichkeiten und der Finanzbeiträge – des Protokolls zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko zur Festlegung der Fangmöglichkeiten und der finanziellen Gegenleistung nach dem partnerschaftlichen Fischereiabkommen zwischen den beiden Vertragsparteien (ABl. 2013, L 328, S. 2, im Folgenden: Protokoll von 2013), das dem Fischereiabkommen von 2006 beigefügt war – am 14. Juli 2018.

45 Am 19. November 2012 erhob der Front Polisario beim Gericht Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses 2012/497 und machte geltend, der Rat habe dadurch, dass er mit diesem Beschluss die Anwendung des Liberalisierungsabkommens auf das Gebiet der Westsahara genehmigt habe, eine Reihe von Verstößen gegen seine völkerrechtlichen Verpflichtungen begangen. Mit Urteil vom 10. Dezember 2015, Front Polisario/Rat (T-512/12, EU:T:2015:953), erklärte das Gericht den Beschluss 2012/497, soweit mit ihm die Anwendung des Liberalisierungsabkommens auf die Westsahara genehmigt wurde, mit der Begründung für nichtig, der Rat habe seine Verpflichtung verletzt, vor dem Erlass dieses Beschlusses alle Umstände des Einzelfalls zu prüfen, weil er nicht untersucht habe, ob die Nutzung der in die Union ausgeführten Erzeugnisse mit Ursprung in diesem Gebiet zum Nachteil von dessen Bevölkerung erfolge und Grundrechte der Betroffenen verletzt würden.

46 Auf das vom Rat am 19. Februar 2016 eingelegte Rechtsmittel hin hob der Gerichtshof mit Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), das Urteil vom 10. Dezember 2015, Front Polisario/Rat (T-512/12, EU:T:2015:953), auf und wies die vom Front Polisario beim Gericht erhobene Klage als unzulässig ab. Dabei gab der Gerichtshof dem zweiten Rechtsmittelgrund statt, mit dem ein Rechtsfehler des Gerichts bei der Prüfung der Klagebefugnis des Front Polisario geltend gemacht wurde, und insbesondere der Rüge, das Gericht habe zu

Unrecht entschieden, dass das Liberalisierungsabkommen auf die Westsahara Anwendung finde. Der Gerichtshof befand u. a., dass die Westsahara nach dem Grundsatz der Selbstbestimmung, der in den Beziehungen zwischen der Union und dem Königreich Marokko Anwendung findet, und dem daraus resultierenden Recht auf Selbstbestimmung des Volkes der Westsahara, eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung im Sinne von Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen, einen gegenüber jedem Staat einschließlich des Königreichs Marokko gesonderten und unterschiedlichen Status hat. Er schloss daraus, dass der Ausdruck „Gebiet des Königreichs Marokko“ in Art. 94 des Assoziierungsabkommens nicht dahin ausgelegt werden kann, dass die Westsahara in den räumlichen Geltungsbereich dieses Abkommens fällt.

47 Der Gerichtshof stützte diese Schlussfolgerung in seinem Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), auch darauf, dass das Volk der Westsahara als „Dritter“ im Sinne des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen anzusehen ist. Im Fall der Einbeziehung des Gebiets der Westsahara in den Geltungsbereich des Assoziierungsabkommens wäre aber die Zustimmung dieses Dritten erforderlich, damit die Durchführung des Abkommens ihm gegenüber Wirkungen entfalten kann, ohne dass geklärt werden müsste, ob dessen Durchführung ihm schaden oder im Gegenteil nützen könnte. Aus dem Urteil vom 10. Dezember 2015, Front Polisario/Rat (T-512/12, EU:T:2015:953), war aber nicht ersichtlich, dass das Volk der Westsahara eine solche Zustimmung zum Assoziierungsabkommen erklärt hätte.

48 Im Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), führte der Gerichtshof u. a. erstens aus, dass das Fischereiabkommen von 2006 zu einer ganzen Reihe von internationalen Übereinkünften gehört, die im Rahmen des Assoziierungsabkommens geschlossen wurden. Seines Erachtens ist angesichts der Existenz dieses Bündels internationaler Übereinkünfte der Begriff „Gebiet Marokkos“ in Art. 11 des Fischereiabkommens von 2006 ebenso zu verstehen wie der Begriff „Gebiet des Königreichs Marokko“ in Art. 94 des Assoziierungsabkommens, so dass das Gebiet der Westsahara nicht unter den Begriff „Gebiet Marokkos“ im Sinne von Art. 11 des Fischereiabkommens von 2006 fällt.

49 Zweitens stellte der Gerichtshof zur Auslegung des Ausdrucks „Gewässer unter der Hoheit oder der Gerichtsbarkeit Marokkos“ fest, dass nach Art. 2 Abs. 1 sowie den Art. 55 und 56 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen der Küstenstaat seine Souveränität oder Hoheitsbefugnisse lediglich über die angrenzenden Gewässer seines Küstenmeers bzw. seiner ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) ausüben darf. Demnach sind, da das Gebiet der Westsahara nicht zum Gebiet des Königreichs Marokko gehört, die daran angrenzenden Gewässer nicht Teil der marokkanischen Fischereizone im Sinne von Art. 2 Buchst. a des Fischereiabkommens von 2006.

50 Drittens wäre es mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung und dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen nicht zu vereinbaren, die unmittelbar an die Küste des Gebiets der Westsahara angrenzenden Gewässer als „Gewässer unter der Hoheit … Marokkos“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a des Fischereiabkommens von 2006 in dessen Geltungsbereich einzubeziehen.

51 Viertens hatten der Rat und die Kommission, was den Ausdruck „Gewässer unter … der Gerichtsbarkeit Marokkos“ in Art. 2 Buchst. a des Fischereiabkommens von 2006 angeht, u. a. in Betracht gezogen, dass das Königreich Marokko als „*De-facto*-Verwaltungsmacht“ oder als Besatzungsmacht des Gebiets der Westsahara anzusehen und eine solche Einstufung für die Bestimmung des Geltungsbereichs des Abkommens relevant sein könnte. Ohne dass geprüft zu werden brauchte, ob eine etwaige gemeinsame Absicht der Parteien des Abkommens, dem

genannten Ausdruck besondere Bedeutung beizumessen, um solchen Umständen Rechnung zu tragen, mit den für die Union bindenden Regeln des Völkerrechts vereinbar wäre, konnte eine solche gemeinsame Absicht hier jedenfalls nicht festgestellt werden, weil das Königreich Marokko kategorisch ausgeschlossen hatte, Besatzungs- oder Verwaltungsmacht des Gebiets der Westsahara zu sein.

52 Fünftens wurde zur Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs des Protokolls von 2013 sowohl im Fischereiabkommen von 2006 als auch in diesem Protokoll der Ausdruck „marokkanische Fischereizone“ verwendet. Mit diesem Ausdruck waren die Gewässer unter der Hoheit oder der Gerichtsbarkeit des Königreichs Marokko gemeint, so dass die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer nicht darunterfielen.

53 Sechstens wurden die in den Bestimmungen des Protokolls von 2013 angesprochenen geografischen Koordinaten der Basislinien und der Fischereizone des Königreichs Marokko erst am 16. Juli 2014 übermittelt. Da das Protokoll am 15. Juli 2014 in Kraft trat, gehörten diese geografischen Koordinaten nicht zu dem von den Vertragsparteien vereinbarten Text des Protokolls. Selbst wenn sie vor dem Inkrafttreten des Protokolls übermittelt worden wären, hätten sie jedenfalls die in Rn. 79 des Urteils vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), vorgenommene Auslegung des Ausdrucks „marokkanische Fischereizone“ nicht in Frage stellen und den Geltungsbereich des Protokolls nicht auf die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer ausdehnen können.

54 Unter diesen Umständen entschied der Gerichtshof, dass seine Prüfung, bei der festgestellt wurde, dass weder das Fischereiabkommen von 2006 noch das Protokoll von 2013 auf die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer Anwendung fand, nichts ergeben hatte, was die Gültigkeit der Rechtsakte, mit denen diese Abkommen geschlossen wurden, im Licht von Art. 3 Abs. 5 EUV berühren könnte.

Streitiges Abkommen und streitiger Beschluss

55 Im Anschluss an das Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), ermächtigte der Rat mit Beschluss vom 16. April 2018 die Kommission, im Namen der Union Verhandlungen mit dem Königreich Marokko aufzunehmen, um das Fischereiabkommen von 2006 zu ändern und insbesondere die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer in dessen Geltungsbereich einzubeziehen. Am Ende dieser Verhandlungen wurden am 24. Juli 2018 ein neues partnerschaftliches Abkommen über nachhaltige Fischerei zwischen der Union und dem Königreich Marokko, ein neues Protokoll zur Durchführung dieses Abkommens nebst Anhang und Anlagen sowie der Briefwechsel zu dem Abkommen paraphiert.

56 Am 14. Januar 2019 unterzeichneten die Union und das Königreich Marokko in Brüssel das partnerschaftliche Abkommen über nachhaltige Fischerei zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko (ABl. 2019, L 77, S. 8, im Folgenden: Fischereiabkommen), das dazugehörige Durchführungsprotokoll (ABl. 2019, L 77, S. 18, im Folgenden: Durchführungsprotokoll) und den Briefwechsel zu dem Abkommen (ABl. 2019, L 77, S. 53, im Folgenden: Briefwechsel) (im Folgenden zusammen: streitiges Abkommen).

57 Nach Art. 1 Buchst. h des Fischereiabkommens bezeichnet für die Zwecke dieses Abkommens der Ausdruck „Fischereizone“ „die Gewässer des östlichen Mittelatlantiks zwischen 35°47′18″ und 20°46′13″ nördlicher Breite, einschließlich der angrenzenden Gewässer der Westsahara, die

sich über alle Bewirtschaftungsgebiete erstrecken“. Weiter heißt es dort, dass „diese Begriffsbestimmung … nicht die möglichen Verhandlungen über die Abgrenzung der Gewässer von Küstenstaaten [berührt], die an die Fischereizone angrenzen, und generell die Rechte von Drittländern“.

58 Art. 5 Abs. 1 und 2 des Fischereiabkommens sieht vor:

„(1) Unionsschiffe dürfen in der unter das vorliegende Abkommen fallenden Fischereizone nur Fischfang betreiben, wenn sie im Besitz einer gemäß diesem Abkommen erteilten Fanggenehmigung sind. Jede Fischereitätigkeit in der Fischereizone außerhalb des Rahmens dieses Abkommens ist verboten.

(2) Die Behörden des Königreichs Marokko erteilen Unionsschiffen nur gemäß diesem Abkommen Fanggenehmigungen. Die Ausstellung von Fanggenehmigungen an Unionsschiffe außerhalb des Rahmens dieses Abkommens, insbesondere in Form direkter Fanggenehmigungen, ist verboten.“

59 In Art. 6 Abs. 1 des Fischereiabkommens heißt es:

„Um einen Rechtsrahmen für nachhaltige Fischerei zu gewährleisten, müssen Unionsschiffe, die in der Fischereizone tätig sind, die marokkanischen Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften für die Fischereitätigkeiten in diesem Gebiet einhalten, sofern in diesem Abkommen nichts anderes festgelegt ist. …“

60 Art. 12 Abs. 1 bis 4 des Fischereiabkommens lautet:

„(1) Die finanzielle Gegenleistung ist im [Durchführungsprotokoll] festgelegt.

(2) Die finanzielle Gegenleistung gemäß Absatz 1 umfasst:

a) Ausgleichszahlungen für den Zugang von Unionsschiffen zu der Fischereizone;

b) von den Reedern der Unionsschiffe entrichtete Gebühren;

c) eine Unterstützung des Fischereisektors durch die Union für die Durchführung einer nachhaltigen Fischereipolitik und der Meerespolitik, die einer jährlichen und mehrjährigen Programmplanung unterliegt.

(3) Die Zahlung der finanziellen Gegenleistung der Union erfolgt jährlich gemäß dem [Durchführungsprotokoll].

(4) Die Vertragsparteien prüfen die ausgewogene geografische und soziale Verteilung des sich aus diesem Abkommen ergebenden sozioökonomischen Nutzens, insbesondere in Bezug auf die Infrastruktur, die grundlegenden sozialen Dienste, die Gründung von Unternehmen, die Berufsbildung und Projekte für die Entwicklung und Modernisierung des Fischereisektors, um sicherzustellen, dass diese Verteilung den betreffenden Bevölkerungsgruppen entsprechend der Fischereitätigkeiten zugutekommt.“

61 Art. 13 Abs. 1 des Fischereiabkommens lautet:

„Es wird ein Gemischter Ausschuss eingesetzt, der sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt. Er ist für die Überwachung der Anwendung dieses Abkommens verantwortlich und kann Änderungen des [Durchführungsprotokolls] verabschieden."

62 Art. 14 des Fischereiabkommens bestimmt:

„Dieses Abkommen gilt für die Gebiete, in denen einerseits der [EU-Vertrag] und der [AEU-Vertrag] [sowie andererseits] die in Artikel 6 Absatz 1 dieses Abkommens genannten Gesetze und Rechtsvorschriften angewandt werden."

63 In Art. 16 des Fischereiabkommens heißt es:

„Das [Durchführungsprotokoll] und der [Briefwechsel] sind integraler Bestandteil dieses Abkommens …"

64 Art. 6 Abs. 1 und 2 des Durchführungsprotokolls sieht vor:

„(1) Die finanzielle Gegenleistung gemäß Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a des Fischereiabkommens und die Gebühren gemäß Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b des Fischereiabkommens unterliegen einer gerechten geografischen und sozialen Verteilung des sozioökonomischen Nutzens, um sicherzustellen, dass sie den betreffenden Bevölkerungsgruppen nach Artikel 12 Absatz 4 des Fischereiabkommens zugutekommt.

(2) Die Behörden des Königreichs Marokko legen spätestens drei Monate nach Beginn der Anwendung dieses Protokolls die Methode für die geografische und soziale Verteilung nach Absatz 1 und den Schlüssel für die Aufteilung der zugewiesenen Beträge vor, die vom Gemischten Ausschuss geprüft wird."

65 Der zweite Absatz des Briefwechsels lautet:

„Nach Abschluss der Verhandlungen kamen die [Union] und das Königreich Marokko wie folgt überein:

1. In Bezug auf die Westsahara bekräftigen die Vertragsparteien ihre Unterstützung für den [Prozess der Vereinten Nationen] und für die Bemühungen des [Generalsekretärs der Vereinten Nationen], im Einklang mit den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen und auf der Grundlage der Resolutionen des [Sicherheitsrates der Vereinten Nationen] eine endgültige politische Lösung zu finden.

2. Das Fischereiabkommen wird unbeschadet der jeweiligen Standpunkte geschlossen:

   – Für die [Union] berührt die Bezugnahme auf die Gesetze und Vorschriften Marokkos im Fischereiabkommen nicht ihren Standpunkt zum Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung der Westsahara, dessen angrenzende Gewässer von der Fischereizone im Sinne von Artikel 1 Buchstabe h des Fischereiabkommens erfasst werden, und dessen Recht auf Selbstbestimmung;

   – für das Königreich Marokko ist die Region der Sahara fester Bestandteil seines nationalen Hoheitsgebiets, in dem es seine Hoheitsgewalt wie im übrigen nationalen Hoheitsgebiet

vollständig ausübt. Marokko ist der Auffassung, dass jede Lösung für diesen regionalen Streit auf der Grundlage seiner Autonomieinitiative erfolgen sollte."

66 Am 4. März 2019 erließ der Rat den streitigen Beschluss. Dessen Art. 1 Abs. 1 bestimmt:

„Das [Fischereiabkommen], das … Durchführungsprotokoll und der Briefwechsel … werden im Namen der Union genehmigt."

67 In den Erwägungsgründen 3 bis 5 und 7 bis 12 des streitigen Beschlusses heißt es:

„(3) In seinem Urteil in der Rechtssache C-266/16 hat der Gerichtshof in seiner Antwort auf eine Vorlagefrage zur Vorabentscheidung über die Gültigkeit und Auslegung des [Fischereiabkommens von 2006] und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls festgestellt, dass weder [dieses] Abkommen noch das dazugehörige Durchführungsprotokoll auf die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer Anwendung findet.

(4) Die Union greift dem Ergebnis des politischen Prozesses über den endgültigen Status der Westsahara, der unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfindet, nicht vor und hat ihr Engagement für die Beilegung des Streits in der Westsahara – die derzeit von den Vereinten Nationen in der Liste der nichtselbstverwalteten Gebiete geführt und heute weitgehend vom Königreich Marokko verwaltet wird – wiederholt bekräftigt. Sie unterstützt voll und ganz die Bemühungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und seines Persönlichen Gesandten, den Parteien dabei zu helfen, zu einer gerechten, dauerhaften und für beide Seiten annehmbaren politischen Lösung zu gelangen, die der Bevölkerung der Westsahara im Rahmen von Vereinbarungen gemäß den in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Zielen und Grundsätzen und im Einklang mit den einschlägigen Resolutionen des [Sicherheitsrats der Vereinten Nationen] … die Selbstbestimmung ermöglicht.

(5) Die Unionsflotten sollten ihre seit Inkrafttreten des [Fischereiabkommens von 2006] ausgeübten Fangtätigkeiten fortsetzen können, und der Geltungsbereich [dieses] Abkommens sollte so festgelegt werden, dass auch die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer einbezogen werden. Die Fortsetzung der Fischereipartnerschaft ist ebenfalls von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass dieses Gebiet weiterhin die im Rahmen des [Fischereiabkommens von 2006] gewährte sektorale Unterstützung, im Einklang mit dem Unionsrecht und dem Völkerrecht, einschließlich der Menschenrechte, und zugunsten der betreffenden Bevölkerung, erhalten kann.

…

(7) Ziel des Fischereiabkommens ist es, der Union und dem Königreich Marokko eine engere Zusammenarbeit bei der Förderung einer nachhaltigen Fischereipolitik, einer verantwortungsvollen Nutzung der Fischereiressourcen in dem im Fischereiabkommen festgelegten Fanggebiet sowie zur Unterstützung der Bemühungen des Königreichs Marokko zur Entwicklung des Fischereisektors und der Blauen Wirtschaft zu ermöglichen. Es trägt zum Erreichen der Ziele der Union nach Artikel 21 [EUV] bei.

(8) Die Kommission hat die potenziellen Auswirkungen des Fischereiabkommens auf die nachhaltige Entwicklung, insbesondere hinsichtlich der Vorteile für die betreffende Bevölkerung und der Nutzung der natürlichen Ressourcen der betroffenen Gebiete, bewertet.

(9) Aus dieser Bewertung geht hervor, dass das Fischereiabkommen aufgrund der positiven sozioökonomischen Auswirkungen – insbesondere im Hinblick auf Beschäftigung und Investitionen – und seiner Auswirkungen auf die Entwicklung des Fischereisektors und des Fischverarbeitungssektors für die betreffende Bevölkerung der Westsahara von großem Nutzen sein dürfte.

(10) Ebenso geht daraus hervor, dass das Fischereiabkommen auch die beste Garantie für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen der an die Westsahara angrenzenden Gewässer ist, da die Fangtätigkeit auf der Einhaltung der besten wissenschaftlichen Gutachten und Empfehlungen auf diesem Gebiet beruht und von geeigneten Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen flankiert wird.

(11) Unter Berücksichtigung der Ausführungen im Urteil [vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118),] hat die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst [(EAD)] in diesem Zusammenhang alle angemessenen und durchführbaren Maßnahmen ergriffen, um die betreffende Bevölkerung in geeigneter Weise einzubeziehen, um sich deren Zustimmung zu vergewissern. Umfangreiche Konsultationen wurden in der Westsahara und im Königreich Marokko durchgeführt, und die daran beteiligten sozioökonomischen und politischen Akteure sprachen sich eindeutig für den Abschluss des Fischereiabkommens aus. Allerdings haben [der] Front Polisario und andere Beteiligte einer Teilnahme am Konsultationsprozess nicht zugestimmt.

(12) Diejenigen, die einer Teilnahme an Konsultationen nicht zustimmten, haben die Anwendung des Fischereiabkommens und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls auf die an die Westsahara angrenzenden Gewässer abgelehnt, da sie im Wesentlichen der Auffassung waren, dass solche Rechtsakte den Standpunkt des Königreichs Marokko bezüglich des Gebiets der Westsahara [bekräftigten]. In den Bestimmungen des Fischereiabkommens und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls deutet jedoch nichts darauf hin, dass mit ihm die Souveränität oder Hoheitsrechte des Königreichs Marokko über die Westsahara und die an sie angrenzenden Gewässer anerkannt würden. Darüber hinaus wird die Union ihre Anstrengungen zur Unterstützung des unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen eingeleiteten Prozesses der friedlichen Beilegung des Streits verstärken.“

68 Gemäß Art. 17 des Fischereiabkommens traten dieses Abkommen, das Durchführungsprotokoll und der Briefwechsel am 18. Juli 2019 in Kraft (ABl. 2019, L 195, S. 1).

69 Das Durchführungsprotokoll, das die Bedingungen für den Zugang zu den an die Westsahara angrenzenden Fischereizonen regelt, lief am 17. Juli 2023, vier Jahre nach seinem Inkrafttreten, aus.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

70 Mit Klageschriften, die am 10. und 12. Juni 2019 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen wurden, erhob der Front Polisario zwei Klagen, mit denen er in der Rechtssache T-344/19 beantragte, den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären, und in der Rechtssache T-356/19, für den Fall, dass das Gericht die Verordnung (EU) 2019/440 des Rates vom 29. November 2018 über die Aufteilung der Fangmöglichkeiten im Rahmen des partnerschaftlichen Abkommens über nachhaltige Fischerei zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls (ABl. 2019, L 77, S. 1) als eine der unmittelbaren Betroffenheit des Front Polisario durch den streitigen Beschluss entgegenstehende Durchführungsmaßnahme ansehen sollte, diese Verordnung für nichtig zu erklären.

71 Im angefochtenen Urteil hat das Gericht u. a. den streitigen Beschluss für nichtig erklärt und entschieden, dass seine Wirkungen bis zum Ablauf der Frist gemäß Art. 56 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union oder, wenn innerhalb dieser Frist ein Rechtsmittel eingelegt wird, bis zur Verkündung des Urteils des Gerichtshofs, mit dem über das Rechtsmittel entschieden wird, aufrechterhalten werden.

72 Zunächst hat das Gericht das vom Rat mit Unterstützung des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Kommission sowie der Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée, der Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, der Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre und der Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud (im Folgenden zusammen: CPMM) in erster Linie gerügte Fehlen von zwei Prozessvoraussetzungen, und zwar der mangelnden Parteifähigkeit des Front Polisario vor den Unionsgerichten und seiner fehlenden Klagebefugnis in Bezug auf den streitigen Beschluss, geprüft und diese beiden Rügen in den Rn. 132 bis 159 bzw. den Rn. 171 bis 268 des angefochtenen Urteils verworfen.

73 Sodann hat es nach der Zurückweisung des ersten vom Front Polisario zur Stützung seiner Anträge geltend gemachten Nichtigkeitsgrundes der Unzuständigkeit des Rates für den Erlass des streitigen Beschlusses in den Rn. 276 bis 364 des angefochtenen Urteils den dritten Nichtigkeitsgrund geprüft, mit dem der Sache nach geltend gemacht wurde, der Rat habe gegen seine Verpflichtung verstoßen, den Anforderungen zu entsprechen, die der Gerichtshof in den Urteilen vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), und vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), aus dem Grundsatz der Selbstbestimmung und dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen abgeleitet habe. In Rn. 364 des angefochtenen Urteils ist das Gericht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Rat beim Erlass des streitigen Beschlusses nicht alle die Situation der Westsahara betreffenden relevanten Gesichtspunkte hinreichend berücksichtigt und zu Unrecht die Auffassung vertreten habe, dass er über einen Wertungsspielraum bei der Entscheidung darüber verfüge, ob dem Erfordernis nachzukommen sei, dass das Volk dieses Gebiets als ein am streitigen Abkommen nicht beteiligter Dritter gemäß der Auslegung des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung durch den Gerichtshof seine Zustimmung zur Geltung des Abkommens für dieses Gebiet hätte zum Ausdruck bringen müssen.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

74 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 15. Februar 2022 sind die Rechtssachen C-778/21 P und C-798/21 P zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren sowie zu gemeinsamem Urteil verbunden worden.

75 Durch Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. Mai 2022 sind Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates in der Rechtssache C-798/21 P zugelassen worden.

76 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 16. Juni 2022 ist auch das Königreich Belgien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates in der Rechtssache C-798/21 P zugelassen worden. Es hat letztlich jedoch nicht am schriftlichen Verfahren teilgenommen.

77 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Kommission (Rechtssache C-778/21 P),

– die Nrn. 1 und 2 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben,

– die vom Front Polisario erhobene Klage abzuweisen oder die Sache, falls der Gerichtshof sie nicht für entscheidungsreif hält, an das Gericht zurückzuverweisen und

– dem Front Polisario sämtliche Kosten beider Rechtszüge einschließlich der Kosten der Rechtsmittelführerin aufzuerlegen.

78 Mit seinem Rechtsmittel beantragt der Rat (Rechtssache C-798/21 P), der Gerichtshof möge

– das angefochtene Urteil aufheben, soweit mit ihm der streitige Beschluss für nichtig erklärt wird,

– über die Fragen, die Gegenstand seines Rechtsmittels sind, endgültig entscheiden und die Klage des Front Polisario in der Rechtssache T-344/19 abweisen,

– dem Front Polisario die durch das vorliegende Rechtsmittel und die Rechtssache T-344/19 entstandenen Kosten auferlegen und,

– hilfsweise, die Wirkungen des streitigen Beschlusses für einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Tag der Urteilsverkündung aufrechterhalten.

79 Der Front Polisario beantragt,

– die Rechtsmittel zurückzuweisen,

– der Kommission sämtliche ihm im Rahmen der vorliegenden Rechtssache entstandenen Kosten aufzuerlegen und

– dem Rat sämtliche ihm im Rahmen der vorliegenden Rechtssache und im ersten Rechtszug vor dem Gericht entstandenen Kosten aufzuerlegen.

80 Die Französische Republik beantragt, der Gerichtshof möge

– das angefochtene Urteil aufheben, soweit mit ihm der streitige Beschluss für nichtig erklärt wird,

– über die Fragen, die Gegenstand der vorliegenden Rechtsmittel sind, endgültig entscheiden und die Klage des Front Polisario abweisen oder die Sache, falls der Gerichtshof sie nicht für entscheidungsreif hält, an das Gericht zurückverweisen und,

– hilfsweise, aus den vom Rat und von der Kommission angeführten Gründen die Wirkungen des streitigen Beschlusses für einen Zeitraum von 18 Monaten ab dem Tag der Verkündung des zu erlassenden Urteils aufrechterhalten.

81 Die CPMM beantragen,

– das angefochtene Urteil aufzuheben,

– die Klage des Front Polisario für unzulässig, zumindest aber für unbegründet zu erklären und

– dem Front Polisario die Kosten aufzuerlegen.

82 Das Königreich Spanien beantragt, dem Rechtsmittel der Kommission in der Rechtssache C-778/21 P und dem Rechtsmittel des Rates in der Rechtssache C-798/21 P stattzugeben. Das Königreich Belgien, Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik beantragen, dem Rechtsmittel des Rates stattzugeben.

Zu den Rechtsmitteln

83 Zur Stützung ihrer Rechtsmittel führen die Kommission – die Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-778/21 P – und der Rat – der Rechtsmittelführer in der Rechtssache C-798/21 P – fünf bzw. vier Rechtsmittelgründe an. Mit den ersten drei Rechtsmittelgründen in der Rechtssache C-778/21 P und den ersten beiden Rechtsmittelgründen in der Rechtssache C-798/21 P werden Rechtsfehler des Gerichts in Bezug auf die Zulässigkeit der Klage des Front Polisario gerügt, während der vierte und der fünfte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P sowie der dritte und der vierte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-798/21 P Rechtsfehler betreffen, die das Gericht im Rahmen seiner Prüfung der Begründetheit dieser Klage begangen haben soll.

Zum ersten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und zum ersten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-798/21 P: mangelnde Parteifähigkeit des Front Polisario

Vorbringen der Parteien

84 Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund werfen der Rat und die Kommission dem Gericht vor, dadurch einen Rechtsfehler begangen zu haben, dass es in den Rn. 142 bis 158 des angefochtenen Urteils die Parteifähigkeit des Front Polisario vor den Unionsgerichten bejaht habe.

85 Diese beiden Organe sowie die Französische Republik und die CPMM machen im Wesentlichen geltend, der Front Polisario besitze weder nach dem Völkerrecht noch nach dem Unionsrecht Rechtspersönlichkeit. Außerdem stellen sie in Abrede, dass der Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes angeführt werden könne, um dem Front Polisario die Fähigkeit zuzuerkennen, zur Verteidigung des Rechts auf Selbstbestimmung des Volkes der Westsahara beim Gericht eine Klage zu erheben, da sonst die Gefahr bestünde, dass jede vor den Unionsgerichten als „interne“ Gerichte erhobene Klage zulässig wäre, auch wenn sie eine internationale, dem Völkerrecht unterliegende und von einem Völkerrechtssubjekt anhängig gemachte Streitigkeit betreffe, die keinem internationalen Gericht unterbreitet werden könne. Der Rat führt aus, das Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz impliziere keinen universellen Zugang zu den Unionsgerichten, bei dem die in Art. 263 Abs. 4 AEUV aufgestellten Zulässigkeitsvoraussetzungen außer Acht gelassen würden.

86 Die Kommission fügt hinzu, der Front Polisario wirke zwar, wie in den Rn. 143 und 144 des angefochtenen Urteils dargelegt werde, an einer „politischen Lösung“ der Frage des endgültigen Status des Gebiets der Westsahara mit, doch müsse die Bedeutung der vom Gericht angeführten und oben in Rn. 33 erwähnten Resolution 34/37 der Generalversammlung der Vereinten Nationen relativiert werden. In dieser Resolution werde zwar empfohlen, dass der Front Polisario als „Vertreter“ des Volkes der Westsahara an der politischen Lösung des dieses Gebiet betreffenden Konflikts mitwirken sollte. Sie habe jedoch keinen bindenden Charakter, und mittlerweile sei durch allgemeine unmittelbare Wahlen eine gewisse Form lokaler Repräsentativität des Volkes der Westsahara entstanden. Die Union habe den Front Polisario immer nur als eine der „Parteien“ eines Friedensprozesses auf der Ebene der Vereinten Nationen anerkannt, und es bleibe recht ungewiss, welcher genaue Anteil des Volkes der Westsahara ihn derzeit als ihren Vertreter ansehe.

87 Der Rat trägt vor, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es den Begriff der juristischen Person im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV weit ausgelegt habe, ohne den Grenzen der Rolle und der Repräsentativität des Front Polisario im Völkerrecht Rechnung zu tragen, und als es in Rn. 155 des angefochtenen Urteils und in Rn. 103 des Urteils vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-279/19, EU:T:2021:639), sein Vorbringen hierzu zurückgewiesen habe. Das Gericht habe zu Unrecht entschieden, dass die Repräsentativität des Front Polisario im Rahmen des Prozesses für eine politische Lösung auf der Ebene der Vereinten Nationen es rechtfertige, ihn als „juristische Person“ einzustufen, damit er die Gültigkeit eines Beschlusses über den Abschluss eines Abkommens anfechten könne, das keine Auswirkung auf die Lösung dieser Streitigkeit habe. Die Rolle des Front Polisario auf internationaler Ebene beschränke sich auf seine Befähigung, als Vertreter des Volkes der Westsahara an den unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfindenden Verhandlungen über den endgültigen Status der Westsahara im Einklang mit der oben in Rn. 33 erwähnten Resolution 34/37 der Generalversammlung der Vereinten Nationen mitzuwirken. Die Anerkennung des Vorliegens einer Streitigkeit, die Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen sei, durch die Unionsorgane bedeute nicht, dass die Union oder deren Organe den Front Polisario als ihren Ansprechpartner ansähen, da die Union nicht an diesen Verhandlungen beteiligt sei.

88 Der Front Polisario tritt diesem Vorbringen entgegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

89 Wie das Gericht in den Rn. 135 und 136 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen dargelegt hat, kann zwar gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV jede natürliche oder juristische Person unter den Voraussetzungen der Abs. 1 und 2 dieses Artikels gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben, doch hat der Gerichtshof Entitäten bereits die Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten unabhängig davon zuerkannt, ob sie nach nationalem Recht als juristische Person gegründet wurden.

90 Wie das Gericht in Rn. 137 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, war dies u. a. dann der Fall, wenn die betreffende Entität zum einen hinreichend repräsentativ für die Personen war, deren aus dem Unionsrecht fließende Rechte sie zu verteidigen behauptete, und über die nötige Autonomie und Verantwortlichkeit zum Handeln im Rahmen durch dieses Recht bestimmter Rechtsbeziehungen verfügte und wenn sie zum anderen von den Organen als Ansprechpartner bei Verhandlungen über diese Rechte anerkannt worden war (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Oktober 1974, Gewerkschaftsbund – Europäischer Öffentlicher Dienst u. a./Rat, 175/73, EU:C:1974:95, Rn. 9 bis 17, und vom 8. Oktober 1974, Allgemeine Gewerkschaft der Europäischen Beamten/Kommission, 18/74, EU:C:1974:96, Rn. 5 bis 13).

91 Ferner war dies nach den Ausführungen des Gerichts in Rn. 138 des angefochtenen Urteils dann der Fall, wenn die Unionsorgane diese Entität als ein gesondertes Subjekt mit eigenen Rechten und Pflichten behandelt hatten. Denn es ist ein Gebot der Kohärenz und der Gerechtigkeit, einer solchen Entität die Parteifähigkeit zuzuerkennen, damit sie die ihre Rechte beschränkenden Maßnahmen der Organe oder die von diesen ihr gegenüber erlassenen nachteiligen Entscheidungen anfechten kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Kommission, 135/81, EU:C:1982:371, Rn. 9 bis 11, vom 18. Januar 2007, PKK und KNK/Rat, C-229/05 P, EU:C:2007:32, Rn. 107 bis 112, und vom 15. Juni 2017, Al-Faqih u. a./Kommission, C-19/16 P, EU:C:2017:466, Rn. 40).

92 Überdies hat das Gericht in Rn. 139 des angefochtenen Urteils zutreffend darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Begriff der juristischen Person im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV nicht restriktiv ausgelegt werden darf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Venezuela/Rat [Betroffenheit eines Drittstaats], C-872/19 P, EU:C:2021:507, Rn. 44).

93 Im vorliegenden Fall ist den Ausführungen der Generalanwältin in Nr. 82 ihrer Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Kommission/Front Polisario und Rat/Front Polisario (C-779/21 P und C-799/21 P, EU:C:2024:260) beizupflichten, wonach der Front Polisario eine selbsternannte Befreiungsbewegung ist, die entstanden ist, um für ein bestimmtes Modell der künftigen Regierung des Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung der Westsahara zu kämpfen, und zwar für das Modell der Unabhängigkeit dieses Gebiets, derzeit vom Königreich Marokko, sowie der Gründung eines souveränen sahrauischen Staates. Diese Bewegung ist daher bestrebt, im Rahmen der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung des Volkes des Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung der Westsahara einen unabhängigen Staat zu errichten.

94 Da diese Bewegung gerade bemüht ist, gestützt auf das Selbstbestimmungsrecht des Volkes der Westsahara eine staatliche Rechtsordnung für dieses Gebiet zu schaffen, kann im Rahmen der Frage, ob ihr die Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten zuzuerkennen ist, nicht verlangt werden, dass sie nach einer bestimmten nationalen Rechtsordnung als juristische Person gegründet wurde.

95 Überdies ist der Front Polisario einer der legitimen Ansprechpartner im Rahmen des unter der Schirmherrschaft des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, dessen Entscheidungen alle Mitgliedstaaten und die Unionsorgane binden, stattfindenden Prozesses zur Bestimmung der Zukunft der Westsahara (siehe oben, Rn. 35); dabei spielt es keine Rolle, dass ihm weder von den Vereinten Nationen noch von der Union und ihren Mitgliedstaaten je der Status einer „nationalen Befreiungsbewegung“ zuerkannt wurde.

96 Daraus folgt, dass der Front Polisario, der auch an verschiedenen, insbesondere afrikanischen internationalen Foren mitwirkt und auf internationaler Ebene bilaterale Rechtsbeziehungen unterhält, über eine hinreichende rechtliche Existenz verfügt, um vor den Unionsgerichten parteifähig zu sein.

97 Die Frage, ob der Front Polisario ein legitimer Vertreter der Interessen des Volkes der Westsahara sein kann, betrifft seine Klagebefugnis im Rahmen einer gegen den streitigen Beschluss gerichteten Nichtigkeitsklage und nicht seine Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten.

98 Schließlich geht das Vorbringen zur fehlenden Anerkennung der Rechtspersönlichkeit des Front Polisario in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sowie dazu, dass kein Gericht eines Mitgliedstaats ihm die Parteifähigkeit zuerkannt hat, ins Leere. Wie das Gericht in Rn. 136 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, setzt nämlich der Begriff der juristischen Person im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV zwar grundsätzlich das Bestehen von Rechtspersönlichkeit voraus, was anhand des nationalen Rechts zu prüfen ist, nach dem die in Rede stehende juristische Person gegründet wurde; er stimmt jedoch nicht unbedingt mit den Begriffen überein, die in den verschiedenen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verwendet werden. Ferner hat der Gerichtshof insoweit anerkannt, dass ein über völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit verfügender Drittstaat als „juristische Person“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV anzusehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Venezuela/Rat [Betroffenheit eines Drittstaats], C-872/19 P, EU:C:2021:507, Rn. 53).

99 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, als es dem Front Polisario die Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV zuerkannt hat.

100 Infolgedessen sind der erste Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und der erste Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-798/21 P als unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten und zum dritten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und zum zweiten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-798/21 P: mangelnde unmittelbare und individuelle Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss

101 Die Kommission (zweiter und dritter Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P) und der Rat (erster und zweiter Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-798/21 P) machen geltend, das Gericht sei zu Unrecht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Front

Polisario von dem streitigen Beschluss im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV unmittelbar betroffen sei (Rn. 259 des angefochtenen Urteils) und dass er von dem Beschluss im Sinne dieser Bestimmung individuell betroffen sei (Rn. 268 des angefochtenen Urteils).

Zum zweiten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und zum ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-798/21 P: mangelnde unmittelbare Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss

– *Vorbringen der Parteien*

102 Der Rat und die Kommission tragen vor, das Gericht sei in Rn. 259 des angefochtenen Urteils zu Unrecht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss unmittelbar betroffen sei.

103 Die Kommission macht u. a. geltend, das Gericht habe gegen das Unionsrecht verstoßen, als es entschieden habe, dass bestimmte Wirkungen des streitigen Beschlusses und des streitigen Abkommens die Voraussetzungen erfüllten, aus denen geschlossen werden könne, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss unmittelbar betroffen sei, obwohl sich das streitige Abkommen, das mit diesem Beschluss im Namen der Union genehmigt werde, darauf beschränke, Zugang zu den an die Westsahara angrenzenden Gewässern zu gewähren und als finanzielle Gegenleistung Ausgleichszahlungen für den Zugang, von den Reedern entrichtete Gebühren und eine Unterstützung des Fischereisektors vorzusehen, wobei der gesonderte Status dieses Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung anerkannt und der Ausgang des insoweit auf der Ebene der Vereinten Nationen stattfindenden Prozesses völlig offengelassen werde.

104 Die Erwägungen, aus denen das Gericht in den Rn. 197 bis 235 des angefochtenen Urteils das Vorbringen der Organe zurückgewiesen habe, beträfen in Wirklichkeit nicht den Nachweis der unmittelbaren Betroffenheit des Front Polisario von dem streitigen Beschluss, sondern die Anwendbarkeit des streitigen Abkommens auf das Gebiet der Westsahara sowie die daran angrenzenden Gewässer und somit seine möglichen Auswirkungen auf das Volk der Westsahara. Das Gericht habe in den Rn. 201 bis 216 sowie den Rn. 255 bis 258 des angefochtenen Urteils einen Rechtsfehler begangen, denn bestimmte Maßnahmen seien für eine Nutzung von Ressourcen oder eine Inanspruchnahme der finanziellen Gegenleistung erforderlich. Ohne sie könne die Westsahara nicht von einer Nutzung dieser Ressourcen oder einer finanziellen Gegenleistung profitieren. Die bloße Tatsache, dass die Durchführungsmaßnahmen im Abkommen selbst vorgesehen seien, bedeute nicht, dass die Rechtsstellung des Volkes der Westsahara unmittelbar geändert werde. Auch Rn. 217 des angefochtenen Urteils sei mit einem Rechtsfehler behaftet, da die Wirtschaftsbeteiligten von dem streitigen Abkommen nicht unmittelbar, ohne den Erlass einer Reihe von Maßnahmen durch die zuständigen Stellen, betroffen seien.

105 Der Rat fügt u. a. hinzu, die Schlussfolgerung in Rn. 196 des angefochtenen Urteils, wonach in Anbetracht der Natur eines Beschlusses über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft und der ihm eigenen Rechtswirkungen nicht von vornherein auszuschließen sei, dass der streitige Beschluss aufgrund des Inhalts des streitigen Abkommens unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Front Polisario habe, beruhe auf Gründen, die mit Rechtsfehlern behaftet seien.

106 Das Gericht habe in den Rn. 184 und 192 des angefochtenen Urteils zu Unrecht entschieden, dass ein Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft Bestandteil dieser Übereinkunft sei und Rechtswirkungen gegenüber den anderen Parteien entfalte, „da er die Zustimmung der Union zu den von ihr im Rahmen dieser Übereinkunft eingegangenen Verpflichtungen gegenüber diesen Parteien formalisiert“. Der streitige Beschluss entfalte nur in der internen Rechtsordnung der Union Rechtswirkungen. Mit ihm bringe die Union, entgegen den Erwägungen des Gerichts in Rn. 192 des angefochtenen Urteils, in der internen Rechtsordnung der Union ihre Zustimmung zum Ausdruck.

107 Der Front Polisario hätte vor dem Gericht gegen den sowohl in Art. 17 des Fischereiabkommens und in Art. 15 des Durchführungsprotokolls als auch in Art. 2 des streitigen Beschlusses ausdrücklich erwähnten Notifizierungsakt der Union vorgehen müssen – sofern alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt seien. Dies sei hier nicht der Fall.

108 Fehlerhaft sei auch der vom Gericht in Rn. 250 des angefochtenen Urteils gezogene Schluss, dass sich der streitige Beschluss unmittelbar auf die Rechtsstellung des Front Polisario als Vertreter des Volkes der Westsahara auswirke, da der Abschluss des streitigen Abkommens dieses Volk betreffe und seiner Zustimmung bedürfe.

109 Die Französische Republik trägt vor, das Gericht habe erstens in Bezug auf die Rechtswirkungen eines Beschlusses des Rates über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft eine Reihe von Rechtsfehlern begangen. Sie hebt wie der Rat hervor, dass die Schlussfolgerung in Rn. 184 des angefochtenen Urteils, wonach ein Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft das Einverständnis der Union, an diese Übereinkunft gebunden zu sein, zum Ausdruck bringe, zwar in der Rechtsordnung der Union zutreffe; auf internationaler Ebene drücke jedoch erst die Notifizierung des Abschlusses der internen Verfahren an die betreffende Partei die Zustimmung zur Bindung an eine Übereinkunft aus. Überdies habe das Gericht zweitens eine Reihe von Rechtsfehlern begangen, indem es davon ausgegangen sei, dass die Rechtsstellung des Front Polisario durch das streitige Abkommen selbst unmittelbar geändert werde.

110 Desgleichen unterstützen die CPMM erstens das Vorbringen des Rates in Bezug auf Rechtsfehler des Gerichts in den Rn. 185 bis 190 des angefochtenen Urteils, da der Beschluss, ein Abkommen zu schließen, nicht dessen Inkrafttreten impliziere. Außerdem solle der Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes nicht die Handlungsmöglichkeiten eines außerhalb Europas ansässigen Klägers bei der Verteidigung kollektiver, dem Völkerrecht entstammender Rechte erweitern. Zweitens habe das Gericht, als es die „unmittelbare“ Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss bejaht habe, ihn mit dem Volk der Westsahara verwechselt.

111 Der Front Polisario tritt diesem Vorbringen entgegen.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

112 Wie oben in Rn. 89 ausgeführt, kann gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV jede natürliche oder juristische Person unter den Voraussetzungen der Abs. 1 und 2 dieses Artikels gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.

113 Wie das Gericht in Rn. 179 des angefochtenen Urteils dargelegt hat, liegt die Voraussetzung, wonach eine natürliche oder juristische Person von dem mit ihrer Klage angefochtenen Beschluss unmittelbar betroffen sein muss, nach ständiger Rechtsprechung nur vor, wenn zwei Kriterien kumulativ erfüllt sind. Zum einen muss sich die beanstandete Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung dieser Person auswirken, und zum anderen darf sie ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lassen; ihre Umsetzung muss vielmehr rein automatisch erfolgen und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Durchführungsvorschriften ergeben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. November 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, Kommission/Scuola Elementare Maria Montessori und Kommission/Ferracci, C-622/16 P bis C-624/16 P, EU:C:2018:873, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 12. Juli 2022, Nord Stream 2/Parlament und Rat, C-348/20 P, EU:C:2022:548, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

114 Im vorliegenden Fall zielte die vom Front Polisario vor dem Gericht erhobene Nichtigkeitsklage auf den Schutz des Selbstbestimmungsrechts des Volkes der Westsahara ab, das der Gerichtshof bereits in den Rn. 88, 91 und 105 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), anerkannt hat. Im Licht der Auswirkungen des streitigen Beschlusses und damit des streitigen Abkommens auf die Rechtsstellung dieses Volkes, das im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen vom Front Polisario vertreten wird, ist zu prüfen, ob Letzterer von diesem Beschluss im Sinne der in der vorstehenden Randnummer wiedergegebenen Rechtsprechung unmittelbar betroffen ist.

115 Auch wenn der Front Polisario nicht offiziell als ausschließlicher Vertreter des Volkes der Westsahara anerkannt wurde, ist er nämlich nach den Resolutionen der höchsten Gremien der Vereinten Nationen, u. a. den oben in Rn. 35 angeführten Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, ein bevorzugter Ansprechpartner im Rahmen des unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfindenden Prozesses zur Bestimmung des künftigen Status der Westsahara. Er beteiligt sich auch an anderen internationalen Foren, um das Recht dieses Volkes auf Selbstbestimmung zu verteidigen.

116 Diese besonderen Umstände lassen den Schluss zu, dass der Front Polisario vor den Unionsgerichten die Rechtmäßigkeit einer Unionshandlung anfechten kann, die unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Volkes der Westsahara in seiner Eigenschaft als Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung hat, wenn die betreffende Handlung es individuell betrifft oder im Fall eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht.

117 In Anbetracht dessen ist die in Art. 263 Abs. 4 AEUV aufgestellte Voraussetzung, dass eine natürliche oder juristische Person von dem Beschluss, der Gegenstand ihrer Klage ist, unmittelbar betroffen sein muss, unter Berücksichtigung von Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen und des Grundsatzes des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes anhand der Rechtsstellung des Volkes der Westsahara zu beurteilen, das im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen vom Front Polisario vertreten wird.

118 Im vorliegenden Fall erfüllen der streitige Beschluss und damit auch das streitige Abkommen aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Selbstbestimmungsrecht des Volkes der Westsahara die oben in Rn. 113 angeführten Voraussetzungen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, Rn. 106).

119 Zum einen ist nämlich Gegenstand dieses Beschlusses der Abschluss einer internationalen Übereinkunft, die in Gewässern Anwendung finden soll, die an ein Gebiet angrenzen, für das dem Volk der Westsahara das Recht auf Selbstbestimmung zusteht. Er hat daher zwangsläufig Auswirkungen auf die Rechte, die diesem Volk in Bezug auf das betreffende Gebiet zustehen, einschließlich des Rechts auf Nutzung seiner natürlichen Ressourcen, das sich aus Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen und aus dem Grundsatz der ständigen Souveränität über die natürlichen Ressourcen ergibt, der ein Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts ist (vgl. in diesem Sinne IGH, Rechtssache betreffend die bewaffneten Aktivitäten im Gebiet des Kongo [Demokratische Republik Kongo/Uganda], Urteil vom 19. Dezember 2005, ICJ Reports 2005, S. 168, Rn. 244).

120 Insbesondere erkennt die Union zwar im streitigen Abkommen nicht die vom Königreich Marokko in Bezug auf die Souveränität über das Gebiet der Westsahara geltend gemachten Ansprüche an, doch werden darin gleichwohl unionsrechtliche Auswirkungen von Handlungen anerkannt, die für dieses Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung von den zuständigen Behörden des Königreichs Marokko hinsichtlich der „Fischereizone“ im Sinne des Abkommens vorgenommen werden. Diese umfasst, wie das Gericht in Rn. 111 des angefochtenen Urteils dargelegt hat, nach der Definition in Art. 1 Buchst. h des Abkommens sowohl die unter der Hoheit oder der Gerichtsbarkeit des Königreichs Marokko stehenden als auch die an die Westsahara angrenzenden Gewässer. Außerdem betrifft die im Abkommen enthaltene Regelung, mit der ein nicht von Bedingungen abhängiges Recht auf eine finanzielle Gegenleistung für den Zugang der Unionsschiffe zur Fischereizone unter Einbeziehung der an die Westsahara angrenzenden Gewässer geschaffen wird, die einem anderen Völkerrechtssubjekt als dem Volk des betreffenden Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung zufließt und nicht in dessen Namen und zu dessen Gunsten bezogen wird, dieses Volk unmittelbar, da sie seine Hoheit über die natürlichen Ressourcen des fraglichen Gebiets beeinträchtigt.

121 Da die Westsahara ein Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung ist, fällt die Nutzung ihrer Naturschätze nämlich unter Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen und den Grundsatz der ständigen Souveränität über die natürlichen Ressourcen. Insoweit sieht die oben in Rn. 11 erwähnte Resolution III der Schlussakte der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vor, dass „im Fall eines Gebiets, dessen Bevölkerung nicht die volle Unabhängigkeit oder ein anderes von den Vereinten Nationen anerkanntes Autonomiestatut erlangt hat, oder im Fall eines Gebiets unter kolonialer Herrschaft die Vorschriften des [Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen] über Rechte oder Interessen … zugunsten der Bevölkerung dieses Gebiets angewendet [werden], um deren Wohlstand und Entwicklung zu fördern“. In diesem Kontext muss die Nutzung der natürlichen Ressourcen eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung, einschließlich der Nutzung der Fischereiressourcen in den an dieses Gebiet angrenzenden Gewässern, dessen Bevölkerung zugutekommen.

122 Die von den CPMM angeführte Tatsache, dass das streitige Abkommen die Westsahara nicht binde, falls sie unabhängig werde, und dass es jedenfalls der Westsahara oder dem Front Polisario nicht entgegengehalten werden könne, stellt die Einschätzung, dass das Volk der Westsahara vom streitigen Beschluss und damit auch vom streitigen Abkommen unmittelbar betroffen ist, nicht in Frage, da die Rechte der Völker von Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung nach der Charta der Vereinten Nationen, dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und dem Völkergewohnheitsrecht schon vor der Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung existieren.

123 Zum anderen ist die Union nach dem Inkrafttreten des streitigen Abkommens verpflichtet, Entscheidungen über die von den marokkanischen Behörden erteilten Fanggenehmigungen hinsichtlich der an die Westsahara angrenzenden Gewässer als gültig anzuerkennen. Insoweit dürfen Unionsschiffe nach Art. 5 des Fischereiabkommens in der unter dieses Abkommen fallenden Fischereizone nur Fischfang betreiben, wenn sie im Besitz einer gemäß dem Abkommen erteilten Fanggenehmigung sind, und die Behörden des Königreichs Marokko erteilen Unionsschiffen nur gemäß dem Abkommen Fanggenehmigungen.

124 Im Rahmen des streitigen Abkommens wird das Verfahren zur Erlangung einer Fanggenehmigung für ein Unionsschiff im Durchführungsprotokoll geregelt, dessen Anhang vorsieht, dass die Unionsbehörden bei der Abteilung Seefischerei des Ministeriums für Landwirtschaft, Seefischerei, ländliche Entwicklung, Wasser- und Forstangelegenheiten des Königreichs Marokko die Listen der Unionsschiffe einreichen, die innerhalb der Fischereizone, zu der die an die Westsahara angrenzenden Gewässer gehören, Fischereitätigkeiten betreiben wollen.

125 Diese Regelung bindet die Union, ohne dass es des Erlasses eines zusätzlichen Rechtsakts, der einen Ermessensspielraum der mit der Umsetzung des Abkommens betrauten Behörden implizieren würde, neben dem streitigen Beschluss bedarf, so dass dessen Umsetzung insoweit rein automatisch erfolgt.

126 In diesem Kontext ist das gegen die Rn. 184 und 192 des angefochtenen Urteils gerichtete Vorbringen des Rates und der Französischen Republik zurückzuweisen, wonach sich die Klage des Front Polisario vor dem Gericht nicht gegen den Beschluss über den Abschluss des streitigen Abkommens hätte richten müssen, sondern gegen den Rechtsakt, mit dem die Union dem Königreich Marokko ihre Genehmigung dieses Abkommens notifiziert habe.

127 Der Beschluss über den Abschluss eines internationalen Abkommens stellt nämlich einen endgültigen Rechtsakt in der internen Rechtsordnung der Union dar, der den Willen der Union zum Ausdruck bringt, an das Abkommen gebunden zu sein (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/00 [Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 5). Dieser Beschluss stellt nach ständiger Rechtsprechung eine anfechtbare Handlung dar, da der Gerichtshof nicht zur Nichtigerklärung einer internationalen Übereinkunft befugt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, Rn. 45 bis 51). Dagegen handelt es sich bei der an die andere Vertragspartei gerichteten Notifizierung der Genehmigung einer solchen Übereinkunft um eine Durchführungsmaßnahme, die grundsätzlich keine anfechtbare Handlung ist.

128 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen hat das Gericht in Rn. 259 des angefochtenen Urteils zutreffend entschieden, dass der Front Polisario vom streitigen Beschluss unmittelbar betroffen ist.

129 Infolgedessen sind der zweite Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-798/21 P als unbegründet zurückzuweisen.

Zum dritten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und zum zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-798/21 P: mangelnde individuelle Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss

– *Vorbringen der Parteien*

130 Der Rat und die Kommission sowie die Französische Republik und die CPMM sind der Auffassung, das Gericht sei in Rn. 268 des angefochtenen Urteils zu Unrecht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss individuell betroffen sei.

131 Die Kommission führt u. a. aus, in Rn. 265 des angefochtenen Urteils habe sich das Gericht darauf beschränkt, auf die Erwägungen zur Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit des Front Polisario von dem streitigen Beschluss zu verweisen, die – wie sie im Rahmen des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-779/21 P geltend gemacht habe – mit Rechtsfehlern behaftet seien. Desgleichen macht der Rat geltend, die vom Gericht begangenen Rechtsfehler hätten sich auch auf die Schlussfolgerung erstreckt, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss individuell betroffen sei.

132 Überdies rügen sowohl der Rat als auch die Kommission, dass das Gericht in Rn. 266 des angefochtenen Urteils die Relevanz des Urteils vom 10. April 2003, Kommission/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), verneint habe, in dem der Gerichtshof ausgeführt habe, dass das allgemeine Interesse, das ein überseeisches Land oder Hoheitsgebiet (ÜLG) als die für die in seinem Gebiet auftretenden Wirtschafts- und Sozialfragen zuständige Einheit an einem für den Wohlstand dieses Gebiets günstigen Ergebnis haben könne, für sich genommen nicht ausreiche, um das ÜLG als im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV individuell betroffen anzusehen.

133 Die Kommission bezeichnet insoweit die vom Gericht vorgenommene Differenzierung zwischen dem Sachverhalt dieses Urteils und dem hier in Rede stehenden Sachverhalt als künstlich und rechtsfehlerhaft, da die dort beanstandete Maßnahme nur die ÜLG betroffen habe, von denen einige Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung seien oder gewesen seien. Es könne nicht richtig sein, dass die Regierung der Niederländischen Antillen nicht befugt sei, einen Rechtsakt der Union, der ihr Gebiet wirtschaftlich betreffe, anzufechten, wohl aber der Front Polisario, denn sonst würden Bewegungen, die für die Unabhängigkeit eines Gebiets einträten oder in Konflikt mit einem Staat stünden, über mehr Garantien verfügen als regionale Regierungen.

134 Der Rat trägt vor, die vom Gericht angeführten Gründe gingen nicht auf das von ihm dem Urteil vom 10. April 2003, Kommission/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), entnommene Argument ein; er habe in seiner Gegenerwiderung geltend gemacht, aus diesem Urteil ergebe sich, dass der Front Polisario, selbst wenn er für wirtschaftliche Fragen der Westsahara zuständig sein sollte – was nicht der Fall sei –, nicht als vom streitigen Abkommen individuell betroffen anzusehen wäre.

135 Der Front Polisario tritt diesem Vorbringen entgegen.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

136 Nach ständiger Rechtsprechung können andere Personen als die Adressaten einer Entscheidung nur dann geltend machen, im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV individuell betroffen zu sein, wenn sie von der Handlung, deren Nichtigerklärung beantragt wird, wegen bestimmter

persönlicher Eigenschaften oder aufgrund von Umständen betroffen sind, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausheben und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisieren wie einen Adressaten (Urteil vom 18. Oktober 2018, Internacional de Productos Metálicos/Kommission, C-145/17 P, EU:C:2018:839, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

137 Angesichts der oben in den Rn. 114 bis 118 angestellten Erwägungen ist festzustellen, dass das Volk der Westsahara, das in den vorliegenden Rechtssachen durch den Front Polisario vertreten wird, von dem streitigen Beschluss individuell betroffen ist, da eine ausdrückliche Einbeziehung des Gebiets der Westsahara in den Geltungsbereich des streitigen Abkommens, das die Union gemäß dem streitigen Beschluss bindet, die Rechtsstellung dieses Volkes in seiner Eigenschaft als Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung hinsichtlich dieses Gebiets verändert. Diese Eigenschaft hebt sie nämlich aus dem Kreis aller übrigen Personen oder Entitäten, einschließlich jedes anderen Völkerrechtssubjekts, heraus.

138 Die Argumentation der Kommission und des Rates zum Urteil vom 10. April 2003, Kommission/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), in dem der Gerichtshof ausgeführt hat, dass das allgemeine Interesse, das ein ÜLG als die für die in seinem Gebiet auftretenden Fragen wirtschaftlicher und sozialer Art zuständige Einheit an einem für den wirtschaftlichen Wohlstand dieses Gebiets günstigen Ergebnis haben kann, für sich genommen nicht ausreicht, um das ÜLG als im Sinne von Art. 173 Abs. 4 EG-Vertrag (nunmehr Art. 263 Abs. 4 AEUV) individuell betroffen anzusehen, ist zurückzuweisen. Das Gericht hat nämlich die individuelle Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss und damit vom streitigen Abkommen nicht auf die wirtschaftlichen Auswirkungen dieses Abkommens gestützt, sondern darauf, dass diese Organisation das Volk der Westsahara als Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung hinsichtlich dieses Gebiets vertritt.

139 Infolgedessen ist der dritte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P als unbegründet zurückzuweisen. Desgleichen sind der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-798/21 P und damit dieser Rechtsmittelgrund insgesamt als unbegründet zurückzuweisen.

Zum vierten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und zum vierten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-798/21 P: Rechtsfehler hinsichtlich des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle und der Zustimmung des Volkes der Westsahara zu dem streitigen Abkommen

Vorbringen der Parteien

140 Mit ihrem vierten Rechtsmittelgrund werfen der Rat und die Kommission dem Gericht vor, eine Reihe von Rechtsfehlern im Zusammenhang mit der fehlerhaften Auslegung und Anwendung des Völkerrechts, dem Umfang des Ermessens des Rates im Bereich der auswärtigen Beziehungen, insbesondere in Bezug auf das Erfordernis der Zustimmung des Volkes der Westsahara im vorliegenden Fall, der Verletzung der Beweiskraft von Urkunden, der Verfälschung des Vorbringens des Rates und einem Verstoß gegen Art. 36 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Verbindung mit deren Art. 53 Abs. 1 begangen zu haben.

141 Die Kommission macht geltend, in den Rn. 304 bis 365 des angefochtenen Urteils habe das Gericht dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Recht auf Selbstbestimmung unter Verstoß gegen das Unionsrecht absolute und uneingeschränkte Geltung beigemessen; dabei habe es das Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), falsch ausgelegt und die Rechtsprechung zu dem Ermessen verkannt, über das der Rat im Bereich der auswärtigen Beziehungen, insbesondere in Bezug auf das Völkergewohnheitsrecht, verfüge.

142 Diese Fehler ließen sich in vier Hauptrügen untergliedern, und zwar erstens Rechtsfehler hinsichtlich des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle, des Ermessens der Organe und des Erfordernisses, das Vorliegen eines offensichtlichen Fehlers zu bejahen, um die Ungültigkeit des streitigen Beschlusses wegen seiner Unvereinbarkeit mit Regeln des Völkerrechts festzustellen, zweitens Rechtsfehler, die darauf beruhten, dass es im besonderen Kontext der Rechtssache keiner Zustimmung des Volkes der Westsahara bedürfe, drittens – unterstellt, eine solche Zustimmung des Volkes der Westsahara wäre Voraussetzung für die Gültigkeit des streitigen Beschlusses – Rechtsfehler in Form der zu engen Auslegung des Begriffs der Zustimmung durch das Gericht und viertens Rechtsfehler, weil der Front Polisario in Anbetracht seines begrenzten Status und seiner begrenzten Repräsentativität zu Unrecht als Entität eingestuft worden sei, die eine solche Zustimmung erteilen müsse. Im Rahmen dieser vier Aspekte habe das Gericht das Völkergewohnheitsrecht nicht ordnungsgemäß ermittelt, obwohl es dazu in der vorliegenden Rechtssache verpflichtet gewesen wäre.

143 Jeder Beschluss über den Abschluss eines Abkommens mit einem Drittland impliziere, die Interessen der Union im Rahmen der Beziehungen zu dem betreffenden Drittland unter Beachtung der in Art. 21 EUV aufgeführten Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns zu bewerten und einen Ausgleich zwischen den bei diesen Beziehungen bestehenden divergierenden Interessen vorzunehmen. Der Rat verfüge über ein weites Ermessen bei der Abwägung des Ziels, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte zu fördern, gegen die übrigen Ziele, von denen sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lasse, und die übrigen Interessen der Union. Die gerichtliche Kontrolle müsse sich insoweit zwangsläufig darauf beschränken, ob die Unionsorgane beim Erlass des fraglichen Rechtsakts offensichtliche Beurteilungsfehler hinsichtlich der Voraussetzungen für die Anwendung dieser Grundsätze begangen hätten.

144 Das Gericht habe das Ermessen des Rates aber auf null reduziert, indem es der Voraussetzung einer ausdrücklichen Zustimmung des Front Polisario, deren völkerrechtliche Grundlage nicht dargelegt werde, absoluten Wert beigemessen habe. Es habe nicht auf Art. 21 EUV Bezug genommen und somit den Umfang und die Vielfalt der vom Rat in dessen Rahmen zu berücksichtigenden Ziele verkannt. Dadurch habe es den Umfang seiner gerichtlichen Kontrolle überschritten.

145 Das Gericht habe insoweit die falschen Konsequenzen aus dem Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), gezogen. Aus dem in diesem Urteil bestätigten Recht auf Selbstbestimmung der Westsahara könne nicht abgeleitet werden, dass die ausdrückliche und allein vom Front Polisario zu erteilende Zustimmung des Volkes dieses Gebiets erforderlich sei, damit sich ein von der Union mit einem Staat, der die Verwaltungsmacht über dieses Gebiet ausübe und dazu befugt sei, geschlossenes internationales Abkommen auf ein solches Gebiet erstrecken könne.

146 Bei den Begriffen „Volk“ und „Zustimmung“ müsse im vorliegenden Fall dem rechtlichen und tatsächlichen Kontext des Erlasses des streitigen Beschlusses und des Abschlusses des streitigen Abkommens Rechnung getragen werden, aus dem sich ergebe, dass die letztlich gewählte Lösung mit allen einschlägigen Regeln des Völkerrechts im Einklang stehe, insbesondere mit Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen, der darauf abziele, den Wohlstand der Bewohner von Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung zu fördern, sowie mit Art. 21 Abs. 2 Buchst. d und e EUV. In Rn. 310 des angefochtenen Urteils werde zwar unter Bezugnahme auf die Rn. 311 und 312 des Urteils vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-279/19, EU:T:2021:639), bestätigt, dass das für Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung geltende Recht bislang in verschiedener Hinsicht ungeklärt sei, doch im Anschluss an diese Randnummer des angefochtenen Urteils habe das Gericht eine Reihe von Rechtsfehlern begangen (siehe oben, Rn. 141, 142, 144 und 145).

147 Der Rat trägt vor, entgegen den Ausführungen des Gerichts in Rn. 364 des angefochtenen Urteils hätten die Konsultationen, die von der Kommission und vom EAD mit den marokkanischen Behörden durchgeführt worden seien, es ermöglicht, die Zustimmung des Volkes der Westsahara einzuholen. Diese Randnummer sowie die Rn. 307 bis 363 des angefochtenen Urteils, die den in Rn. 364 gezogenen Schluss stützten, seien mit Rechtsfehlern behaftet, da das Gericht den Inhalt des Begriffs der Zustimmung des Volkes eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung sowie das Erfordernis der Einholung dieser Zustimmung falsch ausgelegt und überdies die Beweiskraft der vom Rat vorgelegten Schriftstücke verletzt oder sein Vorbringen verfälscht habe. Das Gericht habe ferner gegen seine Begründungspflicht verstoßen.

148 Der Front Polisario meint, diese Rechtsmittelgründe seien zurückzuweisen.

Würdigung durch den Gerichtshof

– *Vorbemerkungen*

149 Wie sich aus Rn. 276 des angefochtenen Urteils ergibt, hat der Front Polisario im Rahmen seines dritten Klagegrundes geltend gemacht, der Rat habe entgegen seiner Verpflichtung aus Art. 266 AEUV, den Urteilen des Gerichtshofs Folge zu leisten, ohne Zustimmung des Front Polisario mit dem Königreich Marokko ein ausdrücklich für das Gebiet der Westsahara und die daran angrenzenden Gewässer geltendes internationales Abkommen geschlossen. Der Gerichtshof habe nämlich befunden, dass die stillschweigende Einbeziehung dieses Gebiets in den Geltungsbereich der Übereinkünfte zwischen der Union und dem Königreich Marokko aufgrund des Grundsatzes der Selbstbestimmung und des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen rechtlich nicht möglich sei. Folglich sei eine ausdrückliche Anwendung solcher Übereinkünfte auf dieses Gebiet erst recht ausgeschlossen. Insbesondere stehe der Abschluss des streitigen Abkommens im Widerspruch zur Rechtsprechung, weil der gesonderte und unterschiedliche Status der Westsahara sowie das Erfordernis der Zustimmung des Volkes dieses Gebiets nicht beachtet würden.

150 Wie das Gericht in Rn. 295 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, gliederte sich dieser Klagegrund der Sache nach in drei Teile, mit denen geltend gemacht wurde, erstens könnten die Union und das Königreich Marokko keine für die Westsahara geltende Übereinkunft abschließen, zweitens werde der gesonderte und unterschiedliche Status dieses Gebiets unter Verstoß gegen den Grundsatz der Selbstbestimmung verletzt, und drittens werde das Erfordernis der Zustimmung des Volkes dieses Gebiets als eines an dem streitigen Abkommen nicht beteiligten Dritten im Sinne des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen verletzt.

151 Das Gericht hat den ersten Teil des dritten Klagegrundes zurückgewiesen, aber seinem dritten Teil stattgegeben. Es ist daher zu dem Ergebnis gekommen, dass der streitige Beschluss für nichtig zu erklären sei, ohne dass der zweite Teil dieses Klagegrundes sowie die übrigen Klagegründe geprüft zu werden brauchten.

152 Das Gericht hat seine Erwägungen zum dritten Teil des dritten Klagegrundes des Front Polisario in Rn. 364 des angefochtenen Urteils wie folgt zusammengefasst:

„[D]er Rat [hat] mit dem Erlass des [streitigen] Beschlusses nicht alle relevanten Gesichtspunkte betreffend die Situation der Westsahara hinreichend berücksichtigt … und [war] zu Unrecht der Auffassung …, er verfüge über einen Wertungsspielraum für die Entscheidung, ob dem Erfordernis nachzukommen war, dass das Volk dieses Gebiets als an diesem Abkommen nicht beteiligter Dritter gemäß der Auslegung des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung durch den Gerichtshof seine Zustimmung zur Geltung des streitigen Abkommens für dieses Gebiet zum Ausdruck bringen musste. Im Einzelnen [war der Rat] erstens zu Unrecht der Ansicht, dass die gegenwärtige Situation dieses Gebiets es nicht zulasse, sich des Vorliegens dieser Zustimmung, insbesondere unter Einschaltung des [Front Polisario], zu vergewissern. Zweitens hat der Rat mit der Auffassung, dass mit den von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen in seiner Auslegung durch den Gerichtshof in Rn. 106 des Urteils [vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] entsprochen worden sei, sowohl die Tragweite dieser Konsultationen als auch die des in dieser Randnummer aufgestellten Erfordernisses verkannt. Drittens war der Rat zu Unrecht der Ansicht, dass er an die Stelle dieses Erfordernisses die von ihm dem Schreiben des [Rechtsberaters, des Stellvertretenden Generalsekretärs für Rechtsfragen der Organisation der Vereinten Nationen, vom 29. Januar 2002 (im Folgenden: Schreiben des Rechtsberaters der Organisation der Vereinten Nationen vom 29. Januar 2002)] entnommenen Kriterien setzen könne."

153 Zunächst sind die Rügen der Rechtsmittelführer zu prüfen, die die Zustimmung des Volkes der Westsahara im Wege der Konsultation von Vertretern der Bevölkerung der Westsahara sowie den Umfang der gerichtlichen Kontrolle des streitigen Beschlusses und damit auch des streitigen Abkommens hinsichtlich dieser Zustimmung betreffen, einschließlich ihres Vorbringens zur Tragweite des Schreibens des Rechtsberaters der Organisation der Vereinten Nationen vom 29. Januar 2002. Sodann sind ihre Rügen zu prüfen, die das Erfordernis einer solchen Zustimmung und die Einstufung des Front Polisario als die für ihre Erteilung zuständige Entität betreffen.

– Zu den Rügen betreffend die Zustimmung des Volkes der Westsahara im Wege der Konsultation von Vertretern der Bevölkerung der Westsahara sowie den Umfang der gerichtlichen Kontrolle des streitigen Beschlusses

154 In Rn. 106 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), hat der Gerichtshof im Kontext der Auslegung des Ausdrucks „Gebiet des Königreichs Marokko" in Art. 94 des Assoziierungsabkommens ausgeführt, dass das Volk der Westsahara als „Dritter" im Sinne des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen anzusehen war und im Fall der Einbeziehung des Gebiets der Westsahara in den Geltungsbereich des Assoziierungsabkommens als ein solcher Dritter von der Durchführung des Abkommens betroffen sein konnte, ohne dass ermittelt werden musste, ob diese ihr schaden oder vielmehr nützen könnte. In beiden Fällen müsste die Durchführung des Abkommens nämlich mit Zustimmung des Dritten erfolgen. Aus

dem angefochtenen Urteil in der Rechtssache, in der das Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ergangen ist, war aber nicht ersichtlich, dass das Volk der Westsahara eine solche Zustimmung erklärt hatte.

155 Die Erwägungsgründe 11 und 12 des streitigen Beschlusses lauten:

„(11) Unter Berücksichtigung der Ausführungen im Urteil [vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118),] hat die Kommission in Zusammenarbeit mit dem [EAD] in diesem Zusammenhang alle angemessenen und durchführbaren Maßnahmen ergriffen, um die betreffende Bevölkerung in geeigneter Weise einzubeziehen, um sich deren Zustimmung zu vergewissern. Umfangreiche Konsultationen wurden in der Westsahara und im Königreich Marokko durchgeführt, und die daran beteiligten sozioökonomischen und politischen Akteure sprachen sich eindeutig für den Abschluss des Fischereiabkommens aus. Allerdings haben die Front Polisario und andere Beteiligte einer Teilnahme am Konsultationsprozess nicht zugestimmt.

(12) Diejenigen, die einer Teilnahme an Konsultationen nicht zustimmten, haben die Anwendung des Fischereiabkommens und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls auf die an die Westsahara angrenzenden Gewässer abgelehnt, da sie im Wesentlichen der Auffassung waren, dass solche Rechtsakte den Standpunkt des Königreichs Marokko bezüglich des Gebiets der Westsahara bekräftigten. In den Bestimmungen des Fischereiabkommens und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls deutet jedoch nichts darauf hin, dass mit ihm die Souveränität oder Hoheitsrechte des Königreichs Marokko über die Westsahara und die an sie angrenzenden Gewässer anerkannt würden. Darüber hinaus wird die Union ihre Anstrengungen zur Unterstützung des unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen eingeleiteten Prozesses der friedlichen Beilegung des Streits verstärken.“

156 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach dem Ausbruch des bewaffneten Konflikts zwischen u. a. dem Königreich Marokko und dem Front Polisario in den 1970er Jahren ein großer Teil der Bevölkerung der Westsahara vor diesem Konflikt floh und Zuflucht im algerischen Hoheitsgebiet fand (siehe oben, Rn. 30). Der Vertreter des Front Polisario hat hierzu in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof unwidersprochen angegeben, dass bis heute etwa 250 000 von insgesamt etwa 500 000 Sahrauis in Flüchtlingslagern in Algerien lebten, ein Viertel in der unter marokkanischer Kontrolle stehenden Zone der Westsahara und der Rest von etwa einem Viertel über die übrige Welt verteilt.

157 Daraus folgt, dass der überwiegende Teil der aktuellen Bevölkerung der Westsahara nicht zu dem Volk gehört, das Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist, und zwar dem Volk der Westsahara. Letzteres, das zum großen Teil vertrieben wurde, ist aber der alleinige Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung für das Gebiet der Westsahara. Das Recht auf Selbstbestimmung steht nämlich dem betreffenden Volk zu und nicht der Bevölkerung dieses Gebiets im Allgemeinen, die nach den von der Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof vorgelegten Schätzungen nur zu 25 % sahrauischer Herkunft ist.

158 [Berichtigt mit Beschluss vom 15. Januar 2025] Wie in Rn. 129 des Urteils vom heutigen Tag, Kommission und Rat/Front Polisario (C-779/21 P und C-799/21 P), ausgeführt wird, besteht insoweit ein Unterschied zwischen der „Bevölkerung“ eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung

und dem „Volk“ dieses Gebiets. Der Begriff „Volk“ verweist nämlich auf eine politische Einheit, die Inhaberin des Rechts auf Selbstbestimmung ist, während mit dem Begriff „Bevölkerung“ die Bewohner eines Gebiets bezeichnet werden.

159 Im vorliegenden Fall haben die Kommission und der EAD Konsultationen mit der „betreffenden Bevölkerung“ durchgeführt, bei der es sich nach den Feststellungen des Gerichts in Rn. 329 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen um die Bevölkerungsgruppen handelt, die sich gegenwärtig im Gebiet der Westsahara befinden, unabhängig davon, ob sie zum Volk dieses Gebiets gehören oder nicht. Wie das Gericht im Wesentlichen in Rn. 354 des angefochtenen Urteils zutreffend entschieden hat, entsprechen diese Konsultationen daher nicht einer Einholung der Zustimmung des „Volkes“ des Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung der Westsahara.

160 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass zu den einschlägigen Regeln, die im Rahmen der Beziehungen zwischen den Parteien eines Abkommens zwischen der Union und einem Drittland geltend gemacht werden können, der völkerrechtliche Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen gehört, wonach die Verträge Dritten weder schaden noch nutzen dürfen (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Dieser völkerrechtliche Grundsatz findet eine besondere Ausprägung in Art. 34 des Wiener Übereinkommens, wonach ein Vertrag für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte begründet (Urteil vom 25. Februar 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, Rn. 44).

161 Der genannte Grundsatz, der auch in Rn. 106 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), angesprochen wird, geht über eine bloße Regel für die Auslegung internationaler Übereinkünfte hinaus. Auch wenn, wie die Rechtsmittelführer zutreffend geltend machen, eine Übereinkunft, die die Rechte oder Pflichten eines Dritten berührt, diesem Dritten nach dem Völkervertragsrecht ohne seine Zustimmung nicht entgegengehalten werden kann, kann er nämlich gleichwohl von ihrer Durchführung betroffen sein, wenn in ihren Geltungsbereich ein Gebiet einbezogen wird, das von ihm beherrscht wird oder für das er der Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist. Eine solche Durchführung ist insoweit geeignet, entweder die Souveränität eines Staates über sein Hoheitsgebiet oder das Recht eines Volkes auf Selbstbestimmung über das Gebiet, auf das sich dieses Recht bezieht, zu verletzen. Wie der Gerichtshof in der oben genannten Rn. 106 ausgeführt hat, muss das Volk der Westsahara daher der Durchführung eines internationalen Abkommens zwischen der Union und dem Königreich Marokko über das Gebiet der Westsahara zustimmen.

162 Folglich ist die fehlende Zustimmung dieses Volkes zu einem solchen Abkommen, dessen Durchführung sich auf das genannte Gebiet oder die daran angrenzenden Gewässer erstreckt, geeignet, die Gültigkeit eines Rechtsakts der Union zu berühren, der wie der streitige Beschluss den Abschluss dieses Abkommens betrifft. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 1 EUV das Handeln der Union auf internationaler Ebene einen Beitrag namentlich zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, leistet.

163 Dieses Ergebnis wird durch den Wertungsspielraum, über den der Rat verfügt, nicht berührt. Denn wie das Gericht in dem in den verbundenen Rechtssachen C-779/21 P und C-799/21 P angefochtenen Urteil vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-279/19, EU:T:2021:639), in Rn. 349, auf die in Rn. 335 des hier angefochtenen Urteils verwiesen wird, ausgeführt hat, wird dieser Wertungsspielraum rechtlich zum einen durch die aus dem Grundsatz der Selbstbestimmung abgeleitete Verpflichtung, im Rahmen der Beziehungen zwischen der Union

und dem Königreich Marokko den gesonderten und unterschiedlichen Status der Westsahara zu achten, begrenzt und zum anderen durch das aus dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen abgeleitete Erfordernis, wonach das Volk dieses Gebiets einem Abkommen zwischen der Union und dem Königreich Marokko, das in diesem Gebiet durchgeführt werden soll, zustimmen muss.

164 Das Gericht ist somit in Rn. 335 des angefochtenen Urteils zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, dass es zwar Sache des Rates war, zu beurteilen, ob die gegenwärtige Situation des Gebiets der Westsahara eine Anpassung der Modalitäten des Ausdrucks der Zustimmung des Volkes dieses Gebiets rechtfertigte und ob die Voraussetzungen erfüllt waren, um davon auszugehen, dass dieses Volk seine Zustimmung zum Ausdruck gebracht hatte, aber dem Rat stand, wollte er nicht gegen das Erfordernis der Zustimmung des Volkes dieses Gebiets zu einem solchen Abkommen verstoßen, nicht die Entscheidung darüber zu, ob von der Zustimmung abgesehen werden konnte.

165 Infolgedessen trifft der Vorwurf nicht zu, das Gericht habe hinsichtlich der Beurteilung der im Erfordernis der Zustimmung des Volkes der Westsahara bestehenden Voraussetzung die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs herausgearbeiteten Grenzen überschritten, die es im Licht des Völkergewohnheitsrechts für die gerichtliche Kontrolle von Rechtsakten der Union im Bereich ihres auswärtigen Handelns gebe.

166 Drittens ist das Vorbringen, das sich auf die Tragweite des Schreibens des Rechtsberaters der Organisation der Vereinten Nationen vom 29. Januar 2002 in Bezug auf das Erfordernis der Zustimmung des Volkes der Westsahara stützt, als unbegründet zurückzuweisen.

167 Das Gericht hat nämlich zutreffend in Rn. 362 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen dargelegt, dass dieses Schreiben keine Quelle des Unionsrechts darstellt, die vor den Unionsgerichten angeführt werden kann, da es als solches weder einer für die Union bindenden Regel des Völkervertragsrechts noch einer Regel des Völkergewohnheitsrechts gleichkommt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2020, Kommission/Ungarn [Hochschulausbildung], C-66/18, EU:C:2020:792, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

168 Überdies ist das Vorbringen der Kommission zu dem vom Gericht in Rn. 330 des angefochtenen Urteils angestellten Vergleich zwischen den in Rede stehenden, von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen und den umfangreichen Anhörungen der Betroffenen im Sinne von Art. 11 Abs. 3 EUV und Art. 2 des dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügten Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als ins Leere gehend zurückzuweisen. Insoweit genügt die Feststellung, dass sich solche, insbesondere vor der Vorlage von Vorschlägen für Rechtsetzungsakte durch die Kommission durchzuführende Konsultationen, wie das Gericht im Wesentlichen ausgeführt hat, jedenfalls in ihrem Wesen und ihrem Gegenstand grundlegend von dem aus dem Völkergewohnheitsrecht abgeleiteten Erfordernis unterscheiden, dass ein Volk, dem ein Recht auf Selbstbestimmung zusteht, der Anwendung eines internationalen Abkommens, in Bezug auf das es die Eigenschaft eines Dritten hat, auf das Gebiet, das Gegenstand dieses Rechts ist, zustimmt.

169 Somit war das Gericht zu dem von ihm in Rn. 364 des angefochtenen Urteils gezogenen Schluss berechtigt, dass der Rat mit seiner Auffassung, dass durch die von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen in seiner Auslegung durch den Gerichtshof in Rn. 106 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), entsprochen worden sei, die Tragweite sowohl

dieser Konsultationen als auch des in Rn. 106 aufgestellten Erfordernisses verkannt und zu Unrecht geglaubt habe, sich auf das Schreiben des Rechtsberaters der Organisation der Vereinten Nationen vom 29. Januar 2002 stützen zu können, um an die Stelle dieses Erfordernisses die von ihm dem Schreiben entnommenen Kriterien zu setzen.

– Zu den Rügen betreffend das Erfordernis der Zustimmung des Volkes der Westsahara und die Einstufung des Front Polisario als die für die Erteilung dieser Zustimmung zuständige Entität

170 Wie oben in Rn. 152 dargelegt, ist das Gericht in Rn. 364 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gekommen, dass der Rat beim Erlass des streitigen Beschlusses nicht alle die Situation der Westsahara betreffenden relevanten Gesichtspunkte hinreichend berücksichtigt habe und zu Unrecht der Auffassung gewesen sei, über einen Wertungsspielraum für die Entscheidung zu verfügen, ob dem Erfordernis nachzukommen sei, dass das Volk der Westsahara als an dem streitigen Abkommen nicht beteiligter Dritter gemäß der Auslegung des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung durch den Gerichtshof seine Zustimmung zur Geltung des Abkommens für die Westsahara hätte zum Ausdruck bringen müssen. Insbesondere seien der Rat und die Kommission zu Unrecht der Ansicht gewesen, dass die gegenwärtige Situation des Gebiets der Westsahara es nicht zulasse, sich des Vorliegens der Zustimmung zu vergewissern.

171 Im Einzelnen hat es in Rn. 317 des angefochtenen Urteils ausgeführt, das Königreich Marokko nehme die ihm im streitigen Abkommen zugewiesenen Aufgaben und Zuständigkeiten bezüglich des Gebiets der Westsahara und der daran angrenzenden Gewässer nicht mit dem Ziel wahr, die Rechte des Volkes dieses Gebiets zu dessen Nutzen auszuüben. Das Königreich Marokko beabsichtige nämlich nicht, diesem Volk Rechte „hinsichtlich der Nutzung der Fischereiressourcen in diesen Gewässern und der Aufteilung der daraus fließenden Vorteile“ zuzuerkennen. Zudem beträfen die Rechte, die mit dem streitigen Abkommen möglicherweise für die Wirtschaftsbeteiligten mit Sitz in diesem Gebiet geschaffen würden, Einzelpersonen und nicht einen Dritten, der dem Abkommen zustimmen müsse. Bei dem sich daraus möglicherweise für die Bevölkerung dieses Gebiets ergebenden Nutzen handele es sich „um rein sozioökonomische und überdies mittelbare rechtliche Auswirkungen, die Rechten nicht gleichgestellt werden können“. Weiter heißt es in Rn. 318 des angefochtenen Urteils:

„Dagegen erlegt das streitige Abkommen, da mit ihm einer der Vertragsparteien eine Zuständigkeit für das Gebiet eines Dritten eingeräumt wird, die dieser somit nicht selbst ausüben oder deren Ausübung er nicht delegieren kann, dem in Rede stehenden Dritten, wie der Kläger hervorhebt, eine Verpflichtung auf, unabhängig vom Vorbringen des Rates, dass dieser gegenwärtig nicht in der Lage sei, diese Zuständigkeiten selbst oder durch seinen Vertreter auszuüben. Seine Zustimmung zu dem streitigen Abkommen muss demnach ausdrücklich erklärt werden …“

172 Die Erwägungen des Gerichts in Rn. 318 des angefochtenen Urteils sind aber mit einem Rechtsfehler behaftet.

173 Insoweit ist das Gericht zwar, wie oben in den Rn. 161 bis 164 und 169 festgestellt, zutreffend im Wesentlichen zu dem Ergebnis gekommen, dass auf der Grundlage des Rechts auf Selbstbestimmung und des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof die Zustimmung des Volkes der Westsahara zur Durchführung des

streitigen Abkommens in diesem Gebiet eine Voraussetzung für die Gültigkeit des streitigen Beschlusses war und dass die von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen nicht geeignet waren, die Zustimmung dieses Volkes zu belegen.

174 Dagegen hat es das streitige Abkommen fehlerhaft ausgelegt, als es in Rn. 318 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen festgestellt hat, dass das Abkommen dazu geführt habe, dem Volk der Westsahara eine Verpflichtung aufzuerlegen, da den Behörden des Königreichs Marokko bestimmte Zuständigkeiten eingeräumt worden seien, die im Gebiet der Westsahara ausgeübt werden sollten.

175 Die Durchführung des streitigen Abkommens impliziert zwar, dass die von den marokkanischen Behörden im Gebiet der Westsahara vorgenommenen Handlungen die oben in den Rn. 119 bis 125 beschriebenen rechtlichen Wirkungen haben, wodurch die Rechtsstellung des Volkes dieses Gebiets verändert wird, doch lässt der Umstand, dass diesen Behörden durch das streitige Abkommen bestimmte in diesem Gebiet auszuübende Verwaltungszuständigkeiten übertragen werden, nicht den Schluss zu, dass dem betreffenden Volk als Völkerrechtssubjekt rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden.

176 Insoweit impliziert das streitige Abkommen, wie im Briefwechsel hervorgehoben wird, nicht die Anerkennung der vom Königreich Marokko beanspruchten Souveränität über die Westsahara. Das Volk der Westsahara ist überdies weder der Adressat der Fanggenehmigungen oder anderer von ihm anzuerkennender Verwaltungshandlungen der marokkanischen Behörden im Rahmen der Durchführung dieses Abkommens noch von Maßnahmen der Unionsbehörden oder der Mitgliedstaaten ihm gegenüber.

177 Folglich hat das Gericht seine Feststellung in Rn. 318 des angefochtenen Urteils, dass das Volk der Westsahara ausdrücklich seine Zustimmung zu dem streitigen Abkommen hätte erklären müssen, auf eine fehlerhafte Prämisse gestützt.

178 Allerdings kann eine Verletzung des Unionsrechts in einer Entscheidung des Gerichts, wenn zwar deren Gründe eine solche Verletzung enthalten, ihr Tenor sich aber aus anderen Rechtsgründen als richtig erweist, nicht zur Aufhebung dieser Entscheidung führen, und die Gründe sind durch andere zu ersetzen (Urteil vom 17. Januar 2023, Spanien/Kommission, C-632/20 P, EU:C:2023:28, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

179 Daher ist zu prüfen, ob sich die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses im Tenor des angefochtenen Urteils nicht aus anderen Rechtsgründen als denen, die mit dem oben in den Rn. 174 bis 177 dargelegten Rechtsfehler behaftet sind, als richtig erweist.

180 Hierzu ist festzustellen, dass das Völkergewohnheitsrecht keine besondere Form dafür vorsieht, wie ein Dritter, der nicht an einer Übereinkunft beteiligt ist, die ihm ein Recht verleiht, seine Zustimmung zum Ausdruck bringt (vgl. in diesem Sinne Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 7. Juni 1932, Rechtssache „Freizonen Haute-Savoie und Pays de Gex“, PCIJ 1932, Serie A/B, Nr. 46, S. 148). Folglich schließt das Völkergewohnheitsrecht nicht aus, dass eine solche Zustimmung unter gewissen Umständen implizit erteilt werden kann. In der besonderen Situation des Volkes eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung kann daher dessen Zustimmung zu einer internationalen Übereinkunft, in Bezug auf die es die Eigenschaft eines Dritten hat und die für das Gebiet gelten soll, auf das sich sein Selbstbestimmungsrecht bezieht, vermutet werden, sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind.

181 Zum einen darf die fragliche Übereinkunft keine Verpflichtung für dieses Volk schaffen. Zum anderen muss sie vorsehen, dass dem betreffenden Volk selbst – das durch die Bevölkerung des Gebiets, auf das sich sein Selbstbestimmungsrecht bezieht, nicht adäquat vertreten werden kann – aus der Nutzung der natürlichen Ressourcen des Gebiets ein präziser, konkreter, substanzieller und überprüfbarer Vorteil erwächst, der in angemessenem Verhältnis zum Ausmaß der Nutzung steht. Der Vorteil muss mit Garantien dafür verbunden sein, dass die Nutzung unter Bedingungen stattfindet, die mit dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im Einklang stehen, damit sichergestellt ist, dass nicht erneuerbare natürliche Ressourcen in reichem Maß verfügbar bleiben und dass sich erneuerbare natürliche Ressourcen wie die Fischbestände fortlaufend neu bilden. Schließlich muss die fragliche Übereinkunft auch einen Mechanismus für die regelmäßige Kontrolle vorsehen, der die Prüfung ermöglicht, ob der dem betreffenden Volk in Anwendung der Übereinkunft gewährte Vorteil tatsächlich besteht.

182 Die Einhaltung dieser Voraussetzungen ist erforderlich, um die Vereinbarkeit einer solchen Übereinkunft mit dem aus Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen folgenden und im Völkergewohnheitsrecht verankerten Grundsatz des Vorrangs der Interessen der Völker von Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung sicherzustellen. Sie leistet damit einen Beitrag dazu, dass das Handeln der Union auf internationaler Ebene im Einklang mit Art. 21 Abs. 1 EUV auf den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts beruht.

183 Sofern die beiden oben in Rn. 181 dargestellten Voraussetzungen erfüllt sind, ist davon auszugehen, dass das betreffende Volk seine Zustimmung erteilt hat. Der Umstand, dass eine Bewegung, die als legitimer Vertreter dieses Volkes auftritt, der Übereinkunft entgegentritt, kann als solcher nicht ausreichen, um das Vorliegen einer solchen vermuteten Zustimmung in Frage zu stellen.

184 [Berichtigt mit Beschluss vom 15. Januar 2025] Die Vermutung der Zustimmung kann gleichwohl widerlegt werden, sofern legitime Vertreter dieses Volkes nachweisen, dass die vorteilhafte Regelung, in deren Genuss es durch die fragliche Übereinkunft kommt, oder der mit ihr verbundene Mechanismus regelmäßiger Kontrolle nicht den oben in Rn. 181 dargestellten Voraussetzungen entspricht. Mit dieser Frage haben sich gegebenenfalls die Unionsgerichte zu befassen, um insbesondere zu beurteilen, ob die Übereinkunft das Recht des betreffenden Volkes auf Selbstbestimmung oder seine aus diesem Recht sowie aus Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen folgende ständige Souveränität über die natürlichen Ressourcen in adäquater Weise wahrt. Ferner steht es der Kommission, dem Rat, dem Europäischen Parlament und jedem Mitgliedstaat frei, schon vor der Unterzeichnung oder dem Abschluss einer Übereinkunft zwischen der Union und dem Königreich Marokko, die eine solche Regelung vorsieht, ein Gutachten des Gerichtshofs zur Vereinbarkeit der geplanten Übereinkunft mit den Bestimmungen der Verträge, insbesondere mit Art. 21 Abs. 1 EUV, einzuholen.

185 Im vorliegenden Fall ist die erste der beiden oben in Rn. 181 genannten Voraussetzungen als erfüllt anzusehen. Aus den oben in den Rn. 175 und 176 dargelegten Gründen wird nämlich die unionsrechtliche Stellung des Volkes des Gebiets der Westsahara durch das streitige Abkommen im Hinblick auf das ihm für dieses Gebiet zustehende Selbstbestimmungsrecht zwar geändert, doch erlegt es diesem Volk als Völkerrechtssubjekt keine rechtlichen Verpflichtungen auf.

186 Zur zweiten Voraussetzung ist festzustellen, dass das streitige Abkommen offenkundig keinen Vorteil zugunsten des Volkes der Westsahara enthält, der den oben in Rn. 181 genannten Merkmalen entspricht.

187 Insbesondere werden, wie das Gericht in den Rn. 312 bis 314 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt hat, durch das streitige Abkommen dem Volk der Westsahara als an diesem Abkommen nicht beteiligtem Dritten keine Rechte eingeräumt. Zum einen werden die durch das Fischereiabkommen in den an die Westsahara angrenzenden Gewässern eingeräumten Rechte nämlich der Union und den Mitgliedstaaten gewährt. Zudem wird gemäß Art. 6 Abs. 1 des Abkommens die Bewirtschaftung der Fischereitätigkeiten in diesen Gewässern, u. a. im Rahmen der für sie geltenden Definition der Bewirtschaftungsgebiete, durch die marokkanischen Behörden im Rahmen ihrer nationalen Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften ausgeübt. Zum anderen werden die einzelnen Bestandteile der finanziellen Gegenleistung gemäß Art. 4 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 3 des Durchführungsprotokolls sowie Kapitel I Abschnitt E seines Anhangs an die marokkanischen Behörden gezahlt.

188 Insoweit wird, wie die Generalanwältin in den Nrn. 145 und 147 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, der Geltungsbereich des streitigen Abkommens unter Bezugnahme auf eine einzige „Fischereizone“ festgelegt, die im Wesentlichen die Gesamtheit der an das Königreich Marokko und das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer umfasst. Bei der Definition dieser „Fischereizone“ wird jedoch nicht zwischen den an das Gebiet des Königreichs Marokko angrenzenden Gewässern und den an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässern unterschieden.

189 Somit wird im streitigen Abkommen nicht klargestellt, welcher Teil der Fischereirechte der Union die an das Königreich Marokko angrenzenden Gewässer betrifft und welcher Teil von ihnen die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer.

190 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 161 und 162 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, sieht dieses Abkommen zwar das Erfordernis einer „gerechten geografischen und sozialen Aufteilung“ des sozioökonomischen Nutzens vor, der sich aus den Ausgleichszahlungen der Union an das Königreich Marokko ergibt.

191 Wie das Gericht im Wesentlichen in Rn. 316 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, ohne dass diese Feststellung inhaltlich in Frage gestellt wurde, lässt sich den Bestimmungen des streitigen Abkommens jedoch nicht entnehmen, inwiefern der Grundsatz der ausgewogenen geografischen und sozialen Aufteilung der finanziellen Gegenleistung im Gebiet der Westsahara und im Gebiet des Königreichs Marokko in differenzierter Weise angewandt wird. Das Abkommen sieht jedenfalls nicht vor, dass eine finanzielle Gegenleistung speziell dem Volk der Westsahara zugutekommt.

192 Folglich kann nicht vermutet werden, dass das Volk der Westsahara seine Zustimmung zur Anwendung des streitigen Abkommens auf die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer erteilt hat.

193 Hinzuzufügen ist, dass die Möglichkeit einer im Einklang mit den Rn. 180 bis 183 des vorliegenden Urteils vermuteten Zustimmung nicht dadurch in Frage gestellt werden kann, dass in dem die Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung betreffenden Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen von „Völkern“ und „Einwohnern“ dieser Gebiete die Rede ist, so dass sich die dort als „heiliger Auftrag“ bezeichnete Verpflichtung, ihr Wohl aufs Äußerste zu fördern, im Fall der Westsahara auf einen Teil der „Einwohner“ dieses Gebiets erstreckt, die nicht zum „Volk“ der Westsahara gehören. Insoweit werden in der oben in Rn. 35 erwähnten Resolution 2703 (2023) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen Fortschritte bei den Verhandlungen als unerlässlich dafür angesehen, alle Aspekte der Lebensqualität der Menschen in der Westsahara zu verbessern.

Sollte künftig ein Abkommen dem Volk der Westsahara im Einklang mit den oben in Rn. 181 aufgestellten Anforderungen zugutekommen, stünde die Möglichkeit, dass es auch den Einwohnern dieses Gebiets im Allgemeinen zugutekommt, der Feststellung einer vermuteten Zustimmung dieses Volkes nicht entgegen.

194 [Berichtigt mit Beschluss vom 15. Januar 2025] Berücksichtigt man überdies die oben in Rn. 173 getroffene Feststellung, wonach die von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen nicht geeignet waren, eine solche Zustimmung dieses Volkes zu belegen, hat das Gericht in Rn. 364 des angefochtenen Urteils zutreffend entschieden, dass der Rat beim Erlass des streitigen Beschlusses nicht alle die Situation der Westsahara betreffenden relevanten Gesichtspunkte hinreichend berücksichtigt hatte und dass der Rat und die Kommission zu Unrecht der Ansicht waren, dass die gegenwärtige Situation dieses Gebiets es nicht zulasse, sich des Vorliegens einer Zustimmung des Volkes der Westsahara zum streitigen Abkommen zu vergewissern.

195 Der vierte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und der vierte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-798/21 P sind daher als unbegründet zurückzuweisen.

Zum fünften Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und zum dritten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-798/21 P: Rechtsfehler hinsichtlich der Möglichkeit, sich auf das Völkerrecht zu berufen

Vorbringen der Parteien

196 Die Kommission (fünfter Rechtsmittelgrund) und der Rat (dritter Rechtsmittelgrund) werfen dem Gericht vor, Rechtsfehler in Bezug darauf begangen zu haben, ob es möglich sei, sich im Rahmen einer die Gültigkeit eines Beschlusses über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft durch die Union betreffenden Klage auf Völkerrechtsnormen zu berufen. Diese Rechtsmittelgründe richten sich gegen Rn. 294 des angefochtenen Urteils, in der das Gericht entschieden hat, dass sich der Front Polisario auf den Grundsatz der Selbstbestimmung und den Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen berufen könne, so dass sein dritter Klagegrund nicht wirkungslos sei.

197 Diese beiden Organe verweisen u. a. darauf, dass ein Bürger nach der Rechtsprechung die Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts im Hinblick auf die Prüfung der Gültigkeit eines Rechtsakts der Union durch den Gerichtshof nur geltend machen könne, wenn durch diese Grundsätze die Zuständigkeit der Union für den Erlass des Rechtsakts in Frage gestellt werden könne und wenn durch den in Rede stehenden Rechtsakt Rechte des Bürgers aus dem Unionsrecht beeinträchtigt oder unionsrechtliche Verpflichtungen begründet werden könnten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a., C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 107).

198 Der Rat fügt hinzu, wenn es möglich sei, sich auf Regeln des Völkerrechts zu berufen, beschränke sich die Kontrolle durch den Gerichtshof nach dem Urteil vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 107), jedenfalls auf das Vorliegen offensichtlicher Beurteilungsfehler der Organe hinsichtlich der Voraussetzungen für die Anwendung dieser Regeln. Im vorliegenden Fall könnten die Grundsätze der Selbstbestimmung und der relativen Wirkung von Verträgen die Zuständigkeit der Union nicht in Frage stellen, denn der Gerichtshof habe bereits implizit zu erkennen gegeben, dass das Völkerrecht es nicht

ausschließe, dass ein Staat, abweichend von der Grundregel, hinsichtlich eines anderen Gebiets durch einen Vertrag gebunden sein könne; dies habe das Gericht ausdrücklich bestätigt, indem es den Klagegrund der Unzuständigkeit des Rates für den Abschluss des streitigen Abkommens zurückgewiesen habe. Der Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen betreffe jedenfalls nicht die Gültigkeit einer Übereinkunft, sondern die Frage, wem sie entgegengehalten werden könne.

199 Die Französische Republik führt hierzu aus, selbst wenn es möglich wäre, sich auf den Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen zu berufen, und wenn er im vorliegenden Fall verletzt worden wäre, würde eine solche Verletzung nicht zur Ungültigkeit des streitigen Beschlusses führen, da nach dem genannten Grundsatz die Gültigkeit des betreffenden Vertrags nicht von der Zustimmung eines Dritten abhänge.

200 Der Front Polisario tritt diesem Vorbringen entgegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

201 Das Gericht hat in Rn. 290 des angefochtenen Urteils unter Verweis auf die Rn. 282 bis 291 des Urteils vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-279/19, EU:T:2021:639), ausgeführt, dass der Front Polisario zur Verteidigung der Rechte, die dem Volk der Westsahara aus dem Grundsatz der Selbstbestimmung und dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen erwüchsen, die Möglichkeit haben müsse, einen Verstoß des Beschlusses, der in der mit diesem Urteil entschiedenen Rechtssache angefochten wurde, gegen die klaren, bestimmten und unbedingten, im Rahmen der Beziehungen zwischen der Union und dem Königreich Marokko zu beachtenden Verpflichtungen geltend zu machen, die der Gerichtshof im Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), aus der Auslegung des Assoziierungsabkommens im Licht der Grundsätze der Selbstbestimmung und der relativen Wirkung von Verträgen abgeleitet habe, da der behauptete Verstoß dieses Volk als nicht beteiligten Dritten an einem Abkommen zwischen der Union und dem Königreich Marokko betreffen könne.

202 Zudem hat das Gericht darauf hingewiesen, dass nach den von ihm in dem genannten Urteil angestellten Erwägungen die Rechtsprechung zur Möglichkeit der Berufung auf die Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts in den Rn. 107 bis 109 des Urteils vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864), dieser Schlussfolgerung nicht entgegenstehe. Die Erwägungen in diesen Randnummern beruhten auf einer Beurteilung der besonderen Umstände jener Rechtssache in Bezug auf die Art der geltend gemachten Grundsätze des Völkerrechts und des beanstandeten Rechtsakts sowie die Rechtsstellung der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, die nicht mit denen der Rechtssache vergleichbar seien, in der das Urteil vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-279/19, EU:T:2021:639), ergangen sei.

203 Diese Erwägungen seien auf die Möglichkeit, den Grundsatz der Selbstbestimmung und den Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen dem streitigen Beschluss entgegenzuhalten, übertragbar, da der Gerichtshof in den Rn. 63 bis 72 des Urteils vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), festgestellt habe, dass diese Grundsätze im Rahmen eines Fischereiabkommens zwischen der Union und dem Königreich Marokko anwendbar seien.

204 Diese Ausführungen sind frei von Rechtsfehlern.

205 Die Union muss nämlich nach ständiger Rechtsprechung ihre Befugnisse unter Beachtung des gesamten Völkerrechts ausüben, einschließlich der Regeln und Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts und des Völkergewohnheitsrechts sowie der Vorschriften internationaler Übereinkünfte, die sie binden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

206 Folglich ist der Gerichtshof befugt, im Rahmen einer Nichtigkeitsklage zu beurteilen, ob eine von der Union geschlossene internationale Übereinkunft mit den für sie nach den Verträgen bindenden Regeln des Völkerrechts vereinbar ist. Die Kontrolle der Gültigkeit des Rechtsakts, mit dem die Union eine solche internationale Übereinkunft geschlossen hat, durch den Gerichtshof kann sich auch darauf erstrecken, ob der Rechtsakt in Anbetracht des Inhalts der fraglichen internationalen Übereinkunft rechtmäßig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, Rn. 48 bis 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

207 Somit war das Gericht zu der Annahme berechtigt, dass der Grundsatz der Selbstbestimmung und der Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen im Rahmen der Kontrolle der Gültigkeit des streitigen Beschlusses herangezogen werden konnten.

208 Daher kann das Argument der Kommission und des Rates, aus dem Urteil vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864), sei abzuleiten, dass es nicht möglich sei, sich im Rahmen der Kontrolle der Gültigkeit des streitigen Beschlusses auf diese Grundsätze zu berufen, keinen Erfolg haben.

209 Das Vorbringen des Rates, die Kontrolle der Vereinbarkeit eines Rechtsakts der Union mit solchen Regeln des Völkerrechts durch die Unionsgerichte müsse sich auf offensichtliche Beurteilungsfehler beschränken, stimmt im Wesentlichen mit dem Vorbringen im Rahmen des vierten Rechtsmittelgrundes überein, mit dem gerügt wird, das Gericht habe das Ermessen außer Acht gelassen, über das der Rat im Bereich der auswärtigen Beziehungen verfüge. Es ist daher aus den oben in Rn. 163 dargelegten Gründen zurückzuweisen.

210 Infolgedessen sind der fünfte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-778/21 P und der dritte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-798/21 P als unbegründet zurückzuweisen.

211 Da keiner der von der Kommission und vom Rat zur Stützung der Rechtsmittel in den Rechtssachen C-778/21 P und C-798/21 P angeführten Gründe durchgreift, sind sie in vollem Umfang zurückzuweisen.

Zu den vom Rat und von der Kommission hilfsweise gestellten Anträgen

Vorbringen der Parteien

212 Hilfsweise hebt der Rat hervor, im Fall der Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses bestünde die Gefahr schwerwiegender negativer Folgen für das auswärtige Handeln der Union, und die Rechtssicherheit der von ihr eingegangenen, für die Organe und die Mitgliedstaaten bindenden internationalen Verpflichtungen würde in Frage gestellt. Daher sei es, sofern der Gerichtshof das Rechtsmittel gegen das angefochtene Urteil zurückweisen sollte, erforderlich, die Wirkungen des streitigen Beschlusses für einen Zeitraum von zwölf Monaten aufrechtzuerhalten.

213 Die Kommission trägt vor, sofern der Gerichtshof zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses aus anderen als den im angefochtenen Urteil genannten Gründen gerechtfertigt sei, und den Feststellungen des Gerichtshofs entnommen werden könnte, dass es eine realistische Möglichkeit gebe, mit dem Königreich Marokko gleichwohl ein Abkommen unter Einbeziehung der Westsahara zu schließen, wäre es wünschenswert, die Wirkungen dieses Beschlusses für einen Zeitraum von anderthalb Jahren aufrechtzuerhalten, damit die zum Erlass der Beschlüsse des Rates über die Unterzeichnung und den Abschluss eines solchen Abkommens nötigen Verhandlungen stattfinden könnten.

214 Der Front Polisario tritt diesen Anträgen entgegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

215 Gemäß Art. 264 Abs. 2 AEUV kann der Gerichtshof, falls er dies für notwendig hält, die Wirkungen einer für nichtig erklärten Handlung bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind.

216 Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass aus Gründen der Rechtssicherheit die Wirkungen einer solchen Handlung insbesondere dann aufrechterhalten werden können, wenn die unmittelbaren Auswirkungen ihrer Nichtigerklärung schwerwiegende negative Folgen für die Betroffenen hätten (Urteil vom 1. März 2022, Kommission/Rat [Abkommen mit der Republik Korea], C-275/20, EU:C:2022:142, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

217 Im vorliegenden Fall wurden gemäß Rn. 369 des angefochtenen Urteils, die nicht Gegenstand eines Anschlussrechtsmittels ist, die Wirkungen des streitigen Beschlusses bis zur Verkündung des vorliegenden Urteils aufrechterhalten. Wie oben in Rn. 69 ausgeführt, lief das Durchführungsprotokoll am 17. Juli 2023 aus. Ohne in Kraft befindliches Protokoll gestattet das Fischereiabkommen den Unionsschiffen keinen Zugang zur „Fischereizone“ im Sinne des Abkommens.

218 Daher ist festzustellen, dass die hilfsweise gestellten Anträge der Kommission und des Rates angesichts des Auslaufens des Durchführungsprotokolls gegenstandslos geworden sind.

219 Infolgedessen ist über diese hilfsweise gestellten Anträge nicht zu entscheiden.

Kosten

220 Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet er über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist.

221 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der gemäß ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

222 Da im vorliegenden Fall der Front Polisario die Verurteilung des Rates und der Kommission beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind ihnen neben ihren eigenen Kosten die dem Front Polisario im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel entstandenen Kosten aufzuerlegen.

223 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der gemäß ihrem Art. 184 Abs. 1 ebenfalls auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

224 Im vorliegenden Fall tragen das Königreich Belgien, Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik als Streithelfer im Rechtsmittelverfahren in der Rechtssache C-798/21 P sowie das Königreich Spanien und die Französische Republik als Streithelfer im ersten Rechtszug ihre eigenen Kosten.

225 Schließlich kann der Gerichtshof nach Art. 140 Abs. 3 der Verfahrensordnung, der gemäß ihrem Art. 184 Abs. 1 ebenfalls auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, u. a. entscheiden, dass ein anderer Streithelfer als ein Mitgliedstaat oder ein Organ seine eigenen Kosten trägt.

226 Im vorliegenden Fall ist zu entscheiden, dass die CPMM ihre eigenen Kosten tragen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Rechtsmittel werden zurückgewiesen.**

2. **Über die Anträge auf Aufrechterhaltung der Wirkungen des Beschlusses (EU) 2019/441 des Rates vom 4. März 2019 über den Abschluss des partnerschaftlichen Abkommens über nachhaltige Fischerei zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko, des dazugehörigen Durchführungsprotokolls und des Briefwechsels zu dem Abkommen ist nicht zu entscheiden.**

3. **Die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union tragen ihre eigenen Kosten sowie die dem Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel entstandenen Kosten.**

4. **Das Königreich Belgien, Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik sowie das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée, die Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, die Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre und die Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften